

УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗМІН

У статті висвітлені напрямки узгодження інтересів суспільства та комерційних інтересів підприємств теплоенергетичної підгалузі житлово-комунального господарства через посередництво держави.

Ключові слова: *житлово-комунальна галузь, теплоенергетичні підприємства, система інституцій, інституціональна інфраструктура, організаційні зміни.*

I. Вступ. Необхідність реформування комунальної теплоенергетики зростає паралельно із застарілістю й непридатністю до експлуатації основних фондів підприємств всієї житлово-комунальної галузі, великою енергомісткістю та витратністю, зростаючою вартістю енергоресурсів на світовому ринку. Сьогодні послуги, які надають теплоенергетичні підприємства, є не тільки неякісними, а й загрожують здоров'ю та життю користувачів. Ряд заходів щодо технічного оновлення таких підприємств не дав ефективних результатів, тому для підвищення ефективності їх роботи необхідні масштабні зміни як на мікрорівні, так і на рівні держави.

Зростання інтересу до теорії інституціоналізму викликане необхідністю вдосконалення інституційних процесів в Україні та розробки дієвого механізму управління організаційними змінами на ринку природних монополій, до якого належить і теплоенергетична підгалузь житлово-комунального господарства.

На необхідності реформування системи відносин та вдосконалення правового поля діяльності комунальних об'єктів наголошується в працях А. Мельник, В. Литвинця, А. Третьяка, О. Вівчаренка, Є. Базєєва, А. Ткача, О. Костусева, В. Калініченка, В. Бербенця, Ю. Бродовського, О. Чайки, В. Григоровського та інших. Зокрема вимагає вдосконалення процес інституалізації державного та муніципального управління з метою розширення можливостей проведення організаційних змін в комунальній теплоенергетиці ЖКГ із залученням ринкових важелів саморегулювання

(особливо при технічній модернізації та фінансовому оздоровленні підприємств підгалузі).

Дослідження інституціональних процесів здійснювали зарубіжні вчені Г. Спенсер., Е. Дюркгейм, М. Вебер, Р. Коуз, О. Уільямсон, Д. Норт, Дж. Коммонз, Й. Шумпетер, У. Гамільтон, Дж. М. Кларк, У. Мітчел, вітчизняні науковці А. Нестеренко, О. Яременко, В. Якубенко, А. Шастітко, В. Поворозник, Р. Пустовійт, С. Дефорж.

Вдосконалення інституалізації управління організаційними змінами в теплопостачанні вимагає встановлення чіткого законодавчо затвердженого розмежування повноважень державних та муніципальних органів щодо функцій планування розвитку, контролю, тарифоутворення, розподілу бюджетних коштів, гармонізації інтересів користувачів, постачальників, громади, держави і самого підприємства.

II. Постановка завдання. Стратегічне управління на рівні держави покликане забезпечити трансформаційним перетворенням, які відбуваються в теплоенергетиці ЖКГ, комплексного характеру з метою забезпечення конкурентоспроможності підгалузі, з однієї сторони, та забезпечення потреб суспільства, з іншої. Тому метою даної статті є окреслення напрямів узгодження інтересів суспільства та комерційних інтересів підприємств підгалузі через посередництво держави, зокрема інституціоналізацію організаційних змін.

Стратегічне управління розвитком теплоенергетичної підгалузі ЖКГ на макрорівні базується на припущенні необхідності досягнення економічної рівноваги складної системи з позиції узгодженості самоорганізації та організації економічних процесів через регуляторну політику держави. Зокрема потребує вдосконалення система інституцій, необхідних для активізації механізму державного регулювання в таких сферах, як ліцензування та сертифікація окремих видів діяльності, врегулювання контрактних відносин, процедур зміни форм власності, перерозподілу майна та земельних ділянок комунальної власності при демонополізації ринку,

врегулювання тарифної політики згідно принципів забезпечення конкуренції та захисту суспільних інтересів.

III. Результати. Поява будь-яких інститутів є результатом суспільного розвитку [13, с.12] і є правовим чи організаційним оформленням появи нових ознак у існуючій чи новоствореній системі. Питанням розвитку житлово-комунального господарства надано загальнодержавного значення тільки у 2000 році з прийняттям відповідних Закону та Програми реформування. Але прийняті нормативні акти орієнтуються на подолання економічної катастрофи, яку тоді переживала підгалузь, і внаслідок розвитку галузі виникла необхідність розширення інституційних меж системи державного галузевого регулювання, зокрема розширення можливостей для функціонування утворень різних форм та призначень, які формують галузеву інфраструктурну мережу для набуття нею більш конкурентних ознак. В умовах ринкової економіки такі інституції з'являються внаслідок розвитку суспільних взаємовідносин самостійно як відповідь на розширення вимог ринку і не потребують штучного створення зі сторони держави, яка має тільки забезпечити можливості для їх функціонування для задоволення інтересів суспільства.

Структуру сучасної інституціональної інфраструктури теплоенергетичної підгалузі житлово-комунального господарства можна представити наступним чином (рис.1).

Виробнича інфраструктура представлена підприємствами – виробниками:

- технічного обладнання, деталей та запчастин для котелень,
- котлів та їх елементів;
- когенераційних установок,
- труб та трубопроводів для транспортних мереж, зокрема з попередньоізолюваним пінополіуритановим покриттям;
- приладів обліку та споживання тепла.

Соціальна інфраструктура – надання послуг тепlopостачання об’єктам соціального призначення; освіти; системи курортно-лікувальних закладів; охорони здоров’я.

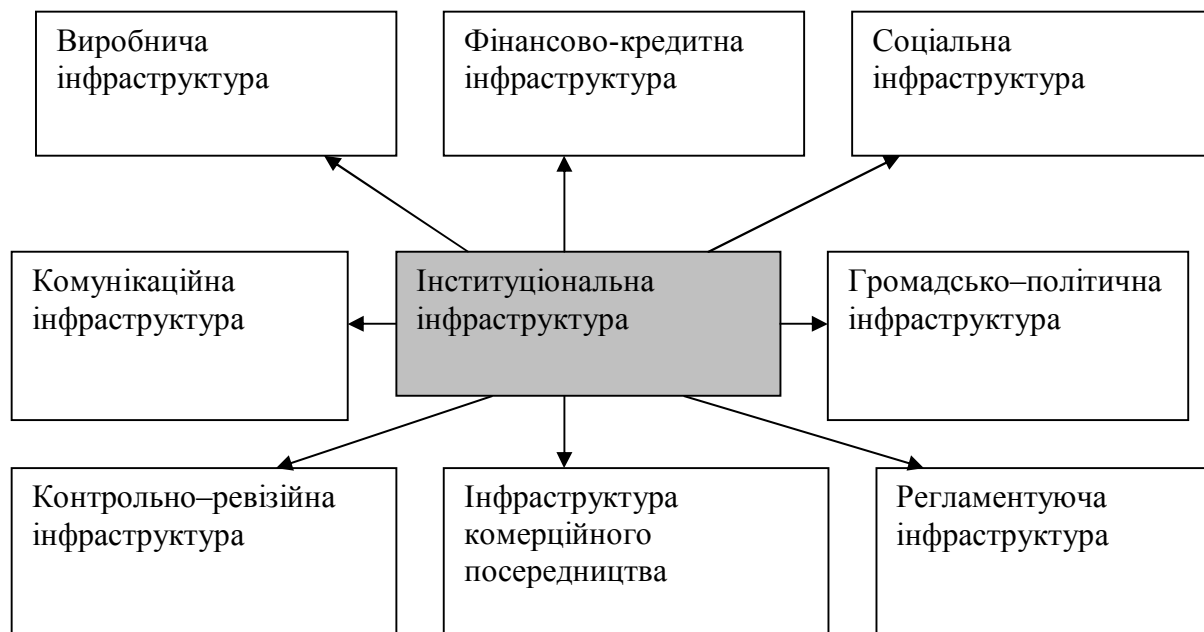


Рис.1. Складові інституціональної інфраструктури теплоенергетичної підгалузі житлово-комунального господарства.

Фінансово-кредитна інфраструктура - довірчі товариства (трасти), депозитарії, кредитні спілки, банківська система, які обслуговують комунальні теплоенергетичні підприємства, ОСББ, інші об’єднання комунальної сфери.

Комунікаційна інфраструктура представлена рекламними агенціями; засобами мас-медіа; консалтинговими фірмами, що надають маркетингові послуги; інформаційними центрами; компаніями, які розробляють та обслуговують профільне програмне забезпечення для надання якісних теплослуг, їх транспортування й розподілу, а також здійснюють комунікації між державними установами, комунальними підприємствами та споживачами їх послуг.

До складу громадсько-політичної інфраструктури входять галузеві профспілкові комітети, громадські спілки та об'єднання, політичні партії, центри зайнятості, інші галузеві об'єднання.

Інфраструктура комерційного посередництва представлена системою страхових, лізингових, консалтингових, інжинірингових, клірингових компаній, біржами, ярмарками, виставками, аукціонною діяльністю тощо.

Контрольно-ревізійна інфраструктура включає податкові інспекції, контрольно-ревізійні служби, аудиторські палати, фінансові установи, які наділені повноваженнями здійснювати перевірку відповідності здійснення господарської діяльності чинному законодавству.

Регламентуюча інфраструктура представлена системою виконавчих органів влади різних рівнів підпорядкування, обласними, міськими, районними, селищними, сільськими радами, системою дозвільних інстанцій (санітарно – епідеміологічною, пожежною службою тощо).

Усі названі структурні одиниці інституціональної інфраструктури розвиваються паралельно із розвитком ринку комунальних послуг, надаючи йому при цьому певних ознак монополістичної конкуренції, що є позитивним з позиції суспільної значущості. Монополізований ринок не зацікавлений в розширенні вимог споживачів та підвищенні якості задоволення існуючих потреб. Поява конкурентних сил ставить представлені на ринку підприємства перед необхідністю постійного вдосконалення та інноваційного розвитку заради самозбереження. Користь від цього процесу отримує споживач, оскільки має змогу обирати між послугами різної якості та вартості..

Суттєво змінилася роль держави у процесах інституціалізації змін за період становлення України як незалежної держави. Тоді як в 90-х роках минулого століття державні органи влади ініціювали створення або зміни нормативно-правових актів відповідно до появи гострої необхідності в них, то вже зараз спостерігається чітка тенденція до впровадження інструментарію стратегічного менеджменту в управління на макрорівні та

створення системи державних національних пріоритетів у реалізації державної політики.

Але держава не тільки має визначати умови роботи підприємств підгалузі та встановлювати пріоритетні критерії розвитку, а й сформувати дієвий механізм взаємодії державних інституцій, які здійснюють регуляторну політику в галузі, територіальних громад, які є власниками комунального майна, та власне підприємств, які надають послуги теплопостачання. І вихідною точкою стратегічного планування на різних рівнях управління має виступати критерій задоволення потреб суспільства. Тому одним з базових елементів, які слід враховувати при державному регулюванні організаційних змін в комунальній теплоенергетиці, має бути розуміння того, що згідно чинного законодавства комунальна власність не є складовою державної власності, а згідно Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» виступає окремою самостійною категорією нарівні з державною, приватною та колективною власністю. Згідно статті 60 вказаного Закону первинними суб'єктами комунальної власності є територіальні громади сіл, селищ та міст. Тому цілком логічним є висновок, що право приймати рішення щодо комунальних об'єктів районними та обласними радами повинно мати похідний характер від рішень саме територіальних громад.

В розвитку процесів інституціоналізації організаційних змін доцільно враховувати досвід Європейського Союзу. Тут взаємодію між європейськими інститутами, які представляють інтереси всіх частин суспільства (виробників, державних інституцій окремих країн, інших організацій та інтереси громадян), забезпечують лобісти та групи інтересів. Навіть в умовах конфліктності інтересів та неоднорідності позицій ЄС вдалося досягти пріоритетності інтересу громадян країн-членів.

Функціонування європейських інститутів відзначається взаємною залежністю між чиновниками та лобістами. Зокрема прийняття та внесення змін до законопроектів Європейської комісії обов'язково вимагає підтримки

дорадчих органів, які представляють групи інтересів. В свою чергу дорадчі органи можуть ініціювати відхилення законопроектів, підтриманих Радою Міністрів [1].

Протягом 1980-1990 рр. спостерігалось постійне зростання чисельності лобіських груп до близько трьох тисяч, задіяних в роботі Єврокомісії.

В перелік повноважень зацікавлених груп входить:

- Створення сприятливої атмосфери для прийняття окремого рішення;
- Моніторинг, результати якого слугують підставою для прийняття рішень;
- Прямі контакти з чиновниками для надання більш компетентної думки з приводу рішення;
- Захист інтересів та вплив.

На думку В. Мельник, в Україні дотримання суспільної пріоритетності при здійсненні інституціональних перетворень повинен дорадчий орган, створений у формі громадської асоціації [8, с.765]. Громадська палата могла б забезпечити громадську експертизу тих законопроектів, які мають загальнонаціональне значення.

Найпоширенішою світогосподарської тенденцією макроекономічних інституційних змін є розвиток та розширення меж системи інститутів, які здатні через посередництво фіскальної функції держави забезпечити реалізацію її соціальних пріоритетів та створити умови для соціального розвитку суспільства за визначеною системою критеріїв (зниження безробіття, підвищення добробуту населення, освіта, медицина страхування, доступне житло та інфраструктурна мережа відпочинкових і лікувально – оздоровчих закладів, вільний доступ до ринків праці, можливість підвищення кваліфікації, розвитку індивідуальних здібностей тощо).

Як зазначається в праці [9], інституційні зміни стосуються не тільки перетворень умов господарювання суб'єктів, а й форм власності, взаємин між учасниками галузевого ринку, появи, зникнення чи трансформації існуючих

інститутів. При цьому основним інституційним суб'єктом, а також основою для формування суспільних інституцій, як зазначається в працях С. Благодетєлевої – Вовк [4], є людина.

Виділяють два основних типи інституційних змін:

- еволюційний (ендогенний);
- революційний (екзогенний, за допомогою втручання держави (адміністрації фірми), коли йдеться про зміну формальних інститутів [7, с.64].

В Україні спостерігається тенденція до спроб реалізовувати організаційні зміни в комунальній теплоенергетиці революційним шляхом. Зокрема на виконання завдань Програми діяльності Кабінету Міністрів України "Український прорив: для людей, а не політиків", затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2008 р. №14, було прийнято Постанову Кабінету Міністрів «Про затвердження Концепції розвитку системи державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій на ринку комунальних послуг». Згідно відповідної Концепції пропонується створити загальнодержавний регуляторний орган (за прикладом Великобританії, країн Балтії та Південної Америки) або регіональні, муніципальні відповідні органи (за прикладом країн СНД, Близького сходу, більшості штатів США), які б забезпечували баланс інтересів суспільства та держави, суб'єктів природних монополій та споживачів [12].

До повноважень регуляторних органів також пропонується включити захист інтересів споживачів, контроль якості послуг, створення умов для належного функціонування підприємств галузі та сприяння залученню інвестицій. Основним мотиватором зниження собівартості надання відповідних послуг передбачається надання регуляторним органам повноважень відкликати ліцензію на здійснення відповідної діяльності, якщо підприємству галузі не вдалося на протязі встановленого терміну знизити

собівартість послуг на певний відсоток за рахунок енергозбереження та впровадження інноваційних технологій.

Необхідність введення такого обмеження продиктована катастрофічністю стану основних фондів теплоенергетичних підприємств. Рівень зношування основних фондів перевищив 80%, а закладена в тарифі амортизація становить близько 4%. Хоча Кабінет Міністрів України виділив на відновлення фондів у 2008 році 7 млн. грн., підгалузь негайно потребує на технічне оновлення близько мільярда гривень (за оцінкою Міністерства з питань ЖКГ) [2].

Обсяги цільових коштів, направлених на реконструкцію теплових мереж і котлів, наведено в табл.1.

Таблиця 1.

Обсяги інвестування коштів в об'єкти комунальної теплоенергетики ЖКГ Івано-Франківської області

Показник	2005		2006		2007	
	Профінансовано	Освоєно	Профінансовано	Освоєно	Профінансовано	Освоєно
Фінансування з державного бюджету, тис. грн.	0	0	680	680	6577	6444
Фінансування з місцевого бюджету, тис. грн..	2600	2600	3991	3991	2293	2293
Кошти підприємств, тис. грн.	11900	11900	940	940	4616	4616

Рівень освоєння коштів державного бюджету в 2007 році становив в середньому 90%. За результатами державного аудиту незадовільним є також виконання заходів згідно «Комплексної державної програми енергозбереження України», затвердженої Постановою КМУ від 27.06.2000 року [2], що свідчить про неспроможність суто державного регулювання вивести підгалузь з кризового стану.

Але проаналізуємо, чи не передбачає створення ще одного регуляторного органу дублювання повноважень адміністративних органів?

Функції контролю за тарифоутворенням в галузі виконує Державна цінова інспекція.

Відстеження дотримання чинного законодавства на ринку локальних монополій, зокрема в сфері теплоенергетики, покладено на Антимонопольний комітет України.

Контроль захисту інтересів користувачів щодо якості продукції (товарів, послуг) здійснює Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України.

Використання коштів державного бюджету контролює Рахункова палата.

Контроль за витрачанням бюджетних коштів усіх рівнів та коштів позабюджетних фондів здійснює Державна контрольно-ревізійна служба.

Громадський контроль за діяльністю державних інституцій реалізовується громадськими об'єднаннями, які створюються на основі Закону України «Про об'єднання громадян».

Тому, на нашу думку, створення додаткового регуляторного органу та, відповідно, розширення структури державного чи муніципального апарату в сучасних умовах є економічно недоцільним та таким, що створює додаткове навантаження на видатки державного (місцевого) бюджетів (виходячи з необхідності скорочення чисельності державного апарату, що обґрунтовано в дослідженнях В. Федоренка [15]).

Функції щодо врегулювання процесів перетворень в сфері комунальної теплоенергетики, на нашу думку, є доцільним повністю передати у відання органів місцевого самоврядування, а ефективність їх здійснення мають контролювати існуючі вищезгадані інституції згідно своїх повноважень.

Оскільки неформальні інститути також можуть створювати цілісну базу для функціонування формального інституту [9, с.481], доцільним є здійснення планового впливу на процеси формування та еволюційний розвиток таких інституцій в напрямку збільшення ціннісного вияву їх властивостей та узгодженості із напрямками державного регулювання галузевого ринку.

Вплив на неформальні інституції можна реалізовувати через галузеві профспілкові організації, засоби мас-медіа та громадські слухання щодо вдосконалення роботи теплоенергетичних підприємств.

Базовими завданнями, які мають вирішуватись при такій співпраці, є:

- Визначення пріоритетів та вподобань споживачів щодо послуг теплопостачання, зручніших форм розрахунків, способів надання послуг;
- Покращення привабливості підприємств серед споживачів через закріплення позитивних результатів організаційних змін й отримання громадської оцінки;
- Сприяння більш глибокому усвідомленню проблем, з якими зіштовхуються комунальні теплоенергетичні підприємства, в умовах постійного подорожчання енергії та низької культури платежів споживачів.
- Формування виваженої громадської думки щодо соціальної спрямованості тарифної політики в підгалузі на муніципальному рівні, оскільки й тарифи затверджуються міськвиконкомами;
- Активізація участі громадськості у прийнятті виважених рішень щодо розвитку підгалузі та в процесах реалізації організаційних змін на окремих підприємствах.

На нашу думку, висвітлення інформації у місцевих ЗМІ щодо результатів роботи органів місцевої влади із зазначенням перспективних завдань дозволить не тільки відстежити членам територіальних громад

ефективність муніципального управління в сфері теплоенергетики, а й налагодити зворотній зв'язок з безпосередніми користувачами відповідних послуг щодо напрямків вдосконалення роботи відповідно до потреб громади через існуючі громадські слухання, які сьогодні є простою формальністю.

Розвиток різних форм громадських об'єднань комерційного характеру, які беруть на себе управління комунальними об'єктами (наприклад, об'єднання мешканців багатоквартирних будинків), дозволить активізувати раціональні економічні важелі впливу на трансформаційні процеси в галузі, зокрема її монополізацію, та сформувати економічну зацікавленість в результатах роботи керівництва й працівників теплоенергетичних підприємств.

Для теплоенергетичних підприємств житлово-комунального господарства згідно чинного законодавства можливі такі основні напрямки монополізації ринку: передача комунальних об'єктів в управління, оренду та концесію.

При передачі об'єкту в управління управитель згідно Проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про особливості передачі в управління, оренду, концесію об'єктів тепло-, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» не зацікавлений в фінансових результатах господарської діяльності об'єктів, переданих в управління. Тому, на нашу думку, обов'язковим пунктом договору управління має бути порядок здійснення плати за управління, розмір якої залежить від величини прибутків / збитків об'єкту управління. Якщо такий пункт договору відсутній, передача в управління є економічно недоцільною і має бути заборонена щодо об'єктів теплоенергетики як така, що не сприяє поглибленню монополізації теплоенергетичного ринку та створенню в ньому конкурентного середовища.

Недоцільність використання зарубіжної практики укладання інституціональних угод між державою та керуючим на ринку природних монополій припускається і в працях Ю.Кравченка [5].

Процедура прийняття рішення органами місцевого самоврядування про передачу комунальних об'єктів також вимагає нагального врегулювання на законодавчому рівні, оскільки сьогодні рішення можуть прийматись без проведення конкурсу і відповідно мати суб'єктивний випадковий характер та не відповідати інтересам громади.

Найактуальнішою проблемою демонополізації роботи теплоенергетичних підприємств є затвердження на законодавчому рівні порядку та особливостей таких змін. Проект «Положення про особливості передачі в управління, оренду, концесію об'єктів тепло-, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» був розроблений Кабінетом Міністрів України ще в 2006 році, але до сьогодні не затверджений. Неприйняття Верховною Радою Закону України «Про особливості передачі...в концесію» та низки інших супутніх законів призупинило процеси демонополізації ринку комунальних послуг в Україні. Нестабільна політична ситуація також негативно позначається на інвестиційній привабливості теплоенергетичних підприємств, оскільки більшість з них – комунальні або з державною часткою.

На нашу думку, найбільш доцільним на сучасному етапі розвитку комунальних підприємств є передача в концесію. Це дозволить генерувати достатньо коштів для кардинального технічного оновлення основних фондів підприємств теплоенергетики та створити економічну зацікавленість концесіонера та самих працівників в результатах господарської діяльності об'єктів концесії.

Позитивним є приклад Європи, де правила гри на ринку тепlopостачання визначають органи муніципальної влади, а держава, як правило, володіє контрольним пакетом акцій відповідних підприємств. Співіснування централізованих та децентралізованих схем тепlopостачання дозволяє покращити енерговикористання та знизити енергозалежність від інших держав, що сьогодні є актуальним і для України.

Висновок. Отже, процеси інституціоналізації організаційних змін мають відбуватись природним еволюційним способом за умов державного регулювання меж розширення інституціональної інфраструктури в напрямку відповідності суспільним потребам та державним галузевим пріоритетам.

1. Варда Я., Клосовські В. Острови надій: розробка стратегій локального розвитку. – 2-е вид., стереотип. – Пер. з пол.. М. Р. Желяк. – К.: Молодь, 2005. – 312 с.

2. Вісті з регіонів від 11.03.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/index>

3. Економічна енциклопедія: У 3 т. Е45/ Редкол. С.В.Мочерний (відп.ред..) та ін.- К.: Видавничий центр “Академія”, 2001.-Т.1.-848 с.

4. Інституціональна теорія фірми: Навч. пос. для студентів ек. спеціальностей / П.З. Лемещенкова, Н.А. Мельникова; Мінськ: Видавничий центр БГУ, 2005 – 119 с.

5. Кравченко Ю. Ринкам природних монополій – ефективне регулювання // Економіка України: політико-економічний журнал. - 2006.- №6 (535)- С.12-19.

6. Кривуцький В.В. Державне регулювання діяльності природних монополій: дис. здобуття наук. ступеня к-та екон. наук: спец.08.02.03. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cnti.kiev.ua/index.php?p=10>.

7. Крупа К. Методи організаційних змін у регулюванні економічних процесів: автореф. дис.. здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук: спец.08.02.03 / К. Крупа; Львів. нац. ун-т ім. І.Франка. — Л., 2005. — 41 с. — укр.

8. Мельник В.О. Історичні умови становлення й еволюції політичної культури як фактора формування громадянського суспільства в Україні // Держава і право: збірник наукових праць. - 2007.- № .38.- С.760-766.

9. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики: Монография, Пер. з англ. А.Н. Несторенко / Д. Норт. — М.: Фонд экономической книги “Начала”, 1997. — 180с.

10. «Про житлово-комунальні послуги» від 20.04.2000 із змінами і доповненнями // Відомості Верховної Ради. - 2000, №30.- (Закони України).

11.«Про природні монополії» від 20.04.2000 із змінами і доповненнями // Відомості Верховної Ради. - 2000, №30. - (Закони України).

12.Постанова Кабінету Міністрів України "Про схвалення Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002-2005 роки та на період до 2010 року" №139 від 14.02.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.djkg.gov.ua/content/km02.02.04.shtml>.

13.Рішення колегії Держжитлокомунгоспу України "Про внесення змін до Основних завдань Держжитлокомунгоспу України з реформування та розвитку галузі на 2002- 2006 роки" №19 від 21.05.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: : <http://www.djkg.gov.ua/content/pro-strat.shtml>

14.Ткач А.А. Держава і ринок: еволюція механізмів взаємодії у розбудові інфраструктури // Економіка та держава. - К.: - 2005.- №4.-С.9-13 .

15.Федоренко В.Г. Управління і економіка. Інтелект. // Економіка та держава. - К.: - 2004.- №11.-С.2-5.

16.Чухно А. Господарський механізм та шляхи його вдосконалення на сучасному етапі. // Економіка України. - 2007.-№3 (544).-С.60-67.

In the article, the directions of coordination of interests of the society and commercial interests of the enterprises of heat and power engineering sub-branch for the housing and municipal services by means of the state are described.