

Глава 3

Реформационные процессы в сфере услуг

И. Ю. Батанова,
Т. К. Руткаускас,
В. А. Демин

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ВАРИАНТЫ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНЫМ ФОНДОМ¹

Одним из основных направлений реформирования ЖКХ Российской Федерации является создание конкурентной среды в управлении жилищным фондом, предоставляющей собственникам жилья право выбора управляющих и обслуживающих организаций, которые смогут обеспечить необходимое качество работ и услуг по более низким ценам.

Развитие конкуренции в сфере управления жилищным фондом, основанное на разделении функций заказчика и подрядчика по оказанию жилищно-коммунальных услуг, предполагает:

- формирование заказа от собственника на управление жилищным фондом;
- установление договорных отношений между собственником жилья, управляющими и подрядными организациями;
- создание механизмов, обеспечивающих взаимную ответственность субъектов договорных отношений в сфере производства и потребления услуг ЖКХ, за качественное и надежное обслуживание;
- формирование рынка производителей услуг ЖКХ, их хозяйственная самостоятельность на базе частных экономических интересов;
- привлечение к управлению жилищным фондом организаций различных форм собственности и создание равных условий для их функционирования.

¹ Исследование проводилось при финансовой поддержке РФНФ, грант № 04-02-83224а/У «Финансово-экономические и социальные аспекты перехода на полную оплату жилищно-коммунальных услуг» (2004–2006 гг.).

Поскольку до настоящего времени наиболее крупными собственниками жилищного фонда в России остаются органы местного самоуправления, обособление функций собственника является обязательным условием формирования эффективной системы управления муниципальным имуществом. В первую очередь это необходимо для прекращения практики выполнения муниципалитетами хозяйственных функций по управлению жилищным фондом. Органы местного самоуправления, в обязанности которых входит организация эффективного управления жильем, должны нанимать такие управляющие организации, которые будут полностью самостоятельны в выборе управленческих решений и заинтересованы в результатах своей деятельности, а договорные отношения между ними позволят увязать их интересы.

Для формирования системы управления и обслуживания жилищного фонда необходимо, с одной стороны, исходить из реальных прав и обязанностей собственников недвижимости, которые допускают различные варианты построения таких систем, а с другой – из экономической целесообразности, которая позволяет выбрать из них один, наиболее рациональный.

В результате внедрения управляющих компаний в сферу управления жилищным фондом ожидается ряд позитивных экономических и социальных результатов:

- повышение качества обслуживания жилищного фонда;
- повышение степени удовлетворенности населения обслуживанием жилищного фонда;
- увеличение доходов от использования жилищного фонда;
- минимизация расходов на содержание жилищного фонда;
- снижение стоимости жилищных и коммунальных услуг, предоставляемых населению;
- обеспечение высокого уровня комфортности жилья и придомовой территории;
- повышение срока службы зданий;
- повышение степени занятости жилищного фонда.

Основное требование при формировании или выборе управляющей организации – это ориентированность на удовлетворение нужд нанимателей и собственников жилья в части предоставления им жилищно-коммунальных услуг, при этом функции управляющей компании могут выполняться организацией любой организационно-правовой формы.

Действующие Управляющие жилищные компании в настоящее время, в основном, представлены в форме:

- 1) некоммерческая организация – Фонд;
- 2) муниципальное учреждение (МУ) – Служба Заказчика.

МУ – является бюджетным учреждением. В соответствии со ст.42 п.2 Бюджетного кодекса РФ все доходы от своей деятельности в полном объеме учитываются в доходах соответствующего бюджета. Экономия, возникающая в результате экономических и технических мероприятий, приводит к уменьшению доли бюджетных дотаций и ее полному учету в городском бюджете, тем самым устраняет коммерческий интерес предприятия в экономии и действует чисто административное управление.

Фонд – является экономически и юридически независимой организацией, на него не распространяются ограничения бюджетного кодекса. Но правовая форма не позволяет осуществлять полный контроль над деятельностью фонда.

В основе финансовой деятельности Фонда заложена добровольная и возмездная передача в Фонд средств и в таком же порядке из Фонда. Жесткие договорные отношения на обеспечение коммунальных услуг и техобслуживание ставят Фонд в юридическое несоответствие совершаемым действиям.

Существенным потенциалом формирования альтернативных форм управления жилищным фондом на сегодняшний день является объединение жильцов в **ТСЖ**. При этом способе управления собственники могут полностью реализовать свое право хозяина недвижимости, выступая в роли заказчика для частных управляющих компаний на рынке жилищно-коммунальных услуг, способствуя тем самым формированию прочной финансовой и организационной базы для развития договорных отношений и конкуренции.

Однако, несмотря на высокие темпы приватизации жилья, перспективность **ТСЖ** как новой эффективной формы управления недвижимостью и достаточно длительный срок ее существования в российском законодательстве (с апреля 1996 г.), процесс создания **ТСЖ** до сих пор не приобрел массового характера. В настоящее время **ТСЖ** формируются в основном на базе кооперативных и вновь построенных домов и занимают очень малую долю рынка **ЖКХ** – лишь 3% собственников жилья объединены в **ТСЖ**. Это обусловлено в первую очередь дороговизной эксплуатационных услуг

(в бюджетах органов местного самоуправления не предусматриваются средства на финансирование расходов, связанных с эксплуатацией домов ТСЖ), неопределенностью механизма финансирования капитальных ремонтов (жители ТСЖ вынуждены его проводить исключительно за собственные средства). Также это связано с необходимостью дополнительных платежей на содержание управляющей организации, оплату земельного налога или арендной платы, приобретение приборов учета и прочее, что делает эту перспективную форму жилищного самоуправления для большей части населения экономически нецелесообразной. Те же самые проблемы в настоящее время стоят и перед **жилищно-строительными кооперативами (ЖСК)**, основная цель деятельности которых – строительство жилищного фонда с последующим управлением. Решить их можно только, предусмотрев возможность получения ТСЖ и ЖСК установленных дотаций из местных бюджетов на эксплуатацию и капитальный ремонт этого жилищного фонда.

В связи с этим большое значение приобретает сотрудничество муниципалитетов с органами **территориального общественного самоуправления** населения (ТОС) как в части социальной защиты малообеспеченных слоев населения, так и в части контроля над исполнением действующего законодательства в сфере жилищно-коммунального обслуживания населения и защиты его прав. Органы ТОС действуют от лица населения и представляют его интересы. Через органы ТОС в управлении жилищным фондом могут принимать участие не только собственники, но и наниматели муниципального жилья. ТОС, имея значительные объемы финансовых средств из муниципального бюджета, могут выступать альтернативой Службе заказчика по объему управляемого жилищного фонда. Помимо функций управления жилищным фондом, ТОС могут выступать заказчиками на выполнение работ по благоустройству территорий и коммунальному обслуживанию входящих в них домов, строительству и ремонту жилищного фонда. В своей деятельности ТОС используют не только средства местного бюджета, но и средства населения, предприятий и организаций для финансирования целевых социальных проектов, а также собственные средства, формирующиеся за счет доходов от экономической деятельности. Однако ТОС могут осуществлять функции управления жилищным фондом только в том случае, если это право будет им передано муниципалитетом, что в настоящее время делается лишь в исключительных случаях.

Одной из самых перспективных форм управления, как доказано практикой зарубежных стран, должны стать **частные управляющие компании**. Идея передачи жилищного фонда в управление частным компаниям реализована во многих странах. Во всем мире жилищно-коммунальное хозяйство считается одной из самых привлекательных отраслей экономики, сферой устойчивого бизнеса.

В России также есть примеры, когда функции по управлению жилищным фондом любой формы собственности успешно выполняют профессиональные участники рынка жилищно-коммунальных услуг. В условиях кризисного финансового состояния муниципальных жилищных предприятий, отсутствия собственных оборотных средств и критического износа коммунальной инфраструктуры, привлечение в жилищную сферу частных управляющих компаний является своевременным и перспективным.

В последние годы в жилищной сфере Свердловской области появились частные управляющие компании, способные предоставить качественные услуги по управлению как муниципальным, так и частным жилищным фондом.

Так, в рамках совместного проекта Правительства Свердловской области и Министерства экономики Королевства Нидерландов по созданию некоммерческой организации для управления муниципальным жилищным фондом, а также постановления Главы Екатеринбурга от 20.04.2001 г. № 436 «О реализации проекта по созданию некоммерческой организации для управления муниципальным жилищным фондом» в октябре 2001 г. на базе муниципального унитарного предприятия (МУП) «Курс – 2000» была создана некоммерческая управляющая жилищная компания (УЖК) «Радомир» с организационно-правовым статусом «Фонд». С данной организацией заключен договор на управление муниципальным жилищным фондом, расположенным в Кировском районе, общей площадью 1132 тыс. кв. м.

В том же Кировском районе в соответствии с постановлением Главы города от 10.04.2002 г. № 362 был реализован проект по созданию на базе ЕМУП «Контакт» некоммерческой организации Фонд УЖК «Урал-Ст». Управляющая компания приняла в управление 294 жилые дома общей площадью 870 тыс. м².

Предприятие, выполняющее функции управления жилищным фондом, – управляющая компания – является самостоятельным хозяйствующим субъектом со статусом юридического лица. На управляющую компа-

нию возлагаются все обязанности Службы Заказчика (кроме ведения работы по паспортному учету населения, прописки и выписки граждан; проведение мероприятий по гражданской обороне и содержанию объектов гражданской обороны; доставки повесток населению и составлению разнообразных списков проживающих по общегородским вопросам).

В соответствии с постановлениями Главы Екатеринбурга от 31.11.2000 г. № 1251 «О схеме управления муниципальным жилищным фондом» и от 09.12.2002 г. № 1306 «Об изменении схемы управления муниципальным жилищным фондом в Орджоникидзевском районе» было предложено создать **Автономную некоммерческую организацию (АНО)** для выполнения функций управления жилищным фондом на базе предприятия ЕМУП «Орджоникидзевский РЭМП». В настоящее время предприятие осуществляет управление и обеспечение технической эксплуатации.

Предлагаемая форма АНО позволяет избежать недостатков МУ и Фонда. Рентабельность инвестиционного проекта составила 29%, чистая текущая стоимость – 3 млн р., период окупаемости – 1,5 года. Таким образом, предлагаемая модель компании по управлению муниципальным жилищным фондом является работоспособной. Экономия от данного проекта – 9,9 млн р. в год.

В городах и населенных пунктах возникают предпосылки создания межрайонного объединения управляющих компаний холдингового типа. Оно выполняет управленческие, финансово-кредитные и другие функции с использованием научно-технического потенциала. Как показывает опыт других регионов России (Самарская, Московская области), принципиально могут существовать два варианта холдинговой структуры:

- муниципальный орган, объединяющий управляющие компании. В этом случае контрольный пакет акций принадлежит администрации. Такая структура рекомендуется для населенных пунктов с численностью населения более 200 тыс. человек;
- орган, непосредственно объединяющий предприятия жилищно-коммунальной сферы. Такая структура рекомендуется для населенных пунктов с численностью менее 200 тыс. человек.

Так, на территории муниципального образования «г. Березовский» Свердловской области с численностью населения на 01.01.2004 г. 63,1 тыс. человек создана в октябре 2004 г. **управляющая компания «ЖКХ-Холдинг»**. Причинами создания Холдинга послужили: управленческий и фи-

нансовый кризисы, аварийное состояние инженерных сетей (износ более 90%, город расположен на шахтных выработках), низкий уровень профессионализма кадрового состава производственного персонала. Созданное в 2001 г. многоотраслевое муниципальное унитарное предприятие жилищно-коммунального хозяйства с численностью персонала свыше 1000 человек уже в первый квартал своей финансово-хозяйственной деятельности имело все показатели банкротства. Текучесть кадров составляла 20%. Удельный вес специалистов в структуре персонала предприятия составлял 30%, рабочих – 50%. Образовательный уровень работников составлял: среднее общее – 36%, среднее профессиональное – 13%, высшее – 7%. Таким образом, необходимо было решать: как, с кем и чем обеспечивать потребителей жилищно-коммунальными услугами. Итогом проведенной работы явилось создание хозяйствующей структуры в виде холдинга предприятий, оказывающих различные виды жилищно-коммунальных услуг.

Комплексная система управления деятельностью Холдинга призвана обеспечивать: своевременное и высокое качество предоставляемых услуг; максимальное удовлетворение требований потребителя; удовлетворенность персонала результатами своей деятельности при наименьших затратах. **Цель деятельности** Холдинга – эффективно сочетать предпринимательскую инициативу с достижением необходимых стандартов обеспечения и надлежащего уровня качества услуг. Для достижения поставленной цели были реализованы следующие пилотные проекты:

- подбор и последующая сертификация управленческого персонала;
- создание информационно-аналитической системы управления Холдингом после соответствующего мониторинга предлагаемых программных продуктов, существующих на рынке;
- создание полного комплекса биллинговых услуг для населения в структуре Управляющей компании;
- изменение психологии персонала путем внедрения механизма мотивации в зависимости от достигнутого результата;
- внедрение системы бюджетирования и последующего контроллинга результатов деятельности Холдинга.

В структуру Холдинга входят: Управляющая компания; Жилкомсервис – предприятие по содержанию и эксплуатации жилищного фонда; СпецАвто – предприятие, оказывающее услуги специализированной техникой: механизированная уборка и санитарная очистка; Водоканал; Тепло-

вые сети; Аварийное восстановление инженерных сетей; Ремонтно-строительное предприятие; Инвестлесстрой; организации, занимающиеся снабжением материалами. Все процессы, происходящие в компании взаимосвязаны. Специфика работы Холдинга, как и любой другой компании, определяется целями, которые ставят собственники бизнеса.

Холдинговые компании делятся на два основных типа: финансовые и операционные. Они отличаются друг от друга распределением управленческих функций между головной компанией (корпоративным центром) и предприятиями Холдинга. В состав **финансового Холдинга** входят предприятия из разных отраслей. Его собственники не стремятся контролировать деятельность отдельных бизнес-единиц, их интересует только прибыльность компаний, входящих в группу. **Операционный Холдинг** обычно состоит из предприятий одной отрасли, образующих вертикально или горизонтально-интегрированную цепочку. Для них в большей степени характерна централизованная оргструктура, когда отдельные бизнес-единицы имеют ограниченный круг финансовых полномочий, а все оперативное управление осуществляется головной компанией. Существует множество холдинговых структур, которые сочетают в себе признаки как финансовых, так и операционных холдингов – объединение отраслевых предприятий и предприятий, не связанных с ними. Основа управления – как в финансовом холдинге.

В нашем конкретном случае использована структура операционного Холдинга, задачами которого являются: планирование и оптимизация финансовых потоков; управление себестоимостью. **К преимуществам операционного Холдинга** относятся:

- централизация финансовых потоков, которая позволяет гибко управлять группой предприятий. При централизованных финансовых потоках общий финансовый риск Холдинга снижается, что положительно влияет на капитализацию;
- единая учетная политика, которая является необходимым условием эффективной работы централизованной финансовой службы;
- контроль над текущими платежами – казначейское исполнение бюджета Холдинга. Централизация казначейства Холдинга позволяет эффективно перераспределять между предприятиями финансовые ресурсы, которые зарабатывает Холдинг; управлять структурой капитала и ликвидностью на основе платежного календаря; осуществлять контроль плате-

жей – проверка соблюдения установленных бюджетом для каждого предприятия лимитов платежей по системе «Банк – клиент»; привлекать дешевые кредиты для финансирования работы своих предприятий.

Проблемы финансового управления в Холдинге состоят, во-первых, в том, что – если с вхождением предприятия в состав Холдинга его учетная политика не приводится в соответствие с корпоративными стандартами, это влечет за собой несопоставимость учетных данных. Смена же учетной политики – процедура достаточно трудоемкая и требует привлечения административного ресурса, а иногда и перестройки организационной структуры. Во-вторых, требуется очень быстрая реакция от финансово-экономической службы. Финансовая служба должна быть своеобразным «ядром» Холдинга – от верной постановки ее работы зависят финансовое планирование предприятий Холдинга и обеспечение их средствами. Кроме того, правильное распределение ответственности за финансовый результат является одним из главных инструментов управления предприятием. Ключевыми финансовыми функциями являются: обеспечение финансирования деятельности и контроль над денежными потоками.

Основу финансовой деятельности Холдинга составляет бюджетная система. **Бюджетная система** – не только совокупность взаимосвязанных бюджетов, это обязательно и готовность менеджеров брать на себя ответственность, ориентация на поддержку функциональных смежных подразделений компании. Бюджетирование – система достаточно жестких порядков и процедур, которые с одной стороны, облегчают работу, а с другой – требуют от менеджмента дисциплины и подчинения единым правилам, то есть технология финансового планирования. От успешной автоматизации бюджетирования зависит, насколько точную и оперативную финансовую информацию будут получать менеджеры и собственники предприятия. Частная управляющая компания в виде Холдинга ориентирована на собственное развитие и извлечение прибыли из своей деятельности.

Стратегическим планом развития Екатеринбурга предусмотрено, количество ТСЖ к 2015 г. довести до 500 единиц против 194 единиц в 2002 г. Количество организаций, выполняющих функции по управлению жилищным фондом (управляющие жилищные компании) увеличить с 9 единиц в 2001 г. до 30 единиц к 2015 г. По прогнозным оценкам участие населения в ТСЖ составит в 2015 г. 30% от общей численности населения города против 4,6% в 2001 г.

Деятельность коммерческих управляющих организаций является самым нереализованным и малочисленным способом. Требуются дополнительные исследования. Развитие конкурентных отношений в жилищно-коммунальной сфере позволит собственникам и нанимателям жилищного фонда производить конкурсный отбор управляющих компаний и подрядных организаций, предлагающих наилучшее качество услуг по наименьшей цене.

Однако следует отметить, что несовершенство действующего законодательства, существующая система договорных отношений и неравенство условий функционирования сдерживают развитие этой перспективной формы управления недвижимостью.

На развитие конкуренции в сфере управления жилищным фондом существенное влияние может оказать изменение функций и перевод муниципальных унитарных предприятий в частные организационно-правовые формы хозяйствования путем их акционирования и приватизации в соответствии с Федеральным законом от 21.12.2001 г. № 178–ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Акционирование и приватизация муниципальных унитарных предприятий должны проводиться параллельно с применением концессионных механизмов управления объектами коммунальной инфраструктуры. Передача муниципальных предприятий жилищно-коммунальной сферы в **делегированное управление (концессию)** путем заключения концессионных соглашений предоставляет хозяйствующему субъекту (управляющей компании, частному инвестору) исключительные права на пользование, эксплуатацию и управление государственной или муниципальной собственностью. А поскольку частное финансирование осуществляется лишь при финансовой рентабельности проводимых операций, концессия дает возможность более эффективного использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, способствует снижению рисков деятельности управляющих компаний, развитию конкуренции между ними, сокращению бюджетных расходов на ЖКХ и привлечению в отрасль дополнительных инвестиций.

Необходимость разработки новых подходов к организации управления жилищным фондом вызвана тем, что сложившиеся формы и методы управления, зачастую еще командно-административные, перестали соответствовать проводимым в стране экономическим преобразованиям.

Институт уполномоченных Управляющих компаний должен стать основной реформы ЖКХ. Именно он способен взять на себя управление жилищным фондом любой формы собственности.

А. Р. Ишмуратов,
Т. К. Руткаускас

РЕИНЖИНИРИНГОВЫЙ ПОДХОД К ПРЕТЕНЗИОННО-ИСКОВОЙ РАБОТЕ ОРГАНИЗАЦИЙ И ПРЕДПРИЯТИЙ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИИ¹

Начало XXI в. проходит в условиях радикальных изменений в экономике, где существует острая необходимость применения новых инструментов и методов, способных помочь предприятиям стать более эффективными. Три силы, по отдельности и в совокупности, все глубже погружают современные предприятия в среду, которую большинство их высших управляющих и менеджеров воспринимают как незнакомую для себя. Эти три силы есть **клиенты, конкуренция и коренные изменения**, которые диктуют цели, методы и способы ведения современного хозяйства.

Данные условия затрагивают и отрасль жилищно-коммунального хозяйства, где в настоящее время идет процесс реформирования. Главная цель реформы – улучшение качества жилищно-коммунальных услуг при одновременном снижении затрат на их предоставление.

В большинстве случаев организации и предприятия жилищно-коммунального хозяйства России проявляют достаточно пассивную позицию в отношении реформы. Их можно понять – «сберечь то, что есть» выглядит заманчивее, чем «потерять старое и, возможно не приобрести новое».

Однако, стать лидером можно, используя стратегию опережающего, а не догоняющего развития. К инструментам такой стратегии надо отнести организационные технологии, одной из которых является реинжиниринг бизнес-процессов.

Реинжиниринг бизнес-процессов – это кардинальное изменение традиционной функционально-ориентированной структуры управления и производства компании, основанное на выделении взаимодействующих

¹ Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ, грант № 04-02-832240а/У «Финансово-экономические и социальные аспекты перехода на полную оплату жилищно-коммунальных услуг».