

ВПРОВАДЖЕННЯ МЕТОДОЛОГІЇ ПРОЕКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ПРАКТИКУ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ТЕПЛОПОСТАЧАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА МІСТА

МУРАЄВ Є. В.

здобувач

Харків

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями. Недосконалість системи управління системою теплопостачання житлово-комунального господарства України, затримки з його реформуванням привели до того, що підприємства галузі не в змозі ефективно функціонувати в ринкових умовах і забезпечувати споживачам послуги відповідного рівня і якості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Процес реформування системи теплопостачання житлово-комунального господарства свого часу пережили всі розвинені країни світу. Шукаючи виходу із складної ситуації, уряди цих країн провадили політику, що мала забезпечити державну підтримку

підприємств теплопостачальної сфери і, водночас, сприяти якомога ширшому залученню приватного сектору до надання послуг. Завдяки залученню приватних підприємств виникло і розвинулося конкурентне середовище [1]. Зрозуміло, що за таких умов підвищилася ефективність надання теплопостачальних послуг і знизилася їх вартість. Окрім того, істотно збільшився приплив капіталу: порівняно з центральним урядом чи муніципалітетами, приватні бізнесмени мали набагато кращі можливості залучати приватний банківський капітал. Відтак підприємства, впровадивши новітні технології, почали працювати набагато ефективніше, споживачі навчилися економно споживати енергоресурси. Вдалося скоротити витрати виробництва і здешевіти теплопостачальні послуги, суттєво покращивши їхню якість. Одночасно уряди цих країн проводили цілеспрямовану соціальну політику, що гарантувала захист малозабезпеченим родинам і заохочувала широку громадськість до участі в здійсненні тарифної реформи.

Успішний розвиток економіки України у значній мірі залежить від вирішення питання з енергоносіями [2]. Недостатня кількість власних енергоносіїв змушує до їх імпортування. Сьогодні близько 25% валового внутрішнього продукту (ВВП) витрачається на імпорт енергоносіїв. Тому найважливішим завданням є питання їх економії шляхом ефективного і ощадного використання. Енергозаощадження повинно стати основним пріоритетом енергетичної політики України, оскільки скорочення енергоспоживання за рахунок енергозаощадження означає скорочення імпорту енергоносіїв [3]. Витрати на використання потенціалу енергозаощадження у кілька разів нижчі від вартості поставок імпортного палива, тому від підвищення енергоефективності досягається значний економічний ефект.

Понад половину міст із населенням більше 100 тис. чоловік забезпечуються питною водою не цілодобово, а за графіком. У деяких областях зафіксовані випадки невідповідності проб питної води вимогам державного стандарту по хімічному й бактеріологічному показникам. Незадовільний технічний стан водогінних мереж приводить до вторинного забруднення питною водою й погрози виникнення інфекційних захворювань.

Збільшуються витрати енергетичних ресурсів при виробництві й наданні теплопостачальних послуг, які в 2–3 рази більше, ніж у країнах Європейського Союзу [4].

Законодавство в сфері системи теплопостачання житлово-комунального господарства (особливо нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій й органів місцевого самоврядування) не повністю відповідає директивам Європейського Союзу і Європейської хартії місцевого самоврядування, що не сприяє створенню привабливого інвестиційного клімату [5].

Недосконалість системи соціального захисту населення в сфері системи теплопостачання житлово-комунального господарства, неякісне забезпечення житлово-комунальних послуг, низький рівень інформованості населення, невідповідність норм законодавства й відсутність у ньому деяких норм по регулюванню відносин споживачів і виробників теплопостачальних послуг збільшує невдоволення серед населення.

Таким чином, актуальною стає завдання реформування інфраструктури теплопостачання житлово-комунальної сфери, що підтверджується прийняттям загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки [6]. У цій програмі передбачений комплекс заходів, спрямованих на реструктуризацію взаємин учасників взаємодії в системі теплопостачання.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Однак, незважаючи на прийняту програму важливим є впровадження ефективних заходів по реформуванню системи житлово-комунального господарства (ЖКГ) на місцях, включаючи систему управління ЖКГ міста.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз ефективності впровадження методології проектного менеджменту в практику управління системою теплопостачання житлово-комунального господарства міста.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Для підтримки нормального функціонування міського господарства, для забезпечення його розвитку, крім інвестицій потрібні сучасні технології управління й суспільна ініціатива. Одним з організаційних досягнень щодо цього є міські цільові програми, ініціаторами й розроблювачами яких можуть бути комунальні підприємства, департаменти міського виконавчого комітету, вищі навчальні заклади, приватні компанії. Одним із прикладів таких програм є програма реформування житлово-комунального господарства міста Харкова на 2011 – 2011 рр від 27.10.2010 р. № 328/10 [7]. Як технологія управління, що забезпечує довгостроковий і поступальний розвиток міського господарства на основі таких цільових програм, доцільно використати метод проектного менеджменту.

Проектний менеджмент передбачає два взаємопов'язаних процеси: стратегічне планування і управління проектами, спрямованих на підготовку рішень (розробку проектів) і їх здійснення.

Даний метод набув широкого застосування в управлінні великими корпораціями і є одним з досягнень сучасної управлінської науки. Муніципальне утворення представляється при цьому у виді корпорації, що має широко диверсифіковані види діяльності.

Перевагами впровадження проектного підходу в управлінні цільовими програмами є: особиста відповідальність; доступність контролю результатів; терміновість робіт; ясність цілей для групи в цілому і кожного виконавця; підвищення ефективності операцій; можливість диверсифікованої діяльності.

Ціль управління на принципах проектного менеджменту полягає в забезпеченні безумовного й постійного приросту потенціалу міста за рахунок залучення зовнішніх і мобілізації внутрішніх ресурсів на підставі обраних орієнтирів розвитку. Вибір стратегії, визначення цілей і механізмів їх досягнення є завданнями апарата адміністрації. Пропонований метод припускає поділ процесів підготовки, прийняття, виконання і контролю виконання рішень у системі управління містом і використовує відомий цикл Демінга (Plan – Do – Check – Act) для безперервного поліпшення процесів відповідно до вимог міжнародного стандарту ISO 9001: 2000 (рис. 1).

Кардинальною відмінністю пропонованої на рис. 1 моделі, що використовує метод проектного менеджменту, є розподіл відповідальності між особами, що готують, приймають, виконують й контролюють рішення. У результаті система відповідно до даної моделі приймає замкнутий, самодостатній і саморегульований характер.

Адапована до специфіки системи теплопостачання житлово-комунального господарства модель складається з чотирьох безупинно діючих, взаємопов'язаних і послідовних процесів:

1. Підготовка рішення: аналіз поточної соціально-економічної і політичної ситуації в цілому, у тому числі, аналіз стану суб'єктів і об'єктів управління; визначення болючих крапок і вироблення по заданих алгоритмах і

методам стратегії розвитку; контроль виконання вже прийнятих рішень і дослідження реакції на них, пропозиції по корекції прийнятих рішень; формалізація цілей у виді проектів рішень, як безлічі альтернатив; інформація про проекти цільових програм розміщується на муніципальному інформаційному ресурсі; проекти рішень (з альтернативними варіантами) представляються особі, що приймає рішення; формуються проекти коректувальних дій по раніше прийнятих рішеннях.

2. Ухвалення рішення: аналіз альтернативних варіантів рішення і формування нормативно-правового акта міським головою або його заступниками; видається прес-реліз про затверджені цільові програми; інформація про затверджені цільові програми розміщується на муніципальному інформаційному ресурсі.

3. Виконання рішення: виповнюються запропоновані нормативно-правові акти; фіксуються планові ключові показники результативності цільових програм; формується суспільна думка за допомогою муніципального інформаційного ресурсу у виді звітів, довідок, реєстрів, кадастрів і офіційних даних про хід реалізації цільових програм.

4. Контроль виконання рішення: здійснюється моніторинг засобів масової інформації про реалізації цільових програм; аналізується суспільна думка за до-

помогою муніципального інформаційного ресурсу; порівнюються планові і фактичні ключові показники результативності (КПР) виконання цільових програм.

Модель процесу підготовки рішення представлена на рис. 2.

Отже, у пропонованій моделі управління містом на основі реалізації цільових програм утвориться внутрішній контур управління, у якому після контролю виконання рішення у випадку розбалансу планових і фактичних показників результативності цільових програм, здійснюються необхідні коректувальні дії.

Зовнішній контур управління утвориться за допомогою муніципального інформаційного ресурсу. Зворотний зв'язок у цьому випадку здійснюється через оцінку реакції на прийняті рішення шляхом вивчення суспільної думки й залучення незалежних експертних груп.

Проекти цільових програм розробляються на основі аналізу поточної ситуації і виявлення «болючих точок», а в майбутньому на основі стратегічного плану міського розвитку. Попередні проекти цільових програм розробляють ініціативні групи разом із обов'язковим формуванням паспортів цільових програм.

Попередні проекти цільових програм повинні пройти обов'язкову попередню експертизу в підрозділі, що реалізує стратегічне планування.

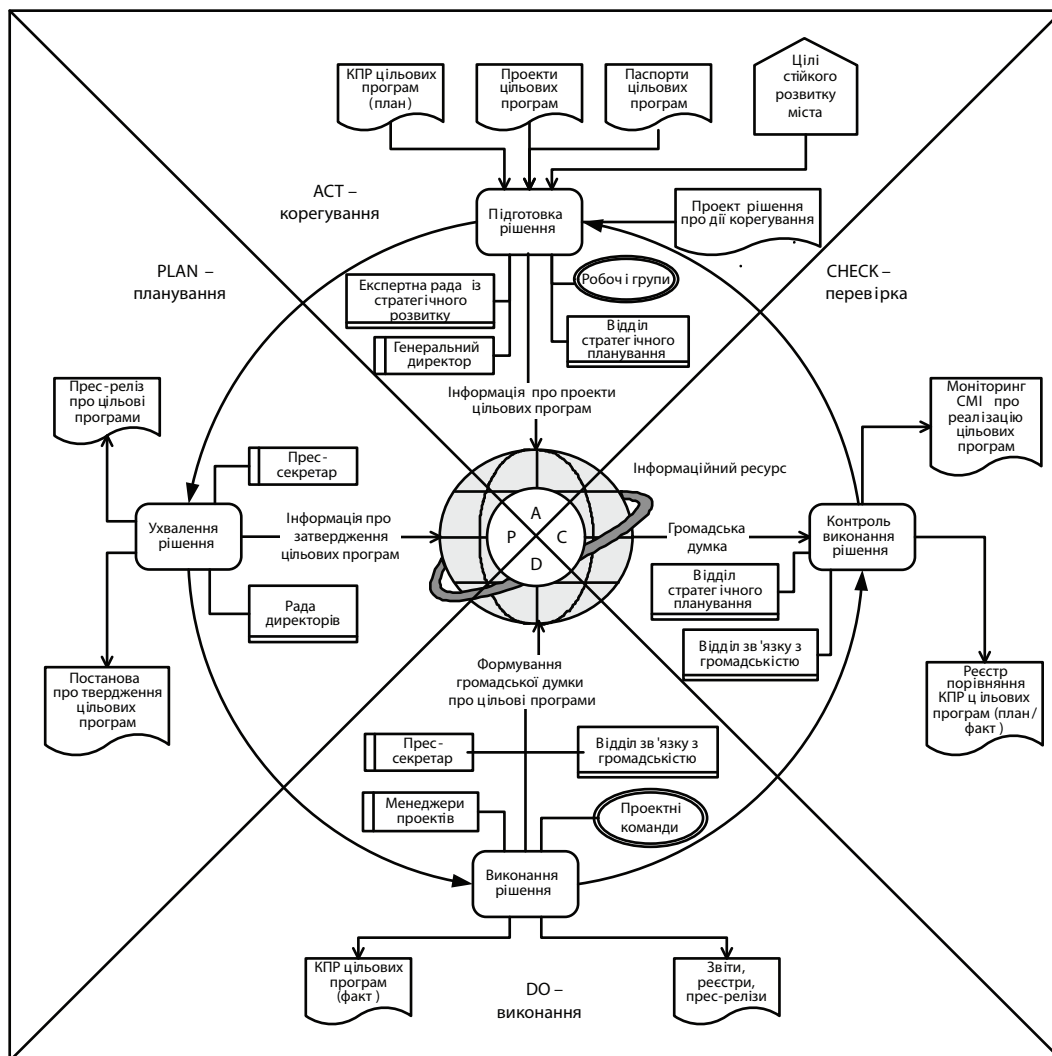


Рис. 1. Цикл Демінга при підготовці й реалізації цільових програм

Для цього необхідно створити в структурі адміністрації міста відділ стратегічного планування, що відповідає за довгострокове планування і визначальну стратегію розвитку муніципального утворення як єдиного комплексу, основними функціями якого, є: визначення місії адміністрації, генерація і формулювання цілей (короткострокові, середньострокові і довгострокові); розробка системи опису і критеріїв оцінки ситуації; стратегічне планування – розробка плану й аналіз стратегічних альтернатив; планування реалізації стратегії (визначення ключових управлінських задач,

проміжні цілі й ін.); попередня експертиза цільових програм; підготовка рішень цільових програм; розробка бюджетів цільових програм; контроль за виконанням цільових програм; пошук інвесторів для реалізації загальноміських інвестиційних проектів; контроль за виконанням і аудит проектів або програм; аналіз інвестиційних проектів; аналіз зовнішніх небезпек і можливостей – фактори конкуренції, політики та ін.

Після успішної попередньої експертизи міський голова або його заступники формують робочі групи і затверджують менеджерів цільових програм у вигля-

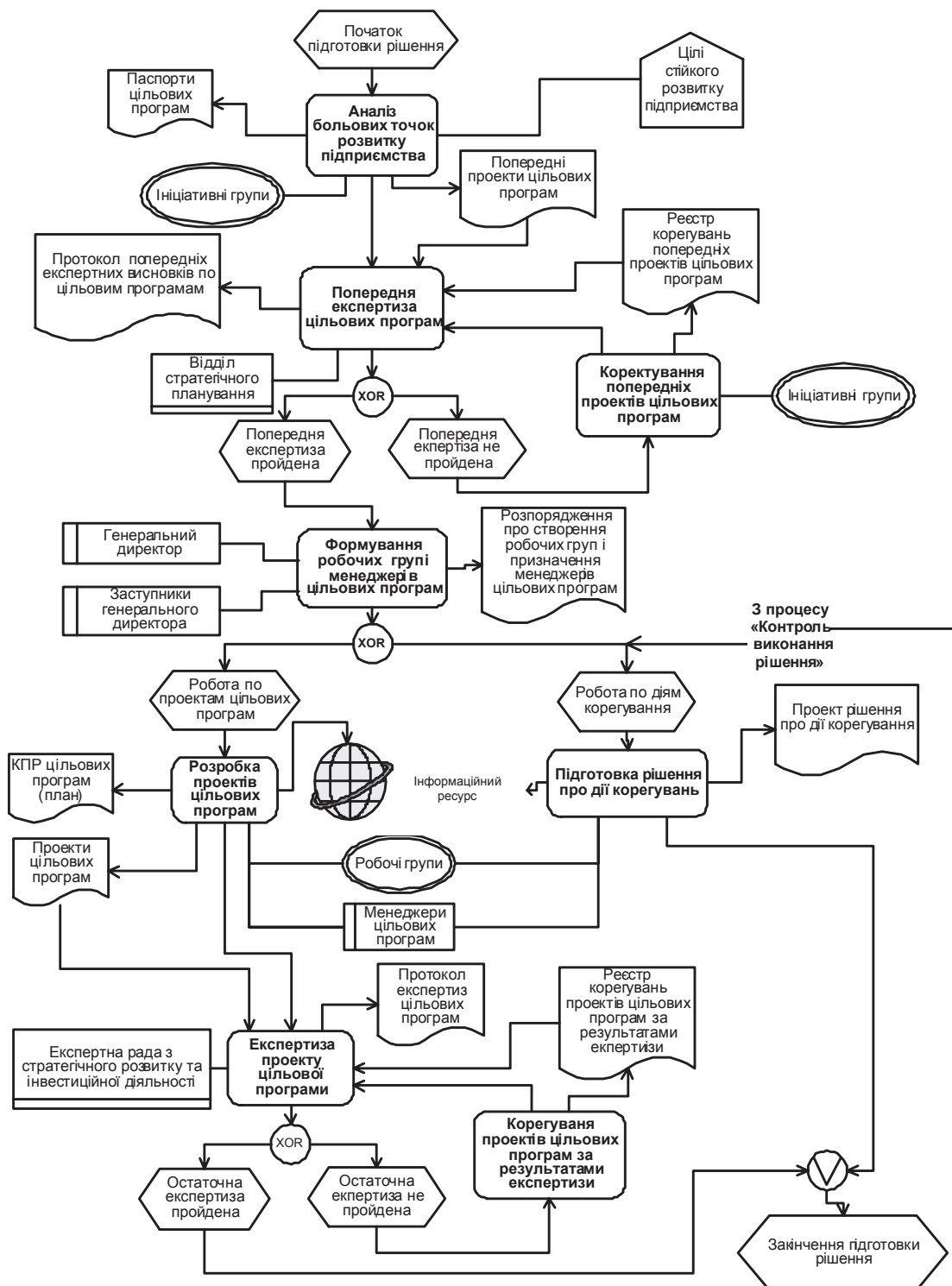


Рис. 2. Модель процесу підготовки рішення

ді нормативно-правового акту, що трансформується в розпорядження про робочі групи і призначення менеджерів цільових програм.

Далі робочі групи і менеджери розробляють проекти цільових програм, паспорти цільових програм, а також формують ключові показники результативності цільових програм і формується муніципальний інформаційний ресурс про проект цільової програми, що виноситься на суспільне обговорення. У випадку якщо в процес підготовки рішення ми попадаємо з процесу контролю виконання рішення, менеджери цільових програм виконують підготовку рішення про корегувальним діям і формується муніципальний інформаційний ресурс про коректувальним діям по виконуваних цільових програмах.

Остаточна експертиза проектів цільових програм здійснюється експертною радою по стратегічному розвитку й інвестиційної діяльності. Функції експертної ради по стратегічному розвитку й інвестиційної діяльності наступні: оцінка нинішньої ситуації в місті: соціально-економічний аналіз – економіка, ринкові фактори, технологічні фактори і т. д.; прогнозування, у тому числі бюджетів цільових програм; проведення маркетингу міста і розробка маркетингових заходів; пророблення маркетингової складових міських інвестиційних проектів.

Таким чином, підсумком першого етапу є створення необхідних структурних підрозділів, що реалізують стратегічне планування, визначення їхніх функцій, чітко поставлених задач і плану робіт.

Основною ідеєю другого етапу є поступовий переклад усіх видів діяльності адміністрації на рівень проектного менеджменту. Тобто заходи і дії, пов'язані з життєдіяльністю міста, формалізуються до рівня бізнес-планів або інвестиційних проектів, убраних у форму рішення. Муніципальне утворення представляється при цьому у виді корпорації, що має широко диверсифіковані види діяльності.

Завдання етапу – поліпшення якості прийнятих рішень на базі нових управлінських та інформаційних технологій.

Підрозділ, що реалізує стратегічне планування, розробляє проекти (готує рішення), проводить всебічну їхню оцінку, у тому числі, досліджуючи реакцію населення на рішення, а також планує механізми їхньої реалізації й ресурсне забезпечення, розробляє заходи щодо контролю й корекції. На стадії розробки проектів (підготовки рішень) залучаються фахівці з галузевих підрозділів адміністрації у вигляді робочих груп. При розробці цільових програм здійснюється перехід від прогнозування по тенденції до стратегічного прогнозування.

Розробка проектів здійснюється на основі інструментів (методів, методик і прийомів) міського маркетингу. Вивчається ситуація із цільовими групами (населення, економіка), спрацьовуються механізми впливу на них. Підсумком маркетингових досліджень є виявлення пріоритетів цільових груп й інвестиційної привабливості загальноміських проектів і міста в цілому. На цьому етапі адміністрація міста формує суспільну думку, втягуючи населення в процес управління й загальноміські проекти.

Необхідною умовою виконання даного етапу є створення інтегрованої технології управління муніципальними інформаційними ресурсами, перетворення інформації в ресурс при прийнятті управлінських рішень. Формується правова база процесу створення й використання інформаційних ресурсів.

Проводиться кадрова політика з урахуванням переходу на нові підходи до управління. Здійснюються навчання й перепідготовка фахівців, що беруть участь у підготовці цільових програм. Формується ядро керівників нової формації.

Підсумком другого етапу повинне стати відпрацювання механізму підготовки рішень на базі сучасних управлінських і інформаційних технологій. Другий етап завершиться, коли проектним менеджментом будуть охоплені всі сфери міського управління, тобто сума реалізації проектів буде достатньою для виконання муніципалітетом своїх функцій.

Наступним етапом є стратегічне планування, де здійснюється оптимізація міського управління, впроваджується система управління на виконавському рівні через реструктуризацію галузевих департаментів, відділів і муніципальних підприємств під проектний менеджмент. Відбувається адаптація адміністрації в цілому під проектний менеджмент.

Структура управління є залежною від зовнішнього середовища (населення й економіки) і адекватно реагує на її зміни – зміни зовнішнього середовища стають підставою для створення проектів або цільових програм, які тягнуть зміни в структурі управління.

На цьому ж етапі окремі проекти адміністрації консолідуються до рівня великих проектів, що вирішують масштабні завдання, такі як: створення сприятливого середовища для життєдіяльності громадян, розвитку соціально-економічної сфери; містобудування й архітектура; поліпшення інфраструктури.

На цьому етапі необхідно створити некомерційне партнерство «Агентство урбаністики», яке б взяло на себе функції підготовки й реалізації великих загальноміських проектів і здійснювало конструктивний діалог в області планування, територіального розвитку й надання проектів. «Агентство урбаністики» може створюватися разом з органами місцевого самоврядування й повинне сприяти забезпеченню й розвитку територій. Створення проектів територіального розвитку повинне мобілізувати багато організацій і опиратися на стратегічне партнерство заради досягнення мети сталого розвитку міста. Департаменти муніципалітетів із працею можуть виконувати роль координаторів у рішенні наведених вище завдань. На першому етапі функції «Агентства урбаністики» міг би взяти на себе створений при Харківській національній академії міського господарства центр – «Мегаполіс».

І саме ці загальноміські проекти, ув'язані в єдиний стратегічний план, стануть основою для дій адміністрації в короткостроковій, середньостроковій і довгостроковій перспективі. Підсумком робіт на третьому етапі стане виразна соціально-економічна політика адміністрації, чітко позначені орієнтири й пріоритети розвитку міста, єдиний довгостроковий план, відпрацьований контроль за виконанням реалізації плану.

На третьому етапі впроваджуються нові форми кадрової роботи: конкурсний відбір кандидатів на роботу; перехід від курсів навчання до безперервного утворення муніципальних службовців; щорічна атестація із залученням експертів; зміна оцінки ефективності роботи; уведення механізму резерву управлінських кадрів.

Здійснення даних мір значно скоротить адміністративний апарат, зробить його гнучким і працездатним, підвищить авторитет муніципальної служби. Зросте інтелектуальний потенціал муніципального службовця.

Кінцевими цілями третього етапу є: створення системи розробки й прийняття рішень, їхнього виконання й контролю за їхнім виконанням; перетворення адміністрації в компактну й працездатну структуру; муніципальний інформаційний ресурс придбає закінчений вид, що адекватно відбиває існуючої реалії; відпрацьовані механізми міського маркетингу й стратегічного прогнозування, що дозволяють адміністрації оперативно реагувати й впливати на зміну зовнішнього й внутрішнього міського середовища; створення системи контролю за ліквідністю, структурою витрат і капіталовкладеннями адміністрації міста як єдиного господарського комплексу. Визначальним компонентом проектного менеджменту, що забезпечує досягнення поставлених цілей, є реалізація проектів. Проекти розробляються на підставі: стратегічного плану міського розвитку; аналізу поточної ситуації й виявлених «болючих крапок»; оцінок результатів реалізації існуючих проектів. Саме ці загальноміські проекти, об'єднані в єдиний стратегічний план, стануть основою для дій адміністрації в коротко-, середньо- і довгостроковій перспективі.

При розробці й реалізації довгострокових проектів і цільових програм перехід на проектний менеджмент дозволить: передбачити міри, що виключають необґрунтовані витрати бюджету; залучити додаткові джерела фінансування; знизити можливі ризики; забезпечити адаптацію системи управління до зміни міського середовища.

Механізми реалізації й контролю по кожному конкретному проекті визначаються в проекті при його розробці. Контроль за виконанням проектів і право ініціативи по корекції покладають на менеджерів проектів.

В процесі реалізації проектів досягається найважливіша мета процесу управління містом – відтворення його потенціалу. Якщо прийняті механізми забезпечують приріст потенціалу, значить вони обрані правильно й місто розвивається, якщо немає – потрібна коректування механізмів. Контроль за виконанням рішень здійснюється через систематичний моніторинг за загальноміськими ресурсами, тобто за тим, вирішена чи проблема ні.

Основним завданням адміністрації міст у цей час є впровадження стратегічного планування й проектного менеджменту в управління міським господарством у мінімальний термін і з мінімальними витратами.

Проектно-цільовий підхід продекларований у багатьох муніципальних утвореннях і здійснюється за допомогою реалізації цільових програм розвитку міста, які розроблялися при участі автора й викладені в роботах.

Цільові програми стали не просто додатковим джерелом фінансування сфер, а проробленим механізмом міжвідомчого підходу до рішення завдань, широкого залучення громадськості, досягнення поставлених цілей розвитку міста, що включає в себе прозорий бюджет, що дає розуміння, чому саме ці ресурси необхідні, систему індикаторів – цільових показників, по яких в оперативному режимі можна відслідковувати ефективність реалізації програм.

Для того, щоб здійснити перехід до проектно-проектно-орієнтованого підходу до управління муніципалітетом, необхідно розробити стратегічний план його реалізації. Для управління досягненням стратегічних цілей доцільно скористатися сучасною методологією стратегічного управління підприємством, заснованою на «Збалансованій системі показників».

Необхідною умовою його застосовності є можливість визначення методом функціонального, кореляційного й емпіричного (більшою мірою) аналізу впливу зміни одних ключових показників на зміну інших.

Важливим моментом є угруповання й зв'язування ключових показників у якусь збалансовану систему обліку інтересу чотирьох основних складових бізнесу: акціонери, клієнти, технології (внутрішні процеси) і персонал. У якості індексних (проміжних) і цільових значень ключових показників звичайно виступають експертні оцінки бажаних значень, а також значення ключових показників підприємств-лідерів, що функціонують у подібних макроекономічних умовах – у тій же галузі, країні й т. д.

Практична діяльність керівництва підприємства при такому підході складається у визначенні й реалізації цілого ряду ініціатив, проектів і заходів – з метою зміни значень ключових показників при збереженні заданого балансу інтересів основних складових.

Збалансована система показників з успіхом використовується й у державному секторі. Вважається, що основна перевага використання збалансованої системи показників зв'язано з порівняльним аналізом, або бенчмаркінгом, що легше провести для муніципальної влади, чим для приватних компаній. Подібні методи оцінки застосовуються в багатьох районах і населених пунктах. У цьому випадку не виникає проблем, пов'язаних з розкриттям закритої інформації, і легше знайти муніципалітети в різних регіонах країни для проведення порівняльного аналізу.

У фінансовій перспективі основна увага приділяється поверненню інвестицій по всіх міських цільових програмах. Таким чином, всі цільові програми повинні містити в собі пророблений інвестиційний проект, що повинен бути успішно реалізований. З досвіду інших міст, які успішно працюють із цільовими програмами, строк повернення інвестицій повинен бути від шести місяців до року. Тобто цільові програми повинні бути зі швидким поверненням інвестицій.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, перехід на модель муніципального управління, орієнтованого на реалізацію цільових програм, оптимізує

структуру управління, зробити її керованою, гнучкою й залежною від зовнішнього середовища. Це дозволить у нових умовах муніципального управління зберегти й розвинути виробництво, збільшити виробничий, фінансовий і соціальний капітал, зробити місто максимально привабливим для життєдіяльності городян і розміщення капіталу, домогтися його залучення.

Подальші прогностичні дослідження в цій області повинні бути спрямовані на створення інноваційних організаційних форм, зокрема, бізнес-центрів, бізнес-інкубаторів, і технопарків. Однак практика господарської діяльності в Україні показує, що ці організаційні форми не можуть перебороти початкові етапи в умовах невизначеності правового статусу, відсутності фінансової підтримки й низкою прибутковості вітчизняного інноваційного підприємництва. Тому вони вимагають державної підтримки, а також пошуку нових форм і засобів їхнього створення й розвитку. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Котко В. Централізоване теплопостачання на електриці як відповідь на газовий виклик // Дзеркало тижня. – 2007. – №29.

2. Повышение эффективности тепла установками термообезвреживания бытовых отходов [Текст]: / О. Н. Зайцев, И. Н. Аксёнова // Будівництво та техногенна безпека. Збірник наук. праць. – Сімферополь: НАПКБ. – 2008. – Вип. 24–25 – С. 96 – 98

3. Паливно-енергетичний комплекс України на порозі третього тисячоліття / За заг. ред. А. К. Шидловського, М. П. Ковалка. – К: Українські енциклопедичні знання, 2001. – 400 с.

4. Гительман Л. Д., Ратников Б. Е. Энергетический бизнес. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Дело, 2008. – 416 с.

5. Торкатюк В. И., Коненко В. В., Мураев Е. В., Игнатова Н. И., Клочко К. В., Бутник С. В. Стратегия формирования механизма разработки и реализации стратегического управления устойчивым развитием городов на основе инновационного подхода / Устойчивое развитие городов. Управление проектами и программами городского и регионального развития: Материалы VI Международной научно-практической интернет-конференции. – Харьков: ХНАГХ, 2008. – с. 195 – 198.

6. Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>.

7. Офіційний сайт Харківської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua>.