

УДК 316.3

ПАРТНЕРСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

© **Георгий Георгиевич ГОЛИКОВ**

Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова,
г. Белгород, Российская Федерация, проректор
по административно-хозяйственной работе, e-mail: synergy7@mail.ru

Раскрыто содержание партнерских отношений в системе управления жилищно-коммунальным хозяйством. В роли субъектов партнерских отношений в жилищно-коммунальной сфере выступают местное население, отдельные граждане, частный бизнес, муниципалитеты, государство, хозяйствующие субъекты, руководство жилищно-коммунальных организаций, персонал жилищно-коммунальных организаций. Выделены и рассмотрены следующие виды партнерства: государственно-частное, муниципально-частное, общественно-государственное, общественно-муниципальное, социальное, деловое, хозяйственное, товарищеское.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство; управление; партнерские отношения; государственно-частное партнерство; муниципально-частное партнерство; общественно-муниципальное партнерство; социальное партнерство; деловое партнерство; хозяйственное партнерство; товарищеское партнерство.

Партнерские отношения в сфере управления жилищно-коммунальным хозяйством (ЖКХ) проявляются в многообразных формах, и чтобы разобраться в этом многообразии, обратимся, прежде всего, к субъектам этих отношений.

Одним из этих субъектов и, видимо, ведущим является население – городское, сельское и т. д., иначе говоря, местное население. Оно взаимодействует с организациями – хозяйствующими субъектами, – производящими и оказывающими жилищно-коммунальные услуги. В партнерские отношения включаются также муниципалитеты (муниципальные органы управления): с одной стороны, они выражают и защищают интересы местного населения, с другой стороны, осуществляют контроль деятельности хозяйствующих субъектов. В партнерских отношениях участвует также *государство* (федеральные и региональные органы управления), которое покрывает часть текущих расходов на коммунальные услуги, инвестирует развитие ЖКХ (выделение средств на федеральные целевые программы, дотации, субсидии, трансферты) и т. п. [1; 2].

Примем к сведению, что местное население – не однородная масса, а объединение граждан, каждый из которых также может быть субъектом партнерских отношений. Далее, хозяйствующие субъекты имеют сложную социальную структуру, в которой необходимо выделить, по меньшей мере, руко-

водство организации и ее персонал в роли субъектов партнерских отношений.

Таким образом, в роли субъектов партнерских отношений могут выступать и выступают: 1) местное население; 2) отдельные граждане; 3) частный бизнес; 4) муниципалитеты; 5) государство; 6) хозяйствующие субъекты; 7) руководство организаций; 8) персонал организаций.

С учетом субъектного различия партнерских отношений выделяются и их основные виды.

1. Государственно-частное партнерство. В мировой практике широко распространено участие бизнеса в тех сферах, где ответственность несут государство или органы местного самоуправления, которые не могут выполнять качественно эти обязательства (вопросы местного значения) перед обществом по различным причинам (в первую очередь, из-за отсутствия средств). Такое взаимодействие с частным бизнесом в мировой практике получило название Public Private Partnership (PPP), которое в России переводится как государственно-частное партнерство [3].

Эффективное использование государственно-частного партнерства (ГЧП) дает возможность концентрации имеющихся в регионе или муниципальном образовании ресурсов, значительно снизить риски участников реформирования ЖКХ, распределить зоны ответственности, согласовать интересы. И

как итог – резко повысить эффективность работы жилищно-коммунального комплекса.

Заметим, что уже к середине 2009 г. общий инвестиционный задел частных компаний, пришедших в ЖКХ, составил около 500 млн долл. США. Наиболее успешно из них работают ОАО «Российские коммунальные системы», ОАО «Евразийский», ООО «Управляющая компания «Росводоканал».

Для развития ГЧП важно создать такой контур правовых и экономических условий, при котором бизнес рассматривал бы отрасль ЖКХ как направление диверсификации своей деятельности, приходил всерьез и надолго, разделяя с государством, муниципалитетами и гражданами риски и трудности модернизации этой сферы. Бизнес-сообщество должно также участвовать в реализации образовательных программ подготовки и переподготовки кадров для отрасли [4].

2. *Муниципально-частное партнерство.* В Российской Федерации жилищно-коммунальное хозяйство относится к компетенции органов местного самоуправления, которые, согласно Конституции Российской Федерации, не входят в систему государственной власти. Поэтому практическое решение вопросов инвестирования на местном уровне выдвигает новую формулировку: реализация партнерства органов местного самоуправления или унитарных предприятий с частным бизнесом. В этих случаях следует говорить не о государственно-частном, а о муниципально-частном партнерстве [3, с. 270-272].

Наверное, впервые вопрос о муниципально-частном партнерстве был поставлен в июле 2002 г. в рамках Петербургского экономического форума. Прошел «круглый стол» под названием «Нетрадиционные источники финансового обеспечения муниципальных образований: инвестиции и кредиты в отрасли муниципального хозяйства». В основном докладе «Нетрадиционные источники финансового обеспечения муниципальных образований» [5] были рассмотрены вопросы инвестиционной политики в решении вопросов местного значения (в т. ч. ЖКХ) муниципальными образованиями (обобщен мировой опыт, опыт регионов и муниципалитетов).

Традиционно важнейшими источниками инвестиций для жилищно-коммунального хозяйства являлись бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных обра-

зований. Эти источники финансирования капитальных вложений муниципальные коммунальные предприятия до сих пор рассматривают как основные и наиболее предпочтительные.

Однако практика показывает, что за редким исключением муниципальные образования могут в полном объеме решать вопросы ЖКХ, в основном крупные муниципальные образования. Таким образом, бюджетное финансирование капитальных вложений в перспективе следует рассматривать как исключение, нежели как практику. Предприятия городской инфраструктуры и ЖКХ являются локальными естественными монополиями с устойчивыми рынками и значительными потоками финансовых платежей [6].

Предприятия и объекты городской инфраструктуры: водопроводно-канализационного хозяйства, тепловые сети, электрические сети, транспорт, объекты газоснабжения и утилизация твердых бытовых отходов, парковое хозяйство являются крупнейшими производителями услуг. Устаревшие фонды можно рассматривать как своего рода «преимущества» предприятий городской инфраструктуры: замена их на более эффективные может привести к резкому снижению стоимости услуг ЖКХ (от 2-х до 8-и раз), тем самым принести значительную экономию. Подобные предприятия, особенно в сфере теплоснабжения и водоканализационного хозяйства, в развитых странах представляют повышенный интерес для инвестиций, ориентированных на высокие технологии и на инновационные внедрения.

3. *Общественно-государственное партнерство.* Субъектами данного вида партнерства выступают профессиональные союзы жилищно-коммунальной сферы, с одной стороны, и органы государственного управления, с другой стороны. С целью развития такого партнерства Профсоюз жилищно-коммунальной сферы инициировал заключение соглашений о сотрудничестве с заинтересованными федеральными и региональными органами власти, общественными объединениями, научными организациями [7].

Здесь важно выделить заключение соглашения о партнерстве и взаимодействии профсоюза с Минрегионом России. Данное соглашение дает возможность взаимодействовать при разработке нормативных право-

вых актов, способствует позитивным преобразованиям в жилищной и коммунальной сферах, улучшению достойных условий труда и оплаты работников отрасли.

На основе соглашений о партнерстве в сфере социально-трудовых и связанных с ними экономических отношений ЦК профсоюза взаимодействует также с российскими ассоциациями коммунальной энергетики, водоснабжения, лифтового хозяйства, ОАО «РКС», Союзом малых городов России, а также с общероссийскими объединениями работодателей в сфере бытового обслуживания населения, городского электротранспорта [8, с. 942; 9].

Во взаимоотношениях с властями профсоюз стремится к обеспечению социальной защиты населения при оплате жилищно-коммунальных услуг. По данным ВЦИОМ, более 40 % россиян тратят на оплату коммунальных услуг от 25 до 50 % общих доходов семьи. А каждый седьмой отдает за квартиру от половины до трех четвертей заработка. Для сравнения: в европейских странах доля расходов на коммуналку составляет 4–9 %, в США – 5–6 %. Получается, что средняя российская семья платит за услуги ЖКХ в 2–7 раз больше, чем должна бы по мировым ценам [10]. Количество граждан, пользующихся правом на социальную поддержку по оплате жилого помещения и коммунальных услуг (льготами), по стране за 2008 г. составило 37,6 млн человек. Объем средств, предусмотренных на предоставление льгот за этот же период, составил около 40 млрд руб. [11]. В Российской Федерации 4,3 млн семей воспользовались правом на получение субсидии, что составило 8,3 % от общего количества семей. Общая сумма начисленных субсидий по России на конец 2008 г. составила 12,38 млрд руб. Среднемесячный размер начисленных субсидий на семью в целом составляет 905 руб. [11].

В своей речи на 4-м пленуме ЦК Общероссийского профсоюза жизнеобеспечения 28 мая 2009 г. министр регионального развития В.Ф. Басаргин подчеркнул важность общественно-государственного партнерства в ЖКХ: «Призываю работников отрасли проявлять инициативу в укреплении конструктивного взаимодействия с органами власти всех уровней, в повышении энергоэффективности работы своих предприятий и развитии

своих профессиональных навыков. Министерство регионального развития Российской Федерации готово оказать вам необходимую методическую и организационную помощь» [12].

4. Общественно-муниципальное партнерство. Опыт развитых стран позволяет сделать вывод, что экономика регионов не может развиваться без активного участия населения в инвестиционном процессе. Формирование эффективных инструментов привлечения средств населения в экономику муниципальных образований является одним из основных путей стимулирования экономического развития городов и сельских поселений.

Важным условием устойчивого развития является эффективное использование сберегательного потенциала населения. К сберегательному потенциалу относится вся совокупность денежных средств населения, которые после удовлетворения потребительских нужд и выплаты обязательных платежей, выведены из личного пользования на определенный период времени [13, с. 7].

В пользу сберегательного потенциала населения как фактора устойчивого развития говорит тот факт, что в странах с развитой рыночной экономикой сбережения населения являются одним из значимых источников инвестиций. Так, анализ опыта стран с устойчивой рыночной экономикой позволяет говорить о том, что эффективным считается привлечение около 40 % совокупных сбережений граждан. В России лишь 5–15 % сбережений населения аккумулируются инвестиционными институтами и еще меньше трансформируются в инвестиции реального сектора экономики. Эталонной структурой сбережений в данном сопоставлении является американская. Здесь давно пройдено «господство» наличной и депозитивной составляющих, и главными становятся вложения в ценные бумаги (44 %). В последнее время они начинают уступать динамике вложений в страховые, пенсионные и иные фонды. Структура сбережений населения России далека от эталонной, т. к. существенную долю в ней занимают неорганизованные формы сбережений, такие как хранение наличных рублей и иностранной валюты дома, покупка драгоценностей. Инвестиционные вложения в виде покупки ценных бумаг, вложений в бизнес, напротив, занимают значительную

долю. Таким образом, сберегательный потенциал населения является мощным инвестиционным ресурсом, пока еще неэффективно используемым в экономике страны. В пользу того, что сберегательный потенциал населения России является значимым источником инвестиций, а его эффективное использование – фактором устойчивого развития региона, говорит тот факт, что на руках у населения сосредоточена огромная сумма денежных средств, еще не вовлеченных в инвестиционный процесс. По экспертным оценкам, сберегательный потенциал населения России составляет от 30 до 100 млрд долл., которые могут быть использованы в качестве инвестиционного ресурса [14–17].

Вместе с тем сегодня лишь пятая часть населения страны – активный участник потребительского рынка. Доходы населения и соответственно уровень его покупательской способности являются главными ограничителями емкости внутреннего рынка, роста объема производства, и следовательно, инвестиционного вклада населения в развитие экономики региона.

5. *Социальное партнерство.* Социальное партнерство – «система взаимоотношений между работниками, работодателями, органами государственной власти, органами местного самоуправления, направленная на обеспечение согласования интересов работников и работодателей по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений».

Сегодня социальное партнерство в ЖКХ представляет собой выстроенную согласно действующему законодательству совокупность взаимосвязанных соответствующих соглашений и договоров от федерального уровня до конкретных организаций и предприятий. Так, в 2009 г. в отрасли также действовали 174 территориальных тарифных соглашения, 6 тыс. 651 коллективный договор. Всего коллективными договорами было охвачено 87,4 % предприятий и организаций отрасли и более миллиона членов профсоюза. Количество первичных профсоюзных организаций, входящих в Общероссийский профсоюз работников жизнеобеспечения, на которые распространялись действия коллективных договоров и соглашений, составляли 7 тыс. 241 с численностью работников 1 млн 314 тыс. 741 человек.

С учетом финансовых возможностей в организациях ЖКХ проводится ежеквартальная индексация заработной платы, устанавливаются эффективные системы премирования работников, вводятся различные стимулирующие доплаты и надбавки, дополнительные отпуска, оказывается материальная помощь, частично оплачиваются путевки и осуществляются другие льготы.

Серьезным подспорьем в закреплении достижений по оплате труда в ЖКХ стало соответствующее постановление Правительства РФ, в разработке которого принимал участие Общероссийский профсоюз работников жизнеобеспечения. В соответствии с п. 27 этого документа, «при определении расходов, составляющих затраты на оплату труда, органы регулирования руководствуются федеральными, региональными и территориальными ОТС». Реализация данного положения будет стимулировать производительность труда работников отрасли и повысит роль исследуемого социального фактора, решающим образом влияющего на модернизацию и реформирование ЖКХ.

Социальное партнерство направлено также на создание достойных условий труда, на обеспечение охраны труда работников отрасли. К сожалению, уровень травматизма в отрасли пока еще высок: ежегодно регистрируется около 3 тыс. случаев, в т. ч. со смертельным исходом – около 100 человек.

В последние годы из отрасли выбыло более 1 млн человек, и тенденция к сокращению численности работающих в будущем предопределена. Поэтому социальное партнерство в сфере социально-трудовых отношений направлено на сохранение кадрового потенциала отрасли. Профсоюз стремится законодательно закрепить меры по обеспечению занятости населения, заключению компенсационных соглашений между органами исполнительной власти всех уровней, работодателями и профсоюзами.

6. *Деловое партнерство.* Этот вид партнерских отношений отличается тем, что они образуются между хозяйствующими субъектами в сфере жилищно-коммунального хозяйства. От традиционного сотрудничества они отличаются: во-первых, наличием общей цели; во-вторых, уточнением и конкретизацией промежуточных целей; в-третьих, взаимными обязательствами, обеспечивающими

достижение целей; в-четвертых, осуществлением взаимного контроля сторон.

Партнерские отношения устанавливаются нередко непосредственно между населением и хозяйствующими субъектами. Эти отношения характеризуются направленностью на решение хозяйственно-бытовых вопросов, поэтому получили название хозяйственного партнерства.

7. *Хозяйственное партнерство.* Так, важным фактором участия населения в реформировании ЖКХ является участие в учете и оплате услуг ЖКХ. К этому обязывает федеральный закон № 261-ФЗ от 23 ноября 2009 г. «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Согласно этому закону, до 1 января 2012 г. собственники жилых домов, собственники помещений в многоквартирных домах, обязаны обеспечить оснащение таких домов приборами учета используемых воды, природного газа, тепловой энергии, электрической энергии, а также ввод установленных приборов учета в эксплуатацию.

8. *Товарищеское партнерство.* Все больше осознается населением, что успех

реформы ЖКХ зависит не только от отношения к ней населения, но и от его собственной активности в решении ее проблем. Одно из важных направлений реформы – самоорганизация собственников и нанимателей жилья в кондоминиумы, товарищества, в другие организации и движения. По замыслу авторов реформы целью этого направления является создание дополнительных возможностей для защиты жилищных прав граждан, повышения их влияния на стоимость и качество предоставляемых услуг и привлечения дополнительных источников финансирования обслуживания и регионального фонда.

Путь, по которому предстоит двигаться товариществам, сопряжен с осознанием и использованием глубокой сути, заключенной в самом названии «товарищество» – объединение товарищей, живущих вместе (совместно), имеющих в собственности имущество (достаточное ценное), но опять же часто совместное (внутри одного дома). Налицо необходимость возродить элементы общины – принципа общественного построения, не чуждого российскому обществу.

Завершая анализ видов партнерских отношений в жилищно-коммунальной сфере, представим их в табличной форме (табл. 1).

Таблица 1

Виды партнерских отношений в жилищно-коммунальной сфере

№№ п/п	Виды партнерства	Содержание (цель) партнерства	Участие партнеров
1	Государственно-частное партнерство	Участие бизнеса в финансировании развития жилищно-коммунального хозяйства	Государство, частные предприятия
2	Муниципально-частное партнерство	Участие местного бизнеса в финансировании жилищно-коммунального хозяйства	Муниципалитет, местные предприятия
3	Общественно-государственное партнерство	Социальная защита населения в связи с реформой жилищно-коммунального хозяйства	Общественные организации (профсоюзы и т. п.), государство
4	Общественно-муниципальное партнерство	Участие населения в развитии жилищно-коммунального хозяйства, его финансовом обеспечении	Местное население, муниципалитет
5	Социальное партнерство	Социальная защита работников сферы жилищно-коммунального хозяйства	Общественные организации (профсоюзы), органы государственного и муниципального управления, хозяйствующие субъекты
6	Деловое партнерство	Обеспечение исправного технологического функционирования жилищно-коммунального хозяйства	Хозяйствующие субъекты жилищно-коммунальной сферы
7	Хозяйственное партнерство	Участие населения в учете и контроле состояния жилищно-коммунального обслуживания	Местное население, хозяйствующие субъекты
8	Товарищеское партнерство	Участие местного населения в управлении жилищно-коммунальным хозяйством	Собственники жилья

1. О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федеральный закон № 95-ФЗ от 4.07.2003 г. URL: <http://base.garant.ru/186093/>. Загл. с экрана.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ. URL: http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamo_uprav.html. Загл. с экрана.
3. Семенова Л.В. Коммунальная сфера в России: взаимодействие власти, бизнеса и гражданского общества // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2010. № 3.
4. Агитаев Е.В. Основные социальные факторы повышения эффективности реформирования ЖКХ России // Труд и социальные отношения. 2009. № 8. С. 98-104.
5. Голиков Г.Г. Нетрадиционные источники финансового обеспечения муниципальных образований // Муниципальная экономика. 2002. № 3. С. 32-36.
6. Либоракина М.И., Сиваев С.Б. Местное самоуправление и реформа жилищно-коммунального хозяйства // Общественные науки и современность. 2004. № 3. С. 39-51.
7. Агитаев Е.В. Социальные факторы реформы ЖКХ // Коммунальный комплекс России. 2009. № 6. С. 40-44.
8. Василевский А.Д. Роль профсоюзных и хозяйственных лидеров в реализации реформы // Жилищно-коммунальное хозяйство. 1998. № 6.
9. Василевский А.Д. Соглашение по взаимодействию // ЖКХ. 1998. № 2. С. 4-8.
10. Великий коммунальный обман // Аргументы недели. 2009. 29 апреля – 13 мая.
11. Официальный сайт Минрегиона России. URL: <http://www.minregion.ru>
12. Басаргин В.Ф. Доклад министра регионального развития РФ на коллегии Минрегиона России 24 апреля 2009 года «Итоги деятельности Министерства в 2008 году, цели и задачи на 2009 год». URL: <http://www.minregion.ru>. Загл. с экрана.
13. Резник Г.А., Спирина С.Г. Эффективное использование сберегательного потенциала населения как условие устойчивого развития региона // Проблемы социально-экономической устойчивости региона: сборник материалов 2 Международной научно-практической конференции Пенза, 2005.
14. Павлова Н.Ф., Иванова Д.Б. Уровень жизни и инвестиционная готовность жителей Челябинска // Социологические исследования. 1997. № 10.
15. Кугаев С.В. Денежные сбережения населения – финансовый ресурс регионального рынка инвестиций // Социально-гуманитарные знания. 2005. № 3. С. 201-213.
16. Кугаев С.В. Тенденции развития инвестиционного процесса в экономике Юга России // Социально-гуманитарные знания. 2005. № 4. С. 216-226.
17. Роцин С. Экономическая активность населения: условия и факторы // Человек и труд. 2004. № 2. С. 46-48.

Поступила в редакцию 15.10.2012 г.

UDC 316.3

PARTNERSHIPS IN HOUSING AND COMMUNAL SERVICES MANAGEMENT

Georgiy Georgiyevich GOLIKOV, Belgorod State Technological University named after V.G. Shukhov, Belgorod, Russian Federation, Pro-rector for Administrative Work, e-mail: synergy7@mail.ru

The contents of the partnerships in the management of housing and communal services are considered. The local population, individual citizens, private business, municipalities, state, management of housing and communal organizations, staff of housing and communal organizations have the role of subjects of partnerships in the sphere of housing and communal services. The following types of partnerships are identified and discussed: public-private, municipal, the social-public, public-municipal, social, business, commercial and comradely.

Key words: housing and communal services; management; partnerships; public-private partnership; municipal-private partnership; public-municipal partnership; social partnership; business partnership; commercial partnership; comradely partnership.