

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ УСЛУГ В РЕГИОНАЛЬНОМ ИМУЩЕСТВЕННОМ КОМПЛЕКСЕ

М.Э. Макурина

Территориальное управление Росимущества по Тамбовской области

Рецензент В.В. Быковский

Ключевые слова и фразы: имущество; качество; стандарты; требования; уровень жизни; услуги.

Аннотация: Представлена проблема повышения качества предоставляемых услуг в имущественной сфере, рассматриваемой на двух уровнях: на государственном и уровне профессиональных объединений, также сформулированы подходы к пониманию качества жизни человека и дана характеристика управленческим структурам, которые кроме функций по управлению федеральным имуществом и предоставлению государственных услуг также осуществляют контроль за соблюдением требований к качеству и доступности государственных услуг организациями. Все это говорит о серьезном повышении предоставляемых государственных услуг в региональном имущественном комплексе Тамбовской области, но дальнейшая работа в этом направлении еще предстоит.

В общественно-политической практике и в науке отсутствует единый подход к пониманию «качества жизни», к системе индикаторов, позволяющих его оценить. Отсюда нечеткость и произвольное толкование этого термина, отождествление понятий «уровень жизни» и «качество жизни». Не сформулированы и цели улучшения качества жизни, как на уровне федерации, так и на уровне регионов.¹

Понятие качества и уровня жизни не однозначны. Каждый из них предполагает фиксирование изменяющихся стандартов качества проживания и определенных достигаемых нормативов. Академиком РАН Д.С. Львовым сформулированы подходы к пониманию качества жизни человека. Они включают в себя размер денежного содержания за счет зарплаты, пенсий и пособий, но и всю социальную инфраструктуру жизнеобеспечения. Это жилье и его комфортабельность, транспортное обслуживание, развитие туризма, отдыха, обучения, охрана здоровья и многое другое.²

Современное развитие предоставления услуг в имущественной сфере в России прошло несколько стадий, от экстенсивного до интенсивного, качественного развития. Сегодня стоит задача совершенствования технологии оказания услуг, обеспечения и улучшения их качества и эффективности деятельности с целью получения конкурентного преимущества.

¹ Добрынин А.И. Качество жизни – критерий реформирования экономики // Экономика и управление. – 2004. № 2. – С. 152 – 155.

² Львов Д.С. Вернуть ренту народу (резерв для бедных). – М.: ЭКСМО, Алгоритм, 2004. – С. 256.

Вопросы повышения качества предоставляемых услуг в имущественной сфере неоднократно рассматривались и продолжают рассматриваться как на государственном уровне (государственные услуги), так и на уровне профессиональных объединений (коммерческие услуги).

Правительством Российской Федерации уделяется большое внимание качеству предоставляемых услуг органами государственной власти и в том числе в области имущественных отношений.

В рамках реформы государственного управления, где одну из задач предстоит решать Правительству Российской Федерации – это задача оптимизации функций органов исполнительной власти и внедрение стандартов государственных услуг и административных регламентов.

Оптимизации масштабов и структуры государственного управления будет способствовать внедрение конкурентных принципов предоставления государственных услуг, включая создание возможности для участия негосударственных организаций в предоставлении отдельных услуг на конкурентной основе.

Стандартизация государственных услуг позволит упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед обществом, внедрить объективные процедуры контроля и оценки их деятельности. В этих целях необходимо сформировать исчерпывающие реестры государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти в связи с исполнением ими своих полномочий, реализацией прав, законных интересов и обязанностей граждан и организаций, а также принять нормативно-правовые акты, устанавливающие их стандарты в виде нормативных требований к качеству, срокам, порядку предоставления государственных услуг.

В настоящее время в структуре Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации по осуществлению функций в области оказания государственных услуг в имущественной сфере созданы два специальных агентства:

Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом, которому поручено осуществлять в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, управлению федеральным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору;

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере ведения кадастров объектов недвижимости, землеустройства, инвентаризации объектов градостроительной деятельности, государственной кадастровой оценки земель и государственного мониторинга земель, а также по государственному земельному контролю.

Федеральные агентства осуществляют свои полномочия в субъектах Российской Федерации через свои территориальные органы, которые кроме функций по управлению федеральным имуществом и предоставлению государственных услуг также осуществляют контроль за соблюдением требований к качеству и доступности государственных услуг организациями, через которые эти услуги осуществляются.

Наряду с этим на уровне субъекта Российской Федерации – Тамбовской области – полномочия по оказанию государственных услуг в имущественной сфере предоставлены Комитету по управлению имуществом области и органам местного самоуправления, которые в своем составе имеют структуры (отделы, комитеты) по управлению муниципальным имуществом.

И главная задача, которая ставится как перед территориальными органами Федеральных агентств, так и перед Комитетом по управлению имуществом Тамбовской области и органами местного самоуправления – это реальное улучшение качества предоставляемых государственных услуг населению в имущественной сфере.

Реформа по улучшению качества предоставляемых государственных услуг населению нашей области в имущественной сфере в последние годы реализовалась в рамках «Концепции региональной политики в области качества и конкурентоспособности продукции и услуг», утвержденной постановлением администрации Тамбовской области от 18.12.2003 № 961 по следующим направлениям:

1 формирование правовой и методической базы, обеспечивающей проведение реформы в области имущественных отношений, разграничение государственной собственности на землю и государственных гарантий на право владения и пользования землей и иных объектов недвижимости;

2 установление единых принципов и порядка управления и распоряжения региональным имущественным комплексом. Важнейшей задачей реформы являлось определение доступных и «прозрачных» для инвесторов правил предоставления земельных участков и иной недвижимости из государственной (муниципальной) собственности;

3 реформирование системы платежей за землю и недвижимость, которая предусматривала разработку и внедрение «прозрачных» методик по определению порядка и размера арендных платежей, и формирование цены земельных участков и объектов недвижимости при осуществлении сделок с ними.

Основным результатом проводимой в эти годы реформы по улучшению качества предоставляемых государственных услуг населению в региональном имущественном комплексе стала реализация конституционных прав и гарантий граждан и их объединений на землю и недвижимость.

Важнейшим условием обеспечения законности реформирования имущественных отношений явилось проведение необходимых мероприятий в рамках действующего законодательства.

В последние годы в Тамбовской области была создана реальная нормативно-правовая основа для осуществления первых конкретных шагов в деле реформирования отношений в имущественной сфере и упорядочения управления и предоставления государственных услуг в региональном имущественном комплексе.

К числу фундаментальных нормативно-правовых актов регулирующих имущественные отношения в нашей области, которые были приняты, дополнены и изменены в эти годы, относятся:

закон Тамбовской области от 23.12.2003 №187-3 «О внесении изменений и дополнений в Закон Тамбовской области "О регулировании земельных отношений в Тамбовской области"», в соответствии, с которым регулируются все земельные отношения в Тамбовской области;

закон Тамбовской области от 28.11.2002 №73-3 «Об управлении государственной собственностью Тамбовской области», который определил порядок участия Тамбовской области в гражданско-правовых отношениях, устанавливает порядок реализации правомочий собственника органами государственной власти области, и определяет их полномочия в сфере управления имуществом, в том числе и земельными ресурсами области;

постановление администрации Тамбовской области от 20.06.2002 №461 «Об управлении и распоряжении землями фонда перераспределения», которое наделило администрации районов области до разграничения государственной собственности на землю полномочиями по управлению и распоряжению землями фонда перераспределения, в частности их передачу в аренду;

постановление администрации Тамбовской области от 26.12.2003 №983 «Об утверждении Положения о проведении торгов на право заключения договора аренды объектов недвижимости и другого имущества, находящегося в государственной собственности Тамбовской области», которое регламентировало порядок проведения торгов на право заключения договоров аренды объектов недвижимо-

сти и другого имущества, находящегося в государственной собственности Тамбовской области.

Все это говорит о серьезном повышении предоставляемых государственных услуг в региональном имущественном комплексе Тамбовской области, но дальнейшая работа в этом направлении еще предстоит.

В настоящее время на федеральном уровне разработан проект федеральной целевой программы (ФЦП) «Административная реформа». Новая программа рассчитана на период с 2005 по 2010 год и представляет собой второй этап административной реформы в России, предполагающий внедрение принципов проектного управления не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Федерации и, отчасти, муниципалитетов. То есть в программе впервые ставится вопрос о том, чтобы все те меры, которые предлагается реализовать на уровне федеральных органов исполнительной власти, могли быть в том же объеме и практически в те же сроки реализованы на уровне субъектов Российской Федерации и в значительной мере на уровне органов местного самоуправления.

Предполагается осуществление пилотных проектов по внедрению стандартов государственных услуг в ряде государственных органов. Будут отобраны несколько государственных органов, в которых будут выделены один или два объекта, где предоставляются государственные услуги населению на территории России. В первую очередь это будет реестр недвижимости, а также работа земельных палат. По результатам этих проектов будут подготовлены стандарты государственных услуг, которые, в частности, включают в себя сроки ожидания, условия предоставления услуг, платность или бесплатность услуги. Если услуги будут платные, то соответственно возникает вопрос, какие варианты оплаты и т.д.?

Мероприятия ФЦП «Административная реформа (2005 – 2010 годы)» сгруппированы в несколько блоков. Помимо этих мероприятий в федеральных органах исполнительной власти согласно программе появятся менеджеры – чиновники, персонально ответственные за проведение программы и находящиеся в двойном подчинении, как своему ведомству, так и Комиссии по административной реформе. Именно они, имея достаточно большие полномочия, будут следить исключительно за тем, как в ведомствах идет административная реформа. Ведь сегодня, по мнению разработчиков, сами ведомства себя реформировать не могут, отсюда идет и блокирование решений власти.

Чтобы чиновники хорошо работали, в программу заложено расширение использования позитивных стимулов для персонала. То есть работать можно будет по срочным контрактам с высоким вознаграждением. Такая возможность появится уже с 1 января 2005 года благодаря новому Закону «О государственной гражданской службе РФ». Данный закон предполагает возможность заключения с чиновниками индивидуальных срочных контрактов с договорной оценкой, не ограниченной рамками штатного расписания, в сочетании с жесткой оценкой его деятельности по достигнутому результату.

Кроме предоставления государственных услуг в субъектах Российской Федерации, в том числе и в нашей Тамбовской области, формируется и коммерческое предоставление услуг в имущественной сфере. Коммерческое предоставление услуг в имущественной сфере в России – это новая отрасль, это новый вид бизнеса. У него нет таких корней в нашей новейшей истории как сфере промышленности или в сфере сельского хозяйства и других традиционных сферах предоставления услуг. Не случайно «первооткрывателями» здесь стали западные компании.

Коммерческое предоставление услуг имущественной сфере как сектор рынка недвижимости России ведет свою историю с начала 1990-х, когда в Москве поя-

вились первые иностранные управляющие. Чуть позже стали формироваться отечественные компании. Особенно активно это происходило в Санкт-Петербурге. В последние два-три года количество таких управляющих компаний резко увеличилось. Стали они появляться и в регионах, в том числе и в Тамбовской области.

Вместе с тем необходимо отметить следующие проблемы, которые мешают качественному развитию предоставления услуг в данной сфере.

1 Существует серьезная нехватка структурированных знаний по управлению недвижимостью в Российской Федерации. Нет обобщенного передового опыта с учетом специфических условий. Как следствие – нет системы подготовки кадров.

2 Проблема со стороны спроса. Необходимость профессионального управления недвижимостью не актуализирована у подавляющего большинства крупных собственников. Лишь наиболее прогрессивные руководители и профессиональные инвесторы в недвижимость понимают насколько это важно.

3 В Российской Федерации сегодня нет общенациональной организации, которая бы в полной мере могла представлять интересы управляющих и собственников недвижимости. Это существенно сдерживает развитие профессионального сообщества.

Учитывая вышеназванные проблемы, в настоящее время, наряду с разработкой государственных стандартов, есть серьезная необходимость и в разработке коммерческих стандартов, которые должны быть, прежде всего, предназначены для собственников недвижимости, управляющих, а также их профессиональных объединений.

Собственники должны получить ответы на вопросы: что представляет собой «управление недвижимостью»?; что нужно делать, чтобы эффективно пользоваться и распоряжаться собственностью?; как выбрать управляющего и как с ним взаимодействовать?

Управляющие компании должны получить ответы на следующие вопросы: что нужно делать, чтобы получить заказ на услугу по управлению?; как «строить» управляющую компанию?; что нужно делать, чтобы обеспечить требуемое качество?

За основу разработки коммерческих стандартов необходимо взять принципы международного стандарта ГОСТ Р ИСО 9001:2001 и, прежде всего, те положения, которые относятся к жизненному циклу продукции или услуги. В стандартах для определения места деятельности по управлению недвижимостью можно использовать модель жизненного цикла объекта недвижимости, основной, базовой концепцией стандарта является жизненный цикл услуги – «управление недвижимостью» как нематериального продукта.

Жизненный цикл услуги «Управление недвижимостью» разбивается на четыре основные фазы.

– фаза концепции, результатом которой является выбранная стратегия управления объектом в интересах собственника;

– фаза бизнес-планирования, в ходе которой заключается договор на текущее управление и разрабатывается детальная программа управления объектом на весь период оказания услуги;

– фаза собственно управления, когда управляющий организует текущее управление объектом для достижения запланированных результатов;

– фаза завершения управления, когда подводятся окончательные итоги, делается анализ результатов, что является основой для очередного управленческого цикла.

Кроме того, с целью создания Единой системы профессионального управления недвижимостью на уровне субъекта в региональном имущественном комплексе необходима трехуровневая структура документов: 1 уровень – общие положения; 2 уровень – стандарты; 3 уровень – методические рекомендации.

Первый уровень формирует общие принципы и подходы, содержит основные термины и понятия; определение деятельности; классифицирует объекты управления и основные процессы; определяет основных субъектов – участников процесса управления; принципы построения документов нижестоящих уровней.

Второй уровень – стандарты. Стандарты содержат различные классификаторы и градации, а также описания требований к процессам, выполняемых в связи с управлением объектом или взаимодействием с различными субъектами. Стандарты могут быть взаимосвязаны между собой.

Третий уровень – методические рекомендации. Содержат подробные описания рекомендуемых действий для решения различных задач, возникающих при управлении объектом.

С помощью этих документов должно быть сформировано единое и четкое понимание обеими сторонами этой деятельности, максимальное сближение ожидания собственника и результаты работы управляющего.

В соответствии с законодательством Российской Федерации к понятию «недвижимость» относятся различные категории вещей, в том числе и те, которые перемещаются в пространстве. Поэтому для целей настоящих стандартов под недвижимостью необходимо понимать, прежде всего, помещения и здания. Кроме того, необходимо ввести понятие имущественный комплекс – как комплекс зданий, располагающихся на одном или нескольких земельных участках с единой внешней границей общей инженерной инфраструктурой. Это определение не эквивалентно понятию «предприятия как имущественного комплекса» в Гражданском кодексе.

В целях возможного развития системы стандартов и охвата большого количества объектов управления нужно также ввести такие объекты как комплекс объектов недвижимости и территория: комплекс объектов недвижимости – как совокупность различных территориально-распределенных объектов; территория – как часть города, содержащая объекты различного назначения, рассматриваемая как один объект управления для придания определенных социально-экономических характеристик.

Описание процесса управления соответствующей категорией объекта недвижимости содержится в базовом стандарте. Остальные стандарты рассматривают один из аспектов управления, конкретизируя соответствующие процессы базового стандарта (табл. 1).

Таблица 1

Базовые стандарты

Объекты управления	Базовые стандарты
Помещения	Стандарт управления объектом недвижимости <i>(выделяются особенности управления имущественным комплексом)</i>
Здания	
Имущественные комплексы*	
Комплексы объектов недвижимости*	Стандарт управления развитием территории
Территории	

* Примечание. В будущем возможно появление отдельных стандартов.

При этом объектом управления является целостный объект, а не только то, что относится собственно к зданию как недвижимости с юридической точки зрения. Это и оборудование, которое может не являться недвижимостью, примыкающий участок земли и т.п., то есть все «граничные» вещи, которые «привязаны» к зданию.

На рынке недвижимости существуют различные виды коммерческой деятельности: риэлторская деятельность – деятельность по оказанию для других лиц возмездных услуг по покупке, продаже, обмену, передаче, аренде недвижимого имущества и прав на него; девелоперская деятельность – деятельность, связанная с возведением объекта недвижимости с целью дальнейшей его продажи.

Необходимо более четко очертить и разграничить эти виды деятельности.

В табл. 2 отражена матрица жизненного цикла объекта недвижимости. Колонки – это стадии здания как физического объекта. Строки – это стадии здания как объекта собственности. Темным цветом (2) выделена «зона» управления недвижимостью – это деятельность в период стабильного владения объектом на стадиях эксплуатации, использования в соответствии с назначением и реконструкцией для продления срока его экономической жизни. По этой матрице серым цветом (1) отмечена область девелопмента, а белым цветом (3) – риэлтинга.

На рис. 1 показана взаимосвязь этих трех видов деятельности между собой.

Кроме того, **девелопмент (1)** связан с первичным рынком строительных материалов, оборудования и строительных услуг; **управление (2)** с рынком аренды и коммунальных ресурсов и услуг; **риэлтинг (3)** со вторичным рынком обращения недвижимости. И все они **(1, 2 и 3)** неразрывно связаны с рынком земли.

Согласно деятельности по классификатору видов экономической деятельности ОКДП услуги, связанные с недвижимым имуществом (7000000) подразделяются на услуги, связанные с недвижимым имуществом, включая собственное или арендуемое (7010000), в том числе 7010010 – услуги по аренде или лизингу, включая собственный или арендуемый жилой фонд и 7010020 – услуги по аренде или лизингу, включая собственный или арендуемый нежилой фонд; услуги, вспо-

Таблица 2

Стадии жизненного цикла объекта недвижимости

Физический жизненный цикл	Проектирование	Строительство	Эксплуатация	Использование	Реконструкция	Ликвидация
Правовой жизненный цикл						
Приобретение прав на новый объект	1					
Владение, пользование, распоряжение (аренда, ипотека и т.п.)			2	2	2	
Смена прав собствен- ности (распоряжение)			3			
Прекращение прав в связи с ликвидацией						

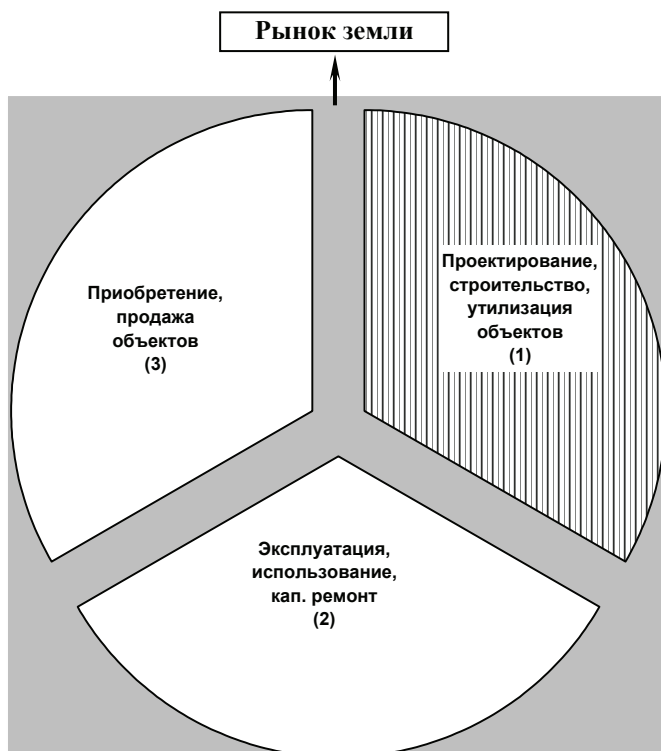


Рис. 1 Основные области деятельности

могательные, связанные с недвижимостью, предоставляемые за вознаграждение или на договорной основе (7020000), в том числе 7020010 – услуги по управлению эксплуатацией жилого фонда, предоставляемые за вознаграждение или на договорной основе и 7020020 – услуги по управлению эксплуатацией нежилого фонда, предоставляемые за вознаграждение или на договорной основе.

Эта деятельность в наибольшей степени соответствует услугам, которые приведены в классификаторе видов экономической деятельности ОКДП: услуги по аренде или лизингу недвижимости; услуги по управлению эксплуатацией недвижимости.

Кроме стандартов «Общие положения» и «Базового» необходимо разработка стандартов по основным видам деятельности, их можно назвать функциональные стандарты: стандарт управления техническим обслуживанием; стандарты управления коммерческими и некоммерческими объектами; стандарт классификации площадей; стандарт управления процессом улучшений, развитием объекта (табл. 3).

Таблица 3

Функциональные стандарты

Назначение	Эксплуатация	Использование		Капитальный ремонт
Коммерческие	Стандарт управления техническим обслуживанием	Стандарт управления коммерческим объектом	Стандарт классификации площадей	Стандарт управления процессом улучшений
Некоммерческие		Стандарт управления некоммерческим объектом		

В стандарте общие положения определены субъекты – основные участники процесса управления недвижимостью. Это заказчик (собственник); управляющий; приобретатель объекта; потребители объекта; поставщики коммунальных ресурсов и услуг; государственные надзорные и контролирующие органы.

Если в базовом стандарте рассматриваются отношения между собственником и управляющим, то взаимоотношения с другими участниками необходимо регулировать «обслуживающими» стандартами. Это стандарт управления обслуживанием и стандарт взаимоотношений с поставщиками.

Такой достаточно внушительный перечень стандартов необходим для разработки с целью качественного развития предоставления услуг в имущественной сфере.

Кроме стандартов разрабатываются следующие методические материалы по классификации площадей; арендным отношениям; организации технической эксплуатации; процессу передачи объектов в управление; оперативному финансовому планированию и контролю; анализу рынка аренды коммерческой недвижимости и т.д.

Такой подход к предоставлению коммерческих услуг в имущественной сфере должен создать согласованную систему, порядок и условия осуществления процесса управления отдельным объектом недвижимости, имущественным комплексом, включающие в себя общие требования к содержанию фаз, стадий и процессов в рамках базового стандарта управления объектами недвижимости, к исполнителям, документам (концепции, программе, договору), качеству услуг по управлению.

Issues of Quality Control over Services in Regional Property Complex

M.E. Makurina

Regional Department of Rosimushchestvo in Tambov Region

Key words and phrases: property; quality; standards; requirements; living standards; services.

Abstract: The problem of improving quality of services in property sector is considered at two levels: national and professional; approaches to understanding the quality of life are formulated; managerial structures, which control federal property, provide national services and guarantee that they meet quality requirements and are available to organizations, are characterized. It indicates the significant improvement of national services in regional property complex in Tambov region, but further work in this direction is to be done.

© М.Э. Макурина, 2005