

Д.А. Котов, аспирант<sup>1</sup>  
г. Мытищи

## СЛАГАЕМЫЕ КОМПЛЕКСНОГО ПОДХОДА К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ УПРАВЛЕНИЯ КОММУНАЛЬНЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ

Рассматриваются основные «узкие места» существующей системы производства и потребления коммунальных услуг, такие как отсутствие хозяйственной самостоятельности у коммунальных предприятий, низкая степень их подотчетности потребителям и другим релевантным сторонам. Анализируются недостатки управления коммунальных предприятий в таких областях, как ориентация на клиента, оперативное управление, ориентация на рынок и корпоративная культура. Определяются рекомендации по улучшению управления этими предприятиями на основе достижения баланса интересов всех участников процесса производства и потребления коммунальных услуг.

**Ключевые слова:** Реформирование жилищно-коммунального хозяйства, муниципальные унитарные предприятия, хозяйственная самостоятельность, оперативное управление, развитие системы производства и потребления услуг водно-коммунального хозяйства, стейкхолдеры.

Муниципальные унитарные предприятия (МУПы) остаются основными поставщиками коммунальных услуг населению в России. Несмотря на увеличение количества частных предприятий, создаваемых посредством акционирования МУПов или образования частно-государственных партнерств, их доля в общем объеме реализованных услуг в части водоснабжения и водоотведения составляет около 14 %. Такой уровень проникновения частного сектора в коммунальную отрасль не диссонирует с аналогичными показателями большинства развитых стран. Например, в США 15 % общего объема услуг предприятий водно-коммунального хозяйства оказывается частными компаниями. В целом по Евросоюзу этот показатель составляет 30 % [1, р. 2].

<sup>1</sup> Котов Дмитрий Александрович – аспирант Российского университета кооперации; e-mail: dmitriys@pochta.ru.

Таким образом, развитие отечественного водно-коммунального хозяйства происходит в русле общемировых тенденций. Это означает, что основными производителями коммунальных услуг в России, как и во всем мире, в обозримом будущем будут оставаться муниципальные коммунальные предприятия. Отсюда возникает необходимость обратить внимание на основные организационно-управленческие проблемы функционирования коммунальных МУПов, решение которых может стать важнейшим ресурсом повышения производительности и эффективности работы отечественных коммунальных предприятий.

### **Хозяйственная самостоятельность**

Хозяйственная самостоятельность коммунального предприятия в условиях реализации рыночной реформы ЖКХ является важнейшим условием его успеш-

ного функционирования. Своей работой МУП должен реализовывать интересы всех внешних стейкхолдеров (от англ. *stakeholders*, значит – все стороны, заинтересованные в финансовых и иных результатах деятельности компании), не отдавая при этом преимущества какой-то группе в отдельности. В этом случае достигнутые производственные показатели станут результирующей сбалансированного взаимодействия интересов предприятия и всех внешних заинтересованных лиц. Однако практика отношений между органами местного самоуправления и коммунальными предприятиями представляет собой советский анахронизм и не соответствует новым реалиям экономики страны.

Во-первых, для этой сферы характерна низкая формализация контрактных отношений между государством и унитарным предприятием, что служит источником противоречивости государственного регулирования [2, с. 93]. В отсутствие формально определенных взаимных обязательств муниципальных предприятий и органов местного самоуправления появляется возможность злоупотребления руководством последнего своей властью над директорами предприятий для решения краткосрочных политических задач. Например, завоевания голосов избирателей путем сдерживания роста тарифов перед выборами, не заботясь о том, что это ведет к снижению качества коммунальных услуг и увеличению износа основных фондов. В то же время сами муниципальные предприятия получают возможность годами не проводить в должном объеме работы по ремонту основных производственных фондов, ссылаясь на недостаток финансовых средств [3, р. 13].

Во-вторых, в тех случаях, когда отношения унитарных предприятий и органов местного самоуправления формализованы на достаточно высоком уровне,

в эти документы вводятся положения, ограничивающие самостоятельность руководителей в осуществлении оперативного управления предприятиями. В Уставах МУПов часто определяется, что «Учредитель имеет право давать предприятию обязательные указания, касающиеся хозяйственно-финансовой деятельности предприятия», тогда как само «Предприятие обязано ... исполнять все указания учредителя по осуществлению финансовой деятельности предприятия». Как собственник учредитель имеет право на такие полномочия, однако такая ситуация лишает предприятие хозяйственной самостоятельности и, следовательно, стимулов повышения эффективности.

Отмечая как недостаток высокую зависимость коммунальных предприятий от администрации муниципальных образований, А.В. Шувалов констатирует: «Это приводит к тому, что МУП перестает ориентироваться на объективно складывающиеся условия и начинает в большей степени прислушиваться к мнению администрации, а не жителей. Кроме того, весьма характерна ситуация, когда с приходом нового мэра меняется и вся верхушка МУПа, а это в свою очередь приводит к тому, что предприятие не имеет долгосрочных планов и в своей деятельности ориентируется на решение тактических задач» [4, с. 92].

Тем не менее органами управления некоторых муниципалитетов признается необходимость наделения руководителя предприятия соответствующими полномочиями. В уставах подотчетных им МУПов присутствуют положения, где обозначается, что «для выполнения уставных целей МУП имеет право самостоятельно заключать договоры с любыми организациями, учреждениями, предприятиями, а также гражданами в соответствии с целями и задачами деятельности», или прямо определяется

право директора самостоятельно выбирать способы организации работы по эксплуатации и развитию используемого имущества, оказанию услуг потребителям.

### **Отчетность и контроль**

Наряду с определенной степенью хозяйственной самостоятельности предприятия одним из необходимых условий реализации интересов всех стейкхолдеров является открытость и подотчетность работы МУПа. Необходима простая, но эффективная система мониторинга соблюдения требований, предусмотренных сервисным контрактом, уставом и трудовым договором с директором, условиями получения кредита или целевых параметров бизнес-плана предприятия. Такая система является «противовесом», обеспечивающим сбалансированность системы «полномочия – ответственность». Как отмечают зарубежные специалисты, в тех отраслях, где внедрение конкурентных отношений является затруднительным, их можно заменить, обеспечив прозрачность работы предприятий [5, р. 16].

На практике широкие полномочия директоров российских унитарных предприятий в отсутствие действенных инструментов и порядка управления, контроля и мотивации руководителей приводят к переводу части финансовых потоков МУПов в фирмы-спутники, заключению инсайдерских сделок, к недополучению доходов в федеральный и местные бюджеты. Не предусмотрено также обязательное проведение периодических аудиторских проверок, что затрудняет контроль за финансово-хозяйственной деятельностью МУПов [2, с. 93]. По некоторым расчетам, средств, поступающих от населения за услуги ЖКХ, а также выделяемых государством и субъектами федерации, вполне хватает на содержание жилищно-коммунальной сферы в надлежащем

порядке. Более того, тарифы на услуги завышены как минимум на 25-30 %. Предприятия ЖКХ имеют скрытую прибыль более 20 %, хотя многие из них убыточны по официальным балансам [6, р. 25].

В уставах отечественных МУПов вопросы контроля и отчетности находят отражение обычно в самом общем виде. Например, уставы предусматривают обязанность МУПов ежегодно предоставлять учредителю годовую отчетность, но не определяют ни требований к ее содержанию, ни порядок предоставления, устанавливают обязанность директора коммунального предприятия отчитываться перед учредителем о результатах работы МУПа, но не указывают порядок предоставления отчетов. В большинстве уставов определяется право учредителя осуществлять контроль над производственной, хозяйственной и финансовой деятельностью МУПа, эффективностью использования и сохранностью переданного предприятию муниципального имущества, но периодичность и формы контроля при этом не определяются [3, р. 18].

### **Оперативное управление**

Результативное и эффективное оперативное управление предприятием водно-коммунального хозяйства является неотъемлемым элементом успешной работы системы, обеспечивающей производство и потребление коммунальных услуг. В его основе лежит баланс интересов внешних стейкхолдеров, руководства организации и рядовых сотрудников. Оперативное управление в основном реализуется через три взаимосвязанные функции: планирование, контроль и мотивацию.

Как показывает практика, оперативное управление отечественных водоканалов находится на примитивном уровне. Большинство предприятий не имеют системы планирования, синхро-

низированной с системами контроля и мотивации, где на основе ключевых характеристик как для предприятия в целом, так и каждой организационной единицы, осуществляется контроль достижения целевых показателей, результаты которого становятся основой для вознаграждения и стимулирования персонала.

Функция планирования реализуется лишь частично: разрабатываемые планы касаются только основных производственных показателей, таких как объемы производства и продажи услуг. Но они не становятся основой для оценки работы персонала и руководства. Во-первых, потому что в планах закладываются общие показатели, которые не могут быть использованы для измерения производительности и эффективности работы большинства работников предприятия. Во-вторых, не разработана система стимулирования на основе достигнутых результатов.

А.В. Шувалов в этой связи отмечает: «Существенным недостатком современной системы организации муниципального коммунального хозяйства является отсутствие четких показателей эффективности работы предприятия, которых следует добиваться руководству. Кроме того, слабо организовано разделение ответственности среди руководства предприятия, то есть по большому счету директор предприятия, с одной стороны, не имеет четких целей, а с другой – не может быть привлечен к ответственности. Это значительно снижает его стимулы к работе и не позволяет четко ставить задачи перед подчиненными» [4, с. 93].

Нормы, закрепленные в Уставах МУПов, имеют в основном общий характер и не содержат в себе действенного механизма мотивации. Однако существуют и положительные исключения. В одном контракте с директором МУП ЖКХ автор увидел достаточно подробное описание

системы его материального стимулирования. В договоре четко обозначены: размер премии, условия ее выплаты, причины уменьшения или лишения премии с исчерпывающим списком случаев, когда применимы эти меры<sup>2</sup>.

### **Ориентация на рынок**

Для того чтобы предприятие в современных экономических условиях было успешным, оно должно активно взаимодействовать со своим окружением, в том числе отраслевым. Хотя предприятия водно-коммунального хозяйства не являются участниками конкурентной борьбы, использование рыночных сил и механизмов может значительно повысить их эффективность, а в долгосрочном плане является залогом выживания. Основными механизмами выживания являются аутсорсинг и бенчмаркинг (benchmarking)<sup>3</sup>.

В отечественном коммунальном хозяйстве использование этих приемов практически не встречается. А если имеет место, то в искаженной форме. Например, аутсорсинг используется не как способ снижения издержек, а как ресурс для обогащения не чистых на руку высоких должностных лиц. Руководители МУПов нанимают в качестве подрядчиков аффилированные фирмы, которые подчас завышают стоимость работ на 35–40 % [7].

Отдельные элементы бенчмаркинга заложены в конкурсе на лучшее предприятие коммунального хозяйства, проводимом Росстроем. Однако, насколько известно автору, положительный опыт победителей конкурса не становится объектом анализа и не тиражируется среди других предприятий отрасли. Тем

<sup>2</sup> Речь идет об одном из МУПов МО «Ломоносовский район» Ленинградской области.

<sup>3</sup> Бенчмаркинг – процесс поиска новых и более совершенных приемов работы, осуществляемый путем сравнения собственных приемов с наилучшими из тех, которые используют другие.

более что в основе бенчмаркинга лежит стремление самой организации к постоянному совершенствованию, ориентируясь не на показатели прошлого года, а достижения лучших компаний отрасли [8]. Поэтому инициатива «сверху» может служить лишь катализатором данного процесса, но никак не заменить активную заинтересованность в этом самих унитарных предприятий.

### **Ориентация на клиента**

Отечественные предприятия водно-коммунального хозяйства являются естественными монополистами, и хотя львиную долю доходов они получают от потребителей, интересы простых граждан зачастую не интересуют поставщиков услуг. В лучшем случае нас могут уведомить об отключении воды или о повышении тарифа. Такой односторонний характер обмена информацией препятствует реализации интересов всех участников системы производства и потребления коммунальных услуг и вызывает негативную ответную реакцию. Воспитание клиенто-ориентированности (customer orientation) у российских коммунальных предприятий является, возможно, самым сложным вызовом в реформировании старой системы хозяйствования. Но, как отмечают некоторые авторы, открытое общение с потребителями может выявить массу скрытых возможностей и резервов [9].

### **Корпоративная культура**

Питер Друкер в своей книге «Задачи менеджмента в XXI веке» пишет: «Проблемы, с которыми мы столкнемся завтра, будут совершенно не похожи на сегодняшние. Это проблемы, которые смогут понять и решить только работники умственного труда, ученые и руководители, вооруженные теорией менеджмента. Каждой организации придется решать их самостоятельно, причем решение должно будет выраба-

тываться менеджментом этих организаций – и каждым отдельным работником умственного труда, и (особенно) каждым отдельным руководителем этой организации» [10, с. 13]. Проблемы, о которых говорит Питер Друкер, требуют создания соответствующей внутренней среды на предприятии, определенной корпоративной культуры.

Корпоративная культура предприятий водно-коммунального хозяйства должна формулироваться директором и топ-менеджментом. Она включает моральные, социальные и поведенческие принципы, обеспечивающие профессиональное и гуманитарное развитие сотрудников организации. Корпоративная культура материально воплощается в миссии и целях организации. Она формируется из убеждений, ценностей, мнений сотрудников, а также их приоритетов при реализации миссии компании.

Корпоративная культура отечественных предприятий водно-коммунального хозяйства не является их сильной стороной, ресурсом, способным кардинально улучшить показатели деятельности предприятия. Она не является объектом целенаправленной работы, а скорее формируется стихийно. Причем каждый новый директор в значительной мере предопределяет ее изменение в том или ином направлении. Те цели, задачи и принципы, которые сформулированы в Уставе МУПа, в значительной степени являются номинальными. Реальная производственная практика опирается на неформальные правила работы на каждом конкретном предприятии, значительная часть которых осталась еще с советского прошлого.

### **Развитие системы производства и потребления услуг**

Развитие существующей системы производства и потребления услуг водно-коммунального хозяйства должно включать: а) изменение полномочий и прин-

ципов работы унитарных предприятий; б) изменение их внешнего окружения; в) построение новых взаимоотношений между унитарным предприятием и его окружением.

### Предприятие

Под изменением полномочий и принципов работы предприятия водно-коммунального хозяйства мы понимаем следующие преобразования.

Во-первых, повышение автономности его функционирования. При этом следует иметь в виду, что формальные полномочия предприятий сильно ограничены реальным состоянием его окружения. На рис. 1 показана совокупность факторов, влияющих на степень автономии водоканала.

Предприятие водно-коммунального хозяйства должно обладать такой степенью автономии, которая позволит ему проводить независимую кадровую политику, самостоятельно выбирать поставщиков и проводить закупки, определять размер экономически обоснованного тарифа.

Наличие у руководства полномочий ведения самостоятельной хозяйствен-

ной деятельности должно подкрепляться соответствующим корпоративным духом: работники должны себя чувствовать частью предприятия, где действия каждого сотрудника вознаграждаются в соответствии с производимым им экономическим эффектом.

Во-вторых, введение подотчетности предприятий водно-коммунального хозяйства всем стейкхолдерам: местным властям, потребителям, донорам и кредиторам. Подотчетность должна основываться на качественной и своевременной информации о том, что происходит на предприятии. Работа руководства и сотрудников может быть проверена и оценена только в случае открытости производственно-экономических данных. Для этого необходимо проведение регулярного аудита бухгалтерской отчетности предприятия, а также проверки со стороны регулятора (администрации муниципального образования) с последующей публикацией их результатов. Кроме того, представители общественности должны принимать участие в совете директоров (в случае акционированных предприятий водно-коммунального хозяйства) или других органов, выполняю-

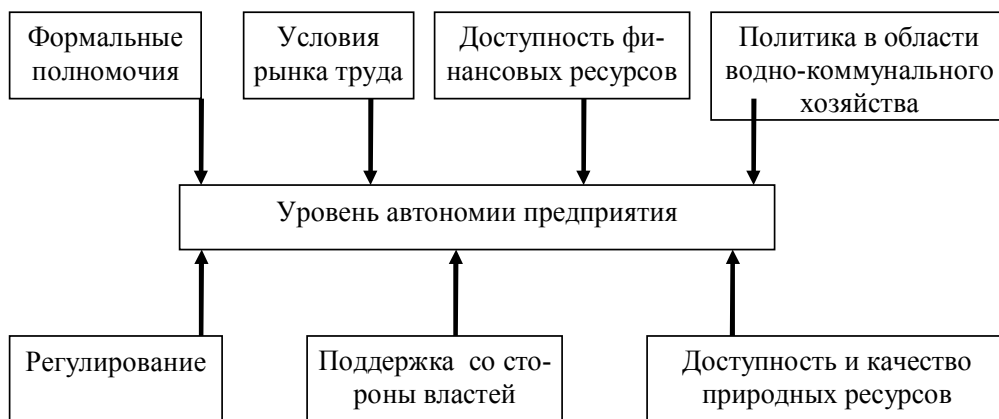


Рис. 1. Факторы, влияющие на автономию предприятия водно-коммунального хозяйства



щих надзорные и/или консультационные функции.

В-третьих, развитие организации управления предприятием. Необходимо кардинальное повышение эффективности работы предприятий водно-коммунального хозяйства через:

- осуществление планирования, контроля и вознаграждения по системе сбалансированных показателей (Score Balanced Card), ключевым показателям эффективности (Key Performance Indicators) или другим методикам, обеспечивающим увязку реализации стратегии предприятия, воплощенную в задачах и целевых показателях, с системой контроля и вознаграждения;
- построение системы вознаграждения, основанной на результатах работы;
- повышение демократизации управления предприятием, поощрение инициативы и привлечение сотрудников для решения общих задач;
- развитие ориентации на клиента в работе всех сотрудников предприятия, начиная с топ-менеджмента;
- обеспечение приема на работу специалистов соответствующей квалификации и активное развитие компетенций существующего персонала;
- использование бенчмаркинга и изучения опыта лучших отечественных и зарубежных предприятий отрасли.

### **Внешнее окружение**

Под изменением внешнего окружения мы понимаем изменение структуры стейкхолдеров, осуществляющих контроль и мониторинг результатов работы

предприятия водно-коммунального хозяйства. На рис. 2 представлена необходимая эволюция структуры подотчетности предприятия, где в углах диаграмм расположены субъекты контроля и мониторинга его работы, а площадь темно-серой поверхности отражает относительную степень подотчетности конкретному субъекту.

Подотчетность современных предприятий водно-коммунального хозяйства смещена в сторону одного субъекта, власть и полномочия которого не уравниваются другими участниками. В случае муниципальных предприятий это смещение в сторону администрации муниципального образования, которая почти единолично выполняет функции: а) собственника (сетей и основных фондов предприятия); б) финансирования (через выделение субсидии и др.); в) выработки политики в области водно-коммунального хозяйства; г) регулирования. Систему можно сбалансировать, включив других стейкхолдеров (увеличивается количество углов диаграммы), а также сбалансировать степень подотчетности между разными участниками (расширяется площадь темно-серой поверхности), оставив определенный приоритет за потребителями.

Децентрализация подотчетности предприятия водно-коммунального хозяйства среди четырех-пяти (в зависимости от наличия независимого отраслевого регулятора) основных внешних стейкхолдеров будет соответствовать полному спектру выполняемых функций. Потребители обеспечивают спрос на услуги и финансирование, федеральные власти – политику в области водно-коммунального хозяйства, доноры – финансирование, за местными властями останется право собственности на сети и основные фонды предприятий и регулирование, если последнее не перейдет к независимому органу (регулятору).

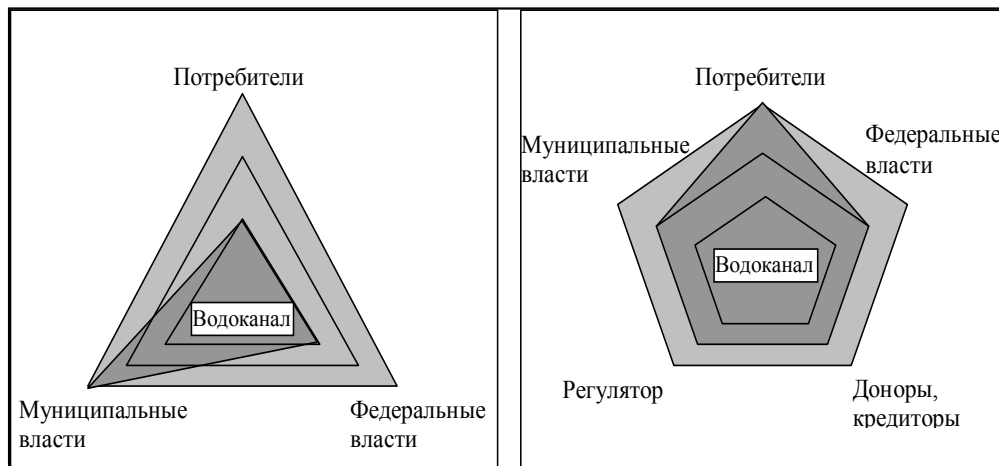


Рис. 2. Схема подотчетности предприятий водно-коммунального хозяйства стейкхолдерам

Следует отметить, что вовлечение дополнительных участников в систему подотчетности водоканала может увеличить возможность путаницы и беспорядка. Но основной смысл этих нововведений заключается в том, чтобы снизить зависимость предприятия от одного доминирующего субъекта, который может обойти любые правила и процедуры принятия решений, если его власть не уравновешивают другие участники.

### Связи и взаимоотношения

Предлагаемые изменения в работе предприятия и его институциональном окружении потребуют установление новых и изменение старых связей в системе производства и потребления коммунальных услуг. Во-первых, возрастает количество активных элементов системы. Кроме предприятия, местных и центральных властей должна активизироваться деятельность общества (в лице организаций потребителей и др.), а также доноров и кредиторов. Каждый из

этих субъектов должен быть автономен и проводить собственную независимую политику. Однако информационные связи между ними должны укрепиться. Власть над предприятием водно-коммунального хозяйства, сконцентрированная в настоящий момент в основном у местной администрации, должна быть более равномерно распределена между всеми стейкхолдерами, чтобы избежать доминирования и узурпации со стороны какого-либо одного субъекта.

Приказы и распоряжения, которые в настоящее время составляют суть взаимоотношений водоканала и администрации муниципального образования, должны быть заменены информированием, совместными консультациями и контролем между всеми участниками системы.

Если разработка тарифа и производственного плана на следующий год будет осуществляться предприятием водно-коммунального хозяйства совместно с представителями кредитных учреждений, общественных организаций и муниципалитета, то такая система



обмена информацией позволит разработать документ, удовлетворяющий интересам всех заинтересованных лиц. Предприятие обеспечит свою финансовую устойчивость, кредитные организации – гарантированный возврат кредитов, потребители получают возможность непосредственно влиять на стоимость и качество покупаемых услуг, администрация муниципального образования обеспечит выполнение возложенных на нее социальных обязательств (обеспечение доступа к водоснабжению бедных и малообеспеченных и т. п.).

Безусловно, для успешного решения этой задачи потребуются готовность идти на компромисс со стороны всех участников такого переговорного процесса. Однако если обеспечить прозрачность расходов водоканала, интересов муниципалитета и финансовых учреждений, а также объективно определить платежеспособность населения, то достигнуть компромисса будет намного легче. Ситуация, когда интересы потребителей обеспечивались за счет подрыва экономики поставщиков услуг, а средства для компенсации этого не выделялись вообще, то разворачивались по ходу прохождения через министерства и администрации, больше не повторится.

В итоге можем построить схему такой системы производства и потребления коммунальных услуг, где в максимальной степени учитываются интересы всех ее элементов. Для предприятия водно-коммунального хозяйства этой системы характерна сбалансированная система делегирования полномочий и ответственности. Полномочия реализуются в самостоятельности хозяйственной деятельности, защищенности от вмешательства со стороны властей в текущую работу пред-

приятия. Ответственность реализуется в хорошо налаженной системе контроля результатов работы предприятия, его отчетности перед всеми заинтересованными сторонами: местными властями, кредиторами, донорами, общественностью. Эта система включает в себя мониторинг выполнения производственных планов, регулярные отчеты топ-менеджмента перед советом директоров или другим наблюдательным органом, ежегодный финансовый аудит.

Построение системы, основанной на балансе интересов всех стейкхолдеров отрасли водно-коммунального хозяйства, потребует значительных изменений в работе предприятий, их окружении, а также связей между предприятием и его внешней средой. Предприятия водно-коммунального хозяйства должны быть наделены большей хозяйственной самостоятельностью. Необходимо развивать их подотчетность потребителям, кредиторам и местным властям. Должны быть усовершенствованы управленческие технологии. Во внешнем окружении предприятия необходимо перераспределить функции собственности, финансирования, регулирования, выработки политики, выполняемые местной администрацией, между всеми стейкхолдерами, что обеспечит сбалансированность новой системе. Для того чтобы эта система могла успешно функционировать, потребуются наладить новые каналы коммуникаций между всеми ее элементами.

### Список литературы

1. Trade Unions and Reform of Public Utilities: International Perspective. London. PSIRU Report. 2008.
2. Ермишина А. Государство и жилищно-коммунальный комплекс: осо-

бенности контрактации / А. Ермишина // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2004. Т. 2. № 4.

3. Мартусевич Р. Анализ сервисных контрактов, заключенных с муниципальными унитарными предприятиями водопроводно-канализационного хозяйства в различных муниципальных образованиях России. PSIRU Report / Р. Мартусевич. London, 2006.

4. Шувалов А.В. Инфраструктурный тип предприятия: политико-экономический аспект: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01 / А.В. Шувалов. Иваново, 2006.

5. Hall D. Public-Public Partnerships as a catalyst for capacity building and institutional development: Lessons from Stockholm Vatten's experience in the Baltic region. PSIRU Report / D. Hall, E. Lobina. London, 2006.

6. Ермишина А. Общественные эффекты приватизации водоканалов. PSIRU Report / А. Ермишина. London, 2006.

7. Лебедев А. Жилищно-коммунальный шантаж / А. Лебедев // Эксперт. 2005. № 44 (490) <http://www.alebedev.ru/lebedev/publications/index.php?lebedev=2597> >.

8. Михайлова Е. Основы бенчмаркинга / Е. Михайлова // Менеджмент в России и за рубежом. 2001. № 1. <http://www.mevriz.ru/articles/2001/1/954.html> >.

9. Иванов С. Организация стратегического менеджмента на предприятиях водоснабжения в России / С. Иванов, Э.Шалухина // Менеджмент в России и за рубежом. 2003. № 6. < <http://www.mevriz.ru/articles/2003/6/3066.html> >.

10. Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке / П. Друкер. М. : Вильямс, 2007.