



УДК 658.5

*В.Л. Ключа, М.В. Варакулина*

## **ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ПРЕДПРИЯТИЯМИ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

Рассматриваются особенности организации управления жилищно-коммунальной сферой в западных странах, выделены основные подходы к регулированию отрасли. В статье охарактеризована специфика управления современными жилищно-коммунальными предприятиями в Республике Беларусь, обоснована необходимость использования зарубежного опыта развития отрасли. Авторы рассматривают систему управления персоналом как одну из подсистем, требующих реформирования и выделяют наиболее целесообразные направления оптимизации. В статье представлены результаты внедрения некоторых предложений авторов в организациях жилищно-коммунального хозяйства Брестской области и их экономический эффект. В заключении делается вывод о целесообразности применения технологий, предложенных авторами в данной статье.

### **Введение**

Невозможно представить существование современного общества без такой отрасли, как жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). Жилищно-коммунальная сфера Республики Беларусь представляет собой сложный многоотраслевой комплекс. В составе жилищного фонда преобладает городской, на долю которого приходится 68,58% (конец 2012 г.) В структуре платных услуг населению на долю жилищно-коммунальных услуг приходится 17,8% (2013 г.). По Брестской области этот показатель составляет 20,3% [1]. От уровня соответствия предоставляемых жилищно-коммунальных услуг требованиям как по объему, так и по качественным критериям зависит не только качество жизни населения, но и эффективность процесса производства в экономике страны.

В последнее время государство определило в качестве одного из приоритетов перевод сферы ЖКХ на самоокупаемость и самофинансирование. Рассматриваются возможности отказа от перекрестного субсидирования отрасли. Решение возникающих проблем не может и не должно лежать исключительно в сфере тарифной политики. Необходимо повышать эффективность работы жилищно-коммунального хозяйства. Рост эффективности может достигаться за счет использования современных инновационных технологий и оптимизации затрат. Оптимизация затрат в системе жилищно-коммунального хозяйства может быть достигнута за счет снижения накладных расходов, перевода сотрудников на выполнение работ с высокой добавленной стоимостью, создания гибкой структуры затрат, построения эффективной системы мотивации труда, повышения квалификации персонала, совершенствования технологии. Таким образом, по нашему мнению, сегодня перед отраслью жилищно-коммунального хозяйства стоит задача оптимизации системы управления, в том числе и системы управления персоналом. Поиск путей реформирования необходимо осуществлять с учетом накопленного отечественного опыта, а также используя положительную зарубежную практику управления предприятиями сферы ЖКХ.

### **Зарубежный опыт организации управления предприятиями ЖКХ**

В настоящее время накоплен достаточно богатый опыт построения систем управления жилищно-коммунальным хозяйством. В большинстве зарубежных стран управление в сфере ЖКХ рассматривается как вид предпринимательской деятельности, по-





этому подходы к выстраиванию отношений в этой отрасли ничем не отличаются от других сфер экономики. В основе оценки обычно лежат два параметра: экономическая эффективность и качество предоставляемых услуг, основанное на использовании передовых технологий. При этом высокие требования к управляющим и эксплуатирующим организациям во многих странах установлены на законодательном уровне (например, в Германии и Венгрии).

Следует отметить, что форма собственности практически не влияет на подходы к оказанию жилищно-коммунальных услуг. В таких странах, как Англия, предприятия ЖКХ (например, водоканал, электросети) находятся в частной собственности, однако это не оказывает отрицательного воздействия ни на качество услуг, ни на их стоимость. В системе ЖКХ Франции инженерные коммуникации общественного значения в обязательном порядке передаются в ведение соответствующей коммуны (основной административно-территориальной единицы), хотя строиться они могут частными подрядчиками. В Польше действуют поставщики разных форм собственности, однако, как правило, предприятия энергетики, водоканала, муниципального транспорта принадлежат гмине (мэрии). При этом во всех перечисленных странах ориентируются на оказание услуг высокого качества, в надлежащие сроки и с максимально возможной эффективностью. Хорошо развита система защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг и страхование гражданской и материальной ответственности управляющих компаний.

В большинстве стран уделяется существенное внимание формированию требований к управляющим компаниям. Кроме страхования ответственности на конкурентоспособность управляющих компаний оказывает влияние наличие сертификатов, подтверждающих ее профессионализм. Прежде всего это касается квалификации работников компании. Так, в Германии управляющий должен иметь высшее образование (квалификация экономист, юрист, инженер или социальный работник). Также требуется, чтобы он обладал определенными личностными качествами: коммуникабельностью, умением разрешать конфликты, вести переговоры. В Венгрии обязательным является прохождение специальной профессиональной подготовки на курсах «Управляющий кондоминиумом» или «Управляющий недвижимостью». После окончания курсов сдается экзамен в Министерстве внутренних дел. В США от управляющих требуется знание рынка подрядных работ и технологий, владение современными инструментами финансирования, ориентирование в ценах и тарифах.

Существуют определенные особенности и в формах объединения собственников жилья. Так, в Германии такие объединения представлены ЖСК, ООО и товариществами собственников. Во Франции собственники объединяются в сообщества жильцов (общества владельцев квартир). В Финляндии функционируют около 70 тыс. акционерных обществ – владельцев жилой недвижимости. При этом около 50 тыс. этих обществ пользуются услугами компаний по управлению недвижимостью. В США система ЖКХ многоквартирных домов представлена т.н. коммунальными кластерами во главе с управляющими. В Швеции функционируют союзы и ассоциации квартиросъемщиков, которые взаимодействуют с государственными и муниципальными органами власти, защищают свои права в Жилищном суде. В Польше собственники объединяются в объединения совладельцев многоквартирных домов (ОСМД) [2–7].

Система управления в жилищно-коммунальной сфере зарубежных стран дифференцируется в зависимости от степени централизации. Практически во всех государствах она представлена как муниципальным, так и государственным уровнем. Но, например, в Германии большинство полномочий переданы местным органам управления.





В Швеции в управлении участвуют как центральные, так и муниципальные органы. Во Франции сфера городского хозяйства находится, как правило, в ведении коммуны. Именно коммуна отвечает за состояние ЖКХ, контролирует работу всех инженерных систем и сооружений. Коммуна занимается вопросами освещения улиц, вывоза отходов, работы общественного транспорта, электросетей, водопровода [2].

В настоящее время выделяют четыре подхода к регулированию ресурсоснабжающих отраслей. *Американский* подход основан на формировании комиссий на федеральном, штатном и локальном уровне, под которыми находится соответствующая отрасль. Так, отрасль водоснабжения в основном регулируется местными комиссиями, а электроснабжение – комиссиями штатов. Данный подход характеризуется высоким уровнем бюрократизма и медлительностью. При *немецком* подходе практически все полномочия переданы региональным правительствам и органам. Система характеризуется высокой степенью децентрализации, которая в ряде отраслей является оправданной (например, водоснабжение). Однако в некоторых отраслях (таких как энергоснабжение) возникают определенные проблемы. Наиболее централизованным является *французский* подход, при котором большинство коммунальных предприятий находятся в государственной собственности. Однако в последнее время получает распространение механизм передачи коммунальных служб под управление частных структур на основании концессий. Попытка уйти от проблемы бюрократизма была предпринята в Англии. *Английский* подход исходит из необходимости создания максимально прозрачных управляющих структур с персональной ответственностью за деятельность соответствующего регулирующего органа одного человека. Такой подход оправдал себя не во всех отраслях (в электроэнергетике подход не дал ожидаемых результатов) [8, с. 206].

Таким образом, можно выделить несколько ключевых тенденций, которые могли бы быть в определенной степени использованы в Беларуси:

1. Активное привлечение частных небольших структур для передачи им определенных функций или услуг (например, ремонтные работы, вывоз мусора).
2. Укрупнение частных подрядчиков, оказывающих коммунальные услуги.
3. Устранение монополии коммунальных предприятий путем проведения конкурсных торгов, в которых участвуют как государственные, так и частные предприятия.
4. Активное участие государства в обеспечении населения жилищно-коммунальными услугами.

### **Характеристика жилищно-коммунальных организаций Республики Беларусь в контексте существующих проблем управления**

Сегодня жилищно-коммунальные предприятия Республики Беларусь представлены как специализированными организациями (водоканал, электросети), которые выступают поставщиками услуг, так и многоотраслевыми субъектами (коммунальные многоотраслевые предприятия ЖКХ). Одной из задач, поставленных государством сегодня перед отраслью жилищно-коммунального хозяйства, является выработка предложений по созданию конкурентной среды в сфере ЖКХ. Ход реформы жилищно-коммунального комплекса Республики Беларусь демонстрирует направленность к переносу издержек отрасли на население страны. При этом в структуре жилищного фонда преобладает городской жилищный фонд, удельный вес которого вырос с 63,65% в 2000 г. до 68,58% в 2012 г. В структуре городского жилищного фонда преобладает частный фонд, удельный вес которого на конец 2012 г. составил 86,77% [1].





В настоящее время в Республике Беларусь осуществляют свою деятельность более 200 предприятий жилищно-коммунального хозяйства [1]. Организации относятся к государственным предприятиям по форме собственности. Организационно-правовая форма – унитарное предприятие. Указанные особенности на наш взгляд частично определяют современное состояние рассматриваемых предприятий и отрасли в целом. Перечислим наиболее существенные по нашему мнению аспекты. Как правило, организационные структуры этих предприятий типовые и обладают рядом особенностей. Это прежде всего иерархичность и жесткость, не позволяющие оперативно реагировать на изменения во внешней среде, развивающие бюрократию и затрудняющие процесс принятия управленческих решений, проявление инициативы работников. Необходимо также отметить низкий удельный вес частного капитала в данной сфере. Частные структуры представлены в основном небольшими ремонтными организациями. Взаимодействие с ними на уровне предприятий ЖКХ или управляющих организаций не осуществляется. Как правило, договоры с такими компаниями заключаются непосредственно самим собственником или арендатором соответствующего жилого помещения.

Проведенная авторами оценка существующих систем управления персоналом (СУП) в организациях ЖКХ выявила недостаточный уровень образования персонала, а также высокие управленческие расходы, низкую эффективность реализации практически всех подсистем СУП. Уровень управленческих расходов в сфере ЖКХ остается достаточно высоким при недостаточном уровне экономической отдачи. На наш взгляд, решение перечисленных проблем лежит именно в плоскости совершенствования систем управления персоналом в рассматриваемых организациях. Прежде всего, необходимо уделить внимание численной адаптации кадрового состава жилищно-коммунальных предприятий. Исследуя зарубежный опыт в управлении жилищно-коммунальной сферой, были выявлены некоторые общие тенденции: укрупнение небольших жилищно-коммунальных организаций и передача некоторых функций частным подрядным организациям.

### **Использование зарубежного опыта реформирования жилищно-коммунальной сферы в Республике Беларусь**

Численность и структура персонала выступают ключевым фактором, определяющим состояние и направления развития организации. Персонал не только выполняет определенную работу, обеспечивая функционирование предприятия ЖКХ, но и обладает определенными созидательными способностями. Именно персонал играет ключевую роль в повышении производительности, росте эффективности организации, поскольку персонал сам по себе обладает определенной производительностью, а также по причине того, что именно персонал выступает носителем инноваций. В основе управления персоналом, таким образом, лежит его численная адаптация к условиям хозяйственной деятельности предприятия ЖКХ. Ранее уже отмечалось, что на обследованных нами предприятиях ЖКХ Брестской области имеет место недоиспользование потенциала сотрудников, которое выражается в том числе и в сковывании инициативы, излишней зарегулированности, низком уровне добавленной стоимости в выполняемых работах. Особенно актуальным для предприятий ЖКХ является определение необходимой и достаточной численности персонала для реализации всех необходимых бизнес-процессов. Необходимая и достаточная численность персонала может определяться на основе изучения реакции организации на численность персонала. Реакция отражает взаимосвязь начальных и конечных показателей и может в качестве критерия использо-





вать либо минимизацию издержек на содержание персонала, либо максимизацию производительности. При определении потребности в персонале целесообразно провести описание рабочих мест и бизнес-процессов. Процессный подход лежит в основе системы менеджмента качества в соответствии со стандартами ИСО. В соответствии с методологией необходимо описать производственные, обслуживающие и управленческие процессы, а также построить карту процессов.

Исследование специфики работы предприятий ЖКХ Брестской области, а также зарубежного опыта оптимизации управления данной сферой позволило авторам сформулировать два возможных направления оптимизации численности работников: укрупнение организаций путем слияния нескольких специализированных предприятий и сокращение численности штатного персонала посредством использования современных управленческих технологий. Вопросы использования современных управленческих технологий в системе управления персоналом организаций ЖКХ уже рассматривались нами ранее [9]. Поэтому в данной статье будут исследованы возможности укрупнения жилищно-коммунальных организаций.

Слияние предприятий целесообразно проводить в средних и крупных населенных пунктах. Централизация управления позволит сократить штат административно-управленческого персонала, что приведет к оптимизации затрат в системе ЖКХ города. Укрупнение может производиться посредством создания дочерних предприятий, а также присоединения субъектов в качестве участков или других подразделений. В частности, опыт реорганизации в Брестской области ЖКХ г. Барановичи путем объединения предприятий привел к сокращению численности АУП на 56 штатных единиц, годовой экономии фонда оплаты труда в размере 1,4 млрд руб. (в ценах 2012 г.). Оптимизация представляла собой объединение предприятий КУП «Память», КУПП «Горсвет», КУПП «Спецавтобаза», КУПП «Цветы», КУМОП «Комфорт», УКРСП «Барановичиремстрой», КУМОП ЖКХ «Барановичское ГЖКХ» с филиалом «Группа капитального строительства и благоустройства» в одно предприятие – КУМОП ЖКХ «Барановичское ГЖКХ». Для централизации управления КУПП «Водоканал», КУПП «Коммунтеплосеть», КУРЭП ЖРЭУ были переведены в дочерние унитарные предприятия КУМОП ЖКХ «Барановичское ГЖКХ». На настоящий момент процедура реформирования успешно завершена.

Опыт реорганизации КУМОП ЖКХ «Барановичское ГЖКХ» был использован также в организациях ГУПП «Ивацевичское ЖКХ» и ГУПП «Березовское ЖКХ». Теперь на базе ГУПП «Ивацевичское ЖКХ» на самостоятельном балансе функционируют филиалы «Райводоканал» и «Телеханский», что позволяет организовывать оперативное и качественное обслуживание коммунальных объектов. Кроме того, в систему жилищно-коммунального хозяйства входит ГУПП «Ивацевичи ремжилстрой» как самостоятельное предприятие со статусом юридического лица. ГУПП «Березовское ЖКХ» было реорганизовано путем присоединения к нему коммунального унитарного предприятия по оказанию бытовых услуг «Березовский районный комбинат бытового обслуживания» и КУЖЭП «Березажилсервис».

В настоящее время БОУП «Управление ЖКХ» разработаны и внесены на рассмотрение в Брестский городской исполнительный комитет предложения по реорганизации системы ЖКХ г. Бреста. В результате предлагаемых мероприятий вместо 12 организаций останется 6. Эффект от планируемой реорганизации будет выражаться в высвобождении административно-управленческого персонала и персонала рабочих профессий, а также в оптимизации использования имеющейся на балансе техники. Таким





образом, можно говорить не только о возможности, но и о целесообразности укрупнения организаций сферы ЖКХ.

Важным элементом реформирования системы ЖКХ в экономически развитых странах выступает привлечение частного капитала для оказания узкоспециализированных услуг. Привлечение частного капитала целесообразно осуществлять в разных формах. Это могут быть концессии на основе договора, в соответствии с которым предприятие коммунальной сферы может передаваться в эксплуатацию частной фирме. Такая практика распространена, например, во Франции: производство услуг осуществляется за счет средств концессионера, который имеет право взимать с потребителей услуги платежи. При этой форме организации оказания услуг используется несколько типов контрактов. Существуют контракты, которые предусматривают только эксплуатацию инженерных систем либо ответственность за ремонт и/или строительство новых объектов.

Распределение заказов должно осуществляться посредством тендерных торгов, проводимых территориальными органами управления, которые будут контролировать частные организации на каждом этапе строительства и эксплуатации объекта. При данном подходе происходит выделение службы заказчика, которая выполняет контролирующие функции, а также функции распределения денежных средств. Предприятия ЖКХ будут вынуждены конкурировать с другими игроками рынка, в том числе и между собой, что не только повысит качество обслуживания населения, но и приведет к необходимости снижения затрат. Целесообразно рассмотреть возможность передачи частным структурам таких функций, как зеленстрой, содержание дорог в населенных пунктах, работа с безнадзорными животными, уборка территорий, вывоз мусора. Некоторые функции (паспортисты, составление административных протоколов и т.д.) можно передать соответствующим государственным структурам, но контрольные функции необходимо оставить за государственными структурами. Таким образом, не только заказчик, но и государство будут следить за соблюдением стандартов обслуживания населения частными компаниями. Мероприятия по реализации рассматриваемых нами направлений реформирования с учетом опыта западных стран можно в обобщенном виде представить следующим образом:

1. Привести в соответствие нормативно-правовую базу не только по уже разработанным документам, но и (что немаловажно) по тем направлениям, по которым нормативная база просто отсутствует. Без формирования правового поля использование данных технологий просто невозможно.

2. Не допустить возникновения возможности злоупотребления при распределении заказов на выполнение работ (оказание услуг).

3. Освободить ЖЭС от несвойственных им функций (паспортные услуги, ответственность за сбор платежей за воду, электроэнергию и т.д.).

4. Разделить функции собственника, заказчика и исполнителя.

5. Расширить договорные отношения в системе ЖКХ.

6. Создать инфраструктуру поддержки инновационных управленческих технологий (создание научно-исследовательских организаций, аутсорсинговых компаний, рекрутинговых агентств, консалтинговых организаций и т.д.) [9].

Реализация этих предложений опирается на соответствующее финансирование, которое в данном случае может быть переложено с государства на частный сектор. Жилец будет вовлечен в процесс оказания услуг жилищно-коммунальным организациям на рыночных условиях.

### **Заключение**

Главной задачей реформирования ЖКХ Республики Беларусь должно стать повышение эффективности работы отрасли, которое можно обеспечить применением со-





временных технологий оказания услуг, модернизацией инженерных сетей и сооружений и изменением системы управления и отдельно взятого предприятия, и отрасли в целом. Опыт западных стран, в том числе и постсоциалистических, показывает, что без внедрения конкуренции добиться роста эффективности практически не представляется возможным. Даже в государственных ресурсопоставляющих компаниях Германии затраты в среднем в 2 раза выше, чем в частных структурах [7]. Практика использования описанных направлений совершенствования системы управления в организациях Брестской области позволяет говорить не только об их экономической целесообразности, но и о возможном социальном эффекте, который будет выражаться в повышении удовлетворенности потребителей качеством жилищно-коммунальных услуг, предоставлением потребителю права выбора поставщика, ростом ответственности и заинтересованности в решении существующих в отрасли проблем со стороны объединений собственников многоквартирного жилого фонда.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Официальная статистика. Отрасли статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://belstat.gov.by>. – Дата доступа : 14.08.2014.
2. Французская модель. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства во Франции [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://audit-gkh.ru>. – Дата доступа : 14.08.2014.
3. Регулирование жилищных услуг в Швеции [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://audit-gkh.ru>. – Дата доступа : 14.08.2014.
4. Жилищно-коммунальное хозяйство Польши [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://audit-gkh.ru>. – Дата доступа : 14.08.2014.
5. Реформирование жилищно-коммунального хозяйства Великобритании [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://audit-gkh.ru>. – Дата доступа : 14.08.2014.
6. Жилищные услуги в США [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://audit-gkh.ru>. – Дата доступа : 14.08.2014.
7. ЖКХ в Германии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://all-about-germany.info>. – Дата доступа : 14.08.2014.
8. Проблемы столичного жилищно-коммунального хозяйства / В.А. Бобков [и др.]. – Минск : МНИИСЭПП, 2004. – 236 с.
9. Варакулина, М.В. Инновационные технологии управления персоналом и необходимость их применения в организациях жилищно-коммунального хозяйства / М.В. Варакулина // Вес. Брэсц. ун-та. Сер. 2. Гісторыя. Эканоміка. Права. – 2011. – № 2. – С. 72–80.

#### ***Clunya V.L., Varakulina M.V. Foreign Experience of Management of Public Utility Sector and the Prospects for its Use in the Republic of Belarus***

The specific features of the organization of management of housing – and – municipal services in Western countries are discussed, the main approaches to the regulation of the services are marked and the most appropriate directions for reform are offered. In this article the specific features of the modern management of housing – and – municipal enterprises in the Republic of Belarus are characterized and the necessity of using foreign experience is proved. The authors consider a system of personnel management as one of the subsystems that requires reformation and they identify the most appropriate direction of optimization. The article presents the results of implementing some of the proposals of the authors in the organizations of housing – and – municipal economy of the Brest region and their economic effect. The authors make a conclusion about the appropriateness of the application of the technologies proposed in this article.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 20.09.2014