

РЕФОРМА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В СВЕТЕ ТЕОРИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ ГЭЛБРЕЙТА MUNICIPAL SERVICE REFORMING IN THE LIGHT OF GALBRAITH'S ECONOMIC SYSTEM THEORY

Владимир ПОЛУЯНОВ,
кандидат экономических наук,
Автомобильно-дорожный институт
Донецкого национального
технического университета,
Горловка

Volodymyr POLUYANOV,
Candidate of Economic Sciences,
Auto-road Institute
of Donetsk State Technical University,
Gorlivka

Константин ЩЕГЛОВ,
кандидат технических наук,
Автомобильно-дорожный институт
Донецкого национального
технического университета,
Горловка

Kostyantyn SHCHEGLOV,
Candidate of Technical Sciences,
Auto-road Institute
of Donetsk State Technical University,
Gorlivka

► Постановлением Кабинета Министров Украины №132 от 14 февраля 2002 принята программа реформирования жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Отдельные ее положения неоднократно обсуждались на страницах печати. В публикациях отражались как достоинства, так и недостатки тех или иных мер, предусмотренных в программе. Однако необходимость рыночного реформирования отрасли принимается как аксиома и практически не обсуждается. Между тем, в мировой экономической теории и практике управления экономикой данное положение не является однозначно решенным. Существуют различные подходы в его теоретическом обосновании и практической реализации. В данном случае предпринимаемые Кабинетом Министров меры по рыночному реформированию водопроводно-канализационного хозяйства Украины как подотрасли жилищно-коммунального хозяйства рассматриваются в свете теории экономических систем.

► Контроль со стороны государства над ценами и тарифами, например на услуги водоснабжения, считается в Украине необходимым и обязательным, а это существенным образом корректирует постановку вопроса о рыночных реформах в отрасли. Программа реформирования ЖКХ [1] провозглашает необходимость децентрализации управления отраслью и развития в ней рыночных отношений. Вместе с тем законодательство Украины относит предприятия водоснабжения и водоотведения к естественным монополистам. Эксплуатируемая ими разветвленная и деградирующая в техническом отношении инженерная инфраструктура является коммунальной собственностью и не подлежит приватизации. Следовательно, развитие рыночных отношений в данной сфере следует понимать весьма ограниченно: не как конкуренцию отдельных мелких поставщиков услуг, а как конкуренцию крупных производителей, которые могут гарантировать тот или иной уровень эффективности использования не принадлежащей им коммунальной собственности. В своем выступлении на парламентских слушаниях по вопросам развития местного самоуправления Президент Украины Л.Кучма высказал мнение о преимуществах шведской модели организации управления водоснабжением [2]. Ее сущность вполне вписывается в высказанные соображения. Ограниченность рыночных преобразований в отрасли высказывалась в работе Я.В.Леонова, А.Д.Капшур [3]. Ряд авторов рассматривают так называемый «нерыночный сектор в экономике». Как указывается в работе Е.Ясина, этот сектор, помимо предприятий сферы образования, здравоохранения и культуры, включает: «неэффективные предприятия в промышленности, сельском хозяйстве и других отраслях, производящие отрицательную

добавленную стоимость», «жилищно-коммунальное хозяйство», «естественные монополии, в которых сохраняются регулируемые цены и масштабное перекрестное субсидирование, а также командные методы управления», «домашнее хозяйство в той части, в которой они пользуются бесплатными или льготными услугами и получают соответственно заниженную оплату труда» [4, 17]. В работе Е.Ясина, А.Пonomаренко, А.Косыгиной [5] определяется, что нерыночный сектор — это «совокупность институциональных единиц, созданных для обеспечения экономической выгоды их владельцам (в том числе и государству), однако в течение какого-то времени не выполняющих эту функцию» [4, 109]. При этом в указанных работах обосновываются возможные пути сокращения в будущем размеров нерыночного сектора и перевод соответствующих предприятий в рыночный сектор экономики.

► Цели статьи — обосновать теоретические предпосылки и реальные возможности рыночного реформирования предприятий водопроводно-канализационного хозяйства Украины.

► Джеймс Гэлбрейт в своей книге «Экономические теории и цели общества» [6] представляет экономическую систему как совокупность организаций, каждая из которых обладает различной степенью власти. Все фирмы он разделяет на две большие категории: «тех, которые пользуются полным набором инструментов власти над ценами, издержками, поставщиками, потребителями, обществом и правительством, — и тех, которые ими не владеют» [6, 35]. Основу его экономической теории составляет постулат о том, что экономика должна рассматриваться по технократическому принципу. Ведущая роль в ней принадлежит крупнейшим корпорациям, причем сама внутренняя структура таких корпораций способствует отделению собственника от капитала и переход реальной власти непосредственно к техноструктуре, которую он считает обезличенной. Это обусловлено естественным ходом исторического развития экономики и развитием технологий. «Для каждого данного уровня развития и применения технологии, несомненно, существует оптимальный размер фирмы — размер, при котором наиболее рационально с экономической точки зрения сочетаются необходимые специалисты, соответствующая организация и соответствующий объем капиталовложений. Но необходимость контролировать среду, т.е. предупреждать неблагоприятные события, способствует гораздо большему размеру фирм. Чем крупнее фирма, тем большее место она занимает в своей отрасли, тем выше соответственно будет ее влияние на установление цен и издержек. И тем выше будет в целом ее влияние на потребителей, общество и государство, короче

Рассмотрены основные направления развития реформ в водопроводно-канализационном хозяйстве Украины с точки зрения возможности и необходимости концентрации производства в отрасли. Проанализирована законодательная база подобного реформирования. Проведен сравнительный анализ организации тарифной политики на жилищно-коммунальные услуги.

The basic directions of development of reforms in economy of a water supply on Ukraine are considered from the point of view of an opportunity and necessity of concentration of manufacture for branch. The legislative base of similar reforming is analyzed. The comparative analysis of organization of tariff politics for municipal services is carried out.

говоря, тем выше будет ее способность влиять на окружающую ее среду, т.е. планировать ее» [6, 68].

Главенствующее на сегодня в мире представление о рыночной экономике, базирующееся на теории совершенной конкуренции, по его мнению, неадекватно отражает реальную действительность. Основными недостатками теории совершенной конкуренции Дж.Гэлбрейт считает те постулаты, которые положены в ее основу:

- отождествление собственника капитала с организацией (предприятием);
- игнорирование роли внутренней структуры организации;
- неадекватность механизма рыночного регулирования цены на основе спроса и предложения реальному положению вещей в современной экономике;
- предположения о главенствующей роли государства в управлении организациями.

Гэлбрейт дает свое определение организации: «это некий комплекс мер, направленных на замену усилий и знаний одного человека более специализированными усилиями и знаниями нескольких или многих людей» [6, 113]. Естественный ход исторического развития приводит к увеличению размеров организации и формированию технотрудовой структуры, которая обладает властью и над рынком, и над государством. При этом в различных отраслях экономики объективно могут существовать ограничения роста организации. Он пишет: «Рост фирмы является доминирующей тенденцией при высоком уровне экономического развития. Этот рост, сопряженный с осуществлением власти, есть главная сила, которая преобразует экономику общества. Однако в своем практическом проявлении он чрезвычайно неравномерен. В некоторых областях экономики такой рост фирмы не имеет очевидного верхнего предела. В других областях он имеет жесткие пределы или связан с преодолением все нарастающего сопротивления. Там, где рост задерживается, разумеется, снижается и способность убеждать потребителей в преимуществах данных изделий, а также государство в наличии у него определенных потребностей и преимуществ тех же изделий. Снижается также технический уровень, который тесно связан с организацией» [6, 70].

Гэлбрейт различает в экономике рыночную систему и планируемую систему. Огромные корпорации, технотрудовая структура которых достигла власти над рынком и государством, составляют сектор экономики, который он называет планируемым. Подавляющее большинство предприятий (в количественном отношении) не способны оказать какое-либо влияние на внешнюю среду и реальной властью не обладают. Они составляют, в представлении Гэлбрейта, рыночный сектор экономики, для которого характерна конкуренция и все сопутствующие ей атрибуты. Однако приоритет в функционировании и развитии экономики принадлежит планирующей системе, диктующей свои условия обмена (цены) с рыночной системой.

Причины перехода власти к технотрудовой структуре вполне естественны и исторически обусловлены:

- монополия технотрудовой структуры на знания, которые необходимы для принятия решения; «это явление, которое зачастую называют бюрократическим высокомерием, на самом деле отражает потребность устранить еще более самонадеянного индивида, не имеющего не малейшего представления о границах своего невежества» [6, 118];
- распыление акций среди акционеров, в результате чего власть переходит от собственника к управляющему.

Гэлбрейт указывает, что «цель технотрудовой структуры — обеспечить достаточный и устойчивый уровень прибыли. Все, что может служить достижению этой цели, — стабилизация цен, контроль над издержками производства, управление реакцией потребителей и потребительским спросом, нейтрализация не поддающихся контролю неблагоприятных тенденций в изменениях цен и издержек и в поведении потребителя, обеспечение такой правительственной политики, которая сделает спрос устойчивым или устраним нежелательный риск, — становится основным в деятельности технотрудовой структуры и корпорации» [6, 130]. Весьма важно то, что «отношения между планирующей и рыночной системами, их неравные темпы развития, эксплуатация планирующей системой рыночной, создающееся в результате неравенство в прибыли — являются основными чертами современной экономики» [6, 175].

В теории Гэлбрейта уделено внимание и таким специфическим отраслям, как водоснабжение и другие отрасли ЖКХ. Он указывает: «Имеются отрасли, которые нуждаются в технических знаниях связанной с ними организации, рыночной силе и связанной с ней властью над использованием ресурсов, если от них ждут услуг, хотя бы минимально отвечающих требованиям. Находясь и оставаясь в рыночной системе, они этого не получают. Поэтому они остаются в тисках неразвитости или примитивного развития; и, в то время как развитие

везде идет вперед, их поразительная отсталость приобретает все более драматический характер. Эта драма ... значительно усиливается из-за того, что некоторые из отсталых отраслей имеют особое значение не только для комфорта, благополучия, спокойствия и счастья, но просто для продолжительного существования. Они обеспечивают жилища, медицинские услуги и городской транспорт. Жилье в холодном климате, медицинская помощь во время болезни и возможность добраться до места работы — это на редкость серьезные потребности. Можно легко почувствовать руку капризного бога в выборе отсталых отраслей. Он явно имеет склонность беспокоить истинно благочестивого сторонника свободного предпринимательства» [6, 347].

И далее: «Неспособность этих отраслей войти в планируемую систему связана с разными причинами. Жилищное строительство и медицинское обслуживание географически разбросаны. Как и во всех остальных видах услуг, это препятствует развитию всесторонней организации и специализации в конкретном месте. Вполне возможно, что такое разделение труда осуществляется явно неэффективно. Рабочее время плотников, водопроводчиков и электриков, а в области медицинского обслуживания специалистов-хирургов, терапевтов и техников — не поддается такой регламентации, чтобы не допускать длительных периодов неэффективного использования или простоев» [6, 347-348]. Подобные отрасли не могут функционировать ни в планирующей, ни в рыночной системе. В связи с этим Гэлбрейт делает вывод: «Единственным ответом для этих отраслей является их полная организация в условиях государственной собственности. ... Хотя и имеется существенное различие между странами, земля в городе переходит в широких масштабах в государственную собственность. Значительная часть всего городского жилья строится полностью под покровительством государства и остается в собственности и под управлением государства. Точно так же больницы становятся полностью государственными предприятиями, а врачи и прочий обслуживающий персонал являются хорошо оплачиваемыми сотрудниками государства. И, конечно, считается само собой разумеющимся, что государственные корпорации возьмут в свои руки железные дороги и городской транспорт. Деятельность всех этих отраслей в Англии, Скандинавских странах, Германии и Голландии осуществляется гораздо лучше, чем в Соединенных Штатах. В других странах — во Франции, Италии, Японии, Швейцарии — предприятия, которые полностью обобществлены, работают намного лучше. Только те предприятия, которые не обобществлены, работают плохо. Разница между американцами и европейцами не в том, что американцы отличаются особенной неспособностью управлять государственными предприятиями. Разница в том, что американцы руководствуются доктриной, которая придает этим попыткам второразрядный и ущербный статус» [6, 350-351].

Вопрос о том, предприятия какой формы собственности более эффективно функционируют, является достаточно противоречивым и не имеет достаточно точного доказательства в эмпирической экономике. В мировой практике можно встретить эффективно функционирующие предприятия как государственной, так и иной формы собственности. Основная причина, по всей видимости, кроется в организации системы управления, в ее эффективности, а не в форме собственности. Иными словами, процесс рыночного реформирования ЖКХ заключается в создании такой системы государственного управления (или регулирования), которая обеспечивала бы наиболее эффективное управление коммунальной собственностью при решении своей главной задачи — обеспечения пользователей комфортными условиями существования. Именно создание условий для эффективного воспроизводства трудовых ресурсов, а не достижение максимальной прибыли предприятиями водоснабжения и водоотведения должно быть главной целью их функционирования. А.Ф.Порядин отмечает, что «вода и здоровье населения — главный лейтмотив дальнейших реформ в данной сфере, а не «услуга» по водопользованию и стопроцентная оплата за нее. Такой подход дает основание рассчитывать на источники финансовой поддержки реформ водопроводно-канализационного хозяйства не только (и не столько!) за счет тарифов на потребляемую воду, но и из защищенных статей бюджета разных уровней» [7].

В существующей на сегодня структуре управления водоснабжением заложены противоречия собственника и менеджера, не позволяющие эффективно управлять [8]. Подобные выводы можно встретить в отдельных публикациях по данной проблематике. К примеру, Б.К.Казанцев и А.А.Анискин, анализируя состояние водоснабжения в современной России, приходят к выводу:

- сложившиеся товарные отношения в сфере водоснабжения, как и в целом в ЖКХ, не соответствуют требованиям рынка, обременены различными ограничениями как объективного, так и субъективного

характера;

□ существующая структура управления предприятиями (собственностью) ЖКХ, очевидно, выбрана неверно [8].

Они же справедливо утверждают, что эффективность производственно-финансовой деятельности предприятий жилищно-коммунального хозяйства зависит как от уровня тарифов, так и от эффективности производства и управления, определяющего определенный уровень затрат предприятия [8]. Н.Н.Жуков, М.Ю.Швец считают, что проблема обеспечения населения Российской Федерации эффективной системой водоснабжения и водоотведения вышла за рамки местных отраслевых проблем и может быть решена только путем создания такой системы, которая бы обеспечивала эффективный механизм управления муниципальной, и как следствие, региональной собственностью. В настоящее время органы местного самоуправления такой механизм гарантировать не могут [9]. Подобные заключения в полной мере можно отнести и к Украине.

Утверждение Дж.Гэлбрейта о том, что водоснабжающие компании не могут функционировать в рыночном секторе экономики, а, следовательно, нуждаются в концентрации капитала, находит своих последователей в практике проведения реформы ЖКХ в России. Н.Н.Жуков, М.Ю.Швец приводят описание проекта общепромышленной холдинговой компании ОАО «Регион-Водоканал», которая должна объединить разрозненные муниципальные Водоканалы в единые акционерные общества по региональному принципу. Предполагается, что уставный капитал холдинга будет формироваться за счет обмена пакетами акций холдинга на контрольные пакеты акций городских Водоканалов, которые в свою очередь будут формировать свои уставные фонды из закрепляемой за ними собственности. Вновь создаваемый холдинг ОАО «Регион-Водоканал» призван играть роль сетевой компании, обеспечивающей инфраструктуру оптового рынка и выполняющей функции системного оператора и контролера на рынке водоснабжения и водоотведения в субъекте Российской Федерации [9].

В стадии реализации находится и идея создания известным РАО «ЕС России», возглавляемым А. Чубайсом, акционерной компании «Российские коммунальные системы», о чем свидетельствует достаточно острая полемика в печати. Противники таких действий утверждают, что тарифы РАО «ЕС России» практически ни кем не контролируются, что создает условия для их бесхозяйственного повышения. Эта компания осуществляет захват за долги местных электрических сетей. Сами же долги возникли в результате завышенных тарифов [10, 37]. В рамках проекта «Российские коммунальные системы» РАО «ЕС России» намерено взять под свой контроль и жилищно-коммунальное хозяйство в целом» [10, 37]. А.Н. Ряховская и Ф.Г. Таги-Заде оценивают данный факт как отказ от конкурентных отношений в отрасли [11].

Региональное объединение предприятий водопоставки — не единственный путь их дальнейшего развития. Рынок ЖКХ в стране может быть поделен между крупными управляющими компаниями, сконцентрированными «не по территориальному признаку, а вокруг традиционных и успешно практикующих отраслевых центров проектирования, производства водного оборудования, имеющих свою школу подготовки кадров» [8].

Современная практика развитых стран также говорит о том, что в отрасли необходима концентрация.

Тем не менее, Н.П.Кошман в своей статье выражает мнение главного административного органа отрасли о том, что Госстрой России не хотел бы непродуманно акционировать Водоканалы и повторять известные ошибки приватизации предприятий в России. Если выставить на продажу имущество неэффективно работающих предприятий, то они будут скуплены за бесценок менеджментом самих Водоканалов или структур, близких к городским администрациям, и тогда все останется по-прежнему, а может быть и значительно хуже [12]. А ведь в различных регионах России сегодня работает около 50 тыс. малых, многоотраслевых унитарных и акционерных предприятий, которые осуществляют коммунальное обслуживание городов и населенных пунктов, занимаясь решением широкого круга вопросов: от ремонта жилья, дорог, обеспечения бесперебойной работы систем водоснабжения и электроснабжения до оказания банно-прачечных и ритуальных услуг населению [13]. На этих предприятиях работает более 4,2 млн. чел., что составляет 5,9% общей численности населения, занятого в экономике страны [13].

Законодательство Украины (как и России) допускает возможность привлечения в отрасль водоснабжения и водоотведения частных компаний. Вопреки утверждениям Гэлбрейта, как показано выше, частный бизнес в настоящее время в России (да и в Украине) вовсе не отказывается взять отрасль под свой контроль, чему, естественно,

есть свои причины. Отечественное водоснабжение вполне может перейти в планируемый (по Гэлбрейту) сектор экономики. Выиграют ли от этого потребители и государство — вопрос не риторический и подлежит серьезному изучению.

В экономике Украины на сегодня функционируют около 2,5 сотен специализированных предприятий водоснабжения и водоотведения. Централизованным водоснабжением охвачены все города и более 85% населенных пунктов, централизованными системами водоотведения — 427 городов (95%) и 515 (57%) населенных пунктов сельского типа [14, 3].

Если говорить о законодательной возможности концентрации капитала и производства в отрасли, то она также существует. Это хорошо видно из анализа действующего в настоящее время законодательства в данной области. Обеспечение водой населения и промышленных предприятий регулируется Водным кодексом Украины, законом о питьевой воде и питьевом водоснабжении, нормативно-правовыми актами экологического, санитарно-гигиенического, строительного законодательства.

Водный кодекс Украины [15] закрепляет распределение полномочий в области охраны и использования водных ресурсов между органами государственного управления и пользователями воды. В частности, в статье 42 определяется понятие «водопользователи». Ими в Украине могут быть предприятия, учреждения, организации и граждане, а также иностранные юридические и физические лица и лица без гражданства, которые осуществляют забор воды с водных объектов, сбрасывают в них возвратные воды или пользуются водными объектами. Водопользователи могут быть первичными и вторичными. Первичные имеют собственные водозаборные сооружения и соответствующее оборудование для забора воды. Вторичные (абоненты) получают воду с водозаборных сооружений первичных водопользователей и сбрасывают сточные воды в их системы на условиях, которые устанавливаются между ними, и по согласованию с органом, выдавшим разрешение первичному водопользователю. Вторичные водопользователи могут осуществлять сброс сточных вод в водные объекты также на основании разрешений на специальное водопользование.

Специальное водопользование осуществляется юридическими и физическими лицами в первую очередь для удовлетворения питьевых потребностей населения, а также для хозяйственно-бытовых, промышленных и других государственных и общественных нужд. Порядок выдачи разрешения на специальное водопользование определен Постановлением Кабинета Министров Украины №321 от 21 марта 2002 г. [16].

Закон «О питьевой воде и питьевом водоснабжении» [17] определяет:

- основные принципы государственной политики в области водоснабжения;
- права и обязанности потребителей воды (абонентов);
- распределение полномочий между органами государственного регулирования и управления в сфере питьевого водоснабжения;
- вопросы ценообразования и финансирования;
- вопросы нормирования, стандартизации, сертификации, лицензирования;
- права и обязанности собственников систем централизованного водоснабжения и водоотведения;
- права и обязанности предприятий водоснабжения.

Под централизованной системой водоснабжения понимают технологический комплекс с объектами, сооружениями, распределительными сетями, связанными единым технологическим процессом производства, транспортирования и доставки питьевой воды до потребителей населенных пунктов [17]. Централизованная система канализации — это технологический комплекс с объектами, сооружениями, коллекторами, связанными единым технологическим процессом отведения и очистки коммунальных сточных вод населенных пунктов [17].

В Украине централизованное водоснабжение и водоотведение подлежит лицензированию согласно пункту 21 статьи 9 Закона Украины «О лицензировании» [18]. Постановлением Кабинета Министров Украины № 1698 от 14.11.2000 [19] определено, что подобные лицензии выдаются Государственным комитетом по строительству, архитектуре и жилищно-коммунальному хозяйству (с марта 2002 года из состава Государственного комитета по строительству, архитектуре и жилищной политике выделен в самостоятельную управленческую единицу Государственный комитет по жилищно-коммунальному хозяйству), Советом министров Автономной Республики Крым, областными, Киевской и Севастопольской городскими государственными администрациями. На основании лицензии, выданной центральным органом исполнительной власти, хозяйственная деятельность осуществляется на всей территории Украины, а на основании лицензии, вы-

данной местным органом исполнительной власти, — на территории соответствующей административно-территориальной единицы.

Таким образом, законодательно определено, что централизованным водоснабжением могут заниматься предприятия любой формы собственности, в том числе и частные предприниматели. Однако данный вид хозяйственной деятельности является лицензируемым, а потому необходимо получение лицензии на его осуществление.

Системы питьевого водоснабжения могут находиться в общегосударственной, коммунальной, коллективной и частной собственности. При этом необходимо иметь в виду, что согласно Закону Украины «О приватизации государственного имущества» [20] приватизации не подлежат объекты, имеющие общегосударственное значение, к которым относятся имущественные комплексы предприятий, их структурных подразделений, основным видом деятельности которых является производство товаров (работ, услуг), имеющих общегосударственное значение (пункт 2 статьи 5 Закона [21]). К их перечню отнесены объекты инженерной инфраструктуры и благоустройства городов, включая сети, сооружения, оборудование, связанные со снабжением потребителей водой, газом, теплом, а также отводом и очисткой сточных вод. Это означает, что созданные к настоящему моменту инженерные комплексы водоснабжения и водоотведения не могут находиться в частной собственности.

В статье 30 Закона «О местном самоуправлении в Украине» [21] определены собственные и делегированные полномочия органов местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства. К собственным полномочиям исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов относятся:

□ управление объектами жилищно-коммунального хозяйства, находящимися в коммунальной собственности соответствующих территориальных громад, обеспечение их надлежащего содержания и эффективной эксплуатации, необходимого уровня и качества услуг населения;

□ установление удобного для населения режима работы предприятий коммунального хозяйства, торговли и общественного питания, бытового обслуживания, относящихся к коммунальной собственности соответствующих территориальных громад.

Делегированные полномочия:

□ осуществление мер по расширению и усовершенствованию сети предприятий жилищно-коммунального хозяйства;

□ осуществление в соответствии с законодательством контроля за надлежащей эксплуатацией и организацией обслуживания населением предприятиями жилищно-коммунального хозяйства.

В Хозяйственном кодексе Украины определены основные особенности управления хозяйственной деятельностью в коммунальном секторе экономики. При этом в первой части статьи 24 указано, что управление осуществляется через систему организационно-хозяйственных полномочий относительно субъектов хозяйствования, относящихся к коммунальному сектору и осуществляющих свою деятельность на основе права хозяйственного ведения или права оперативного управления. К коммунальному сектору экономики относятся предприятия, основанные на коммунальной собственности, либо если ее доля превышает 50% или составляет такую величину в уставном капитале предприятия, которая дает органам местного самоуправления право решающего голоса (пункт 3 статьи 24 [22]). Эта же статья Кодекса предусматривает, что органы местного самоуправления несут ответственность за последствия деятельности субъектов хозяйствования коммунального сектора.

Таким образом, собственник систем питьевого водоснабжения имеет право создавать предприятия водоснабжения, определять режим работы водоснабжающих предприятий, осуществлять проверку их деятельности. В его обязанности входит организация работы по обеспечению населения водой, установление тарифов, осуществление контроля за качеством воды, финансирование развития систем централизованного водоснабжения.

Предприятия отрасли могут вступать в имущественные отношения с собственниками систем централизованного водоснабжения, разрабатывать и подавать на утверждение нормы и тарифы, осуществлять контроль за рациональным использованием воды абонентами. Они обязаны обеспечить абонентов водой в установленном объеме и соответствующего качества.

Между собственником систем водоснабжения и предприятием, которое осуществляет централизованное водоснабжение, должен быть заключен соответствующий договор. В нем оговаривается режим использования имущества, передаваемого собственником, основные вопросы финансирования и развития систем водоснабжения, виды, объем и режим предоставления услуг абонентам, формы и ме-

тоды контроля собственника за деятельностью предприятия, а также границы его вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность предприятия.

Инженерные инфраструктуры и распределительные сети, находящиеся в коммунальной собственности, не могут быть приватизированы, однако они могут быть переданы в оперативное управление, в аренду или концессию.

Аренда — это «основанное на договоре срочное платное пользование имуществом, необходимым арендатору для осуществления предпринимательской или другой деятельности» [23].

Условия передачи объектов коммунальной собственности в концессию определены Хозяйственным кодексом Украины [22], Законом Украины «О концессиях» [24]. Концессия — это предоставление с целью удовлетворения общественных нужд уполномоченным органом исполнительной власти (органом местного самоуправления) на основании концессионного договора на платной и срочной основе субъекту предпринимательской деятельности права на создание (строительство) и (или) управление (эксплуатацию) объекта концессии при условии взятия таким субъектом предпринимательской деятельности на себя обязательств по созданию (строительству) и (или) управлению (эксплуатации) объектом концессии, имущественной ответственности и возможного предпринимательского риска [24].

В главе 36 (статьи 366-376) Хозяйственного Кодекса Украины [22] урегулировано использование в предпринимательской деятельности прав других субъектов хозяйствования (коммерческая концессия). По договору коммерческой концессии одна сторона обязуется предоставить второй стороне на срок или без определения срока право использования в предпринимательской деятельности комплекса прав, принадлежащих правладельцу, а пользователь обязуется придерживаться условий использования предоставленных ему прав и оплатить правладельцу обусловленное договором вознаграждение.

Договор коммерческой концессии должен быть заключен в письменной форме в виде единственного документа. Договор коммерческой концессии подлежит государственной регистрации органом, который осуществил регистрацию субъекта ведения хозяйства, что выступает по договору как правопладелец. Если правопладелец зарегистрирован как субъект хозяйствования не в Украине, регистрация договора коммерческой концессии осуществляется органом, который зарегистрировал субъекта хозяйствования, являющегося пользователем [22].

Концессии государственной и коммунальной собственности по-прежнему глава 40 Хозяйственного кодекса Украины [22].

Согласно Хозяйственному кодексу предприятия в Украине могут быть унитарными (созданными одним учредителем) и корпоративными (два и более учредителей). Они могут быть малыми, средними и крупными. Для малых предприятий определена среднегодовая численность работающих до 50 человек и оборот до 0,5 млн. евро в год. Крупные предприятия имеют среднегодовую численность более 1000 человек и годовой оборот более 5 млн. евро. Это важно с точки зрения финансовой и налоговой отчетности, т.к. малым предприятиям предоставлено право на упрощенную отчетность.

Частными признаются предприятия, созданные на основе частной собственности. Как отмечается в работе [25], частное предприятие может быть как унитарным, так и корпоративным, потому что создать его смогут одно физическое или одно юридическое лицо, или несколько физических лиц. Для частных предприятий не установлен ни лимит уставного фонда, ни обязательное внесение каждым из учредителей 50% своего взноса на момент регистрации.

Государственные и коммунальные предприятия могут быть только унитарными. Государственные предприятия могут быть коммерческими и казенными. Коммерческие государственные предприятия получают имущество в хозяйственное ведение, т.е. могут им владеть, пользоваться и распоряжаться, но не имеют относительно этого имущества права собственности.

Коммунальные предприятия создаются органами местного самоуправления в распорядительном порядке на базе обособленной части коммунальной собственности (имущества, находящегося в коммунальной собственности). Они делятся на коммерческие (действуют на основе права хозяйственного ведения) и некоммерческие (действуют на основе права оперативного управления). Имущество унитарного коммунального предприятия находится в коммунальной собственности и закреплено за субъектом хозяйствования на праве хозяйственного ведения для коммерческих коммунальных предприятий или на праве оперативного управления для некоммерческих коммунальных предприятий (пункт 3 статьи 78 Хозяйственного кодекса Украины [22]).

Минимальный размер уставного фонда коммунального унитарного предприятия определяет соответствующий местный совет.

Органы местного самоуправления могут участвовать в создании хозяйственных обществ. Объединение предприятий является юридическим лицом, действующим на основе устава. Вместе с тем участники объединения не теряют статуса юридического лица. В зависимости от порядка основания различают следующие объединения: хозяйственные (созданные добровольно самими участниками) и государственные или коммунальные хозяйственные (созданные по решению органа государственной власти или местного самоуправления).

Различают следующие формы объединений: ассоциация, корпорация, консорциум, концерн (ст. 120 Хозяйственного кодекса Украины [22]). Однако возможны и другие формы объединения предприятий — союз, ассоциация предпринимателей и т.п. Государственные и коммунальные хозяйственные объединения создаются преимущественно в форме корпораций и концернов (пункт 6 статьи 120 [22]).

Отсюда следует, что в Украине законодательно закреплена возможность создания крупных региональных или межрегиональных компаний в сфере жилищно-коммунального хозяйства как на основе частной собственности (любые формы хозяйственных объединений), так и на основе государственной собственности (в форме концернов и корпораций). С точки зрения экономических предпосылок не решенным следует считать вопрос обеспечения рентабельной работы предприятий отрасли. Ключевым вопросом в этом направлении принято считать вопрос тарифов на услуги водоснабжения и водоотведения.

Проблема контроля тарифов — одна из основных при решении вопроса построения эффективной системы управления водоснабжением. Ректор Академии жилищно-коммунального хозяйства Г.И.Короткий, комментируя программу реформирования жилищно-коммунального хозяйства Украины в своем интервью корреспонденту газеты «Урядовий кур'єр», отметил, что главное — обеспечить контроль за тарифами [26]. Недостатки существующей в настоящее время системы установления тарифов на услуги предприятия ЖКХ достаточно очевидны. В направлении их устранения полезен опыт России. Как и в Украине, там одним из основных недостатков существующей системы тарифного регулирования признается ее политизированность. Органы местного самоуправления при формировании тарифа руководствуются политическими соображениями, региональные энергетические комиссии — узковедомственными. В этой связи создание в каждом регионе на уровне субъектов Российской Федерации единого органа, формирующего тарифы, позволит создать равные условия хозяйствования всем предприятиям в рамках региона [9]. Этот позитивный опыт использования оценочной деятельности может быть применен и в Украине, в связи с чем более подробно рассмотрим законодательную базу регулирования тарифов, действующую на сегодня в России.

В настоящее время в России система регулирования цен на жилищно-коммунальные услуги определена рядом законодательных актов (Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 года № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)», Концепция ценовой и тарифной политики в жилищно-коммунальном хозяйстве Российской Федерации, Постановление правительства от 17 ноября 2001 № 797 «О подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы» [8]). Основная ее направленность — тариф на жилищно-коммунальные услуги должен сочетать компромисс между техническими задачами, финансовыми потребностями поставщиков услуг и платежеспособным спросом населения. При этом предполагается сочетание основных принципов: деполитизации, прозрачности и строгой правовой регламентации при установлении того или иного уровня цен и тарифов.

Тарифы, рассчитываемые и устанавливаемые естественным монополистом, не могут быть определены как экономически обоснованные до тех пор, пока не будет построена модель аналога наилучшей эффективности данного производства. Экономическое обоснование тарифов — это не процесс нормирования затрат и прибыли на «расширенное воспроизводство», а прогноз бизнеса предприятия на расчетный срок и доходность [8].

Как уже указывалось, для обоснования уровня тарифов в России предусматривается независимая оценочная деятельность. Назначение оценки — это определение рыночной или иной стоимости объекта оценки с целью эффективного управления и распоряжения им [8]. Цель оценки: оценка предприятий водопроводно-канализационного хозяйства для определения наилучшего и наиболее эффективного использования собственности [8].

Нельзя отождествлять тарифную политику, направленную на регулирование цен на те или иные товары и услуги с целью обеспечения

их доступности всем слоям населения, с экономическим обоснованием тарифов — прикладной областью экономики, призванной решать задачи со многими переменными и направленной на повышение эффективности и роста производства [8].

Главной задачей при обосновании тарифов является прогноз будущих доходов. Установленный тариф в конечном счете определяет будущую стоимость имущества комплекса (предприятия), а это и есть цель оценочной деятельности [8]. В постановлении правительства России от 2 августа 1999 года № 887 «О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения» (п. 8) указано: «Принятию решения по пересмотру размеров ставок и тарифов на жилищно-коммунальные услуги должна предшествовать проводимая в обязательном порядке экспертиза экономической обоснованности тарифов на товары, работы и услуги, учитываемых при оплате соответствующих услуг». Иначе говоря, никто не может изменить тариф ЖКХ, если не была проведена экспертиза.

Госстрой России 15 апреля 1999 года принял постановление «Об утверждении порядка аккредитации при Госстрое России экспертных организаций для проведения независимой экспертизы экономического обоснования тарифов на товары, работы, услуги, учитываемых в оплате жилья и коммунальных услуг» [27]. Тем самым был определен порядок аккредитации организаций, имеющих право на проведение подобной деятельности. Это дает возможность получить мнение независимого эксперта, специализирующегося в данной области, что, безусловно, способствует согласованию интересов собственника сетей, поставщика и потребителя услуг.

В Украине система установления тарифов отличается большей политизированностью из-за отсутствия в ней механизма независимой экспертной оценки. В законодательном праве она выглядит следующим образом. Статьей 28 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» [21] установлено, что к полномочиям местных органов власти относятся: установление в порядке и пределах, определенных законодательством, тарифов по оплате бытовых, коммунальных, транспортных и других услуг, которые предоставляют предприятия и организации коммунальной собственности соответствующей территориальной общины; согласование этих вопросов с предприятиями, учреждениями и организациями, которые не относятся к коммунальной собственности.

Статья 191 Хозяйственного кодекса Украины [22] дает толкование понятий государственных и коммунальных цен. Пункт 5 статьи 191 указывает, что государственное регулирование цен осуществляется путем установления фиксированных государственных и коммунальных цен, предельных уровней цен, предельных уровней торговых надбавок и снабженческих вознаграждений, предельных нормативов рентабельности или путем введения обязательного декларирования изменения цен. Пункт 6 этой же статьи обязывает органы исполнительной власти и органы местного самоуправления предоставлять субъектам хозяйствования дотацию в том случае, если устанавливаемые ими фиксированные цены делают невозможным получение прибыли.

Как видно из приведенного описания законодательной базы, в Украине в настоящее время не предусмотрен независимый аудиторский контроль в области ценообразования на услуги жилищно-коммунальных предприятий. Это в негативном плане отражается на финансовых результатах функционирования предприятий отрасли, т.к. финансовые показатели деятельности предприятия водоснабжения и водоотведения в каждом конкретном городе и регионе ставятся в зависимость от субъективных политических условий и предпочтений.

ВЫВОДЫ

Таким образом, одно из направлений рыночного реформирования водопроводного хозяйства Украины — создание крупных специализированных компаний, что соответствует общепринятым подходам в мировой практике, в частности, разработанным в теории экономических систем Дж. Гэлбрейта. Достаточная законодательная база в Украине для создания таких компаний уже имеется. Однако вопросы собственности и ценообразования нуждаются в дальнейшей теоретической проработке и законодательном закреплении.

ЛИТЕРАТУРА

1. Програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002-2005 роки та на період до 2010 року. Схвалена Постановою Кабінету Міністрів України №139 от 14.02.2002.
2. Комунальна «експлуатація» повинна «працювати» на людину. З виступу Президента України Л.Д. Кучми // Міське господарство України. — 2003. — №4. — С. 2-4.
3. Леонов Я.В., Капшур А.Д. Некоммерческий характер водопр-

водно-канализационных предприятий и рыночная экономика / Экология, технология, экономика водоснабжения и канализации. Сб. докл. Междунар. конгр. (Ялта, 18-22 мая 1999 год) — Харьков: «Прогресс», 1999. — С. 225-227.

4. Ясин Е. Перспективы российской экономики: проблемы и факторы роста // Вопросы экономики. — 2002. — №5. — С. 4-25.

5. Ясин Е., Пономаренко А., Косыгина А. Нерыночный сектор в экономике России // Вопросы экономики. — 2002. — №6. — С. 108-119.

6. Гэлбрейт Д. Экономические теории и цели общества. Пер. с англ. — М.: Прогресс, 1976. — 405 с.

7. Порядин А.Ф. Водопроводно-канализационное хозяйство России в свете реформ ЖКХ // Водоснабжение и санитарная техника. — 2003. — № 5. — Часть 1. — С. 8-10.

8. Казанцев Б.К., Аниськин А.А. Влияние оценочной деятельности на формирование рыночных товарных отношений в сфере коммунальных услуг // Водоснабжение и санитарная техника. — 2003. — № 4. — Часть 2. — С. 2-5.

9. Жуков Н.Н., Швец М.Ю. Акционирование отрасли водоснабжения и водоотведения — путь выхода из кризиса // Водоснабжение и санитарная техника. — 2003. — № 4. — Часть 2. — С. 21-23.

10. Делягин М. В реформу электроэнергетики не верят даже сами реформаторы // Российский экономический журнал. — 2003. — №11-12. — С. 26-37.

11. Ряховская А.Н., Таги-Заде Ф.Г. Крупный бизнес берет ЖКХ под свой контроль // Жилищное и коммунальное хозяйство. — 2003. — №11-12. — С. 4-8.

12. Кошман Н.П. Проект «Городское водоснабжение и канализация» // Водоснабжение и санитарная техника. — 2003. — № 5. — Часть 1. — С. 2-4.

13. Чернышев Л.Н. Новые подходы к реформированию жилищно-коммунального хозяйства России // Водоснабжение и санитарная техника. — 2003. — № 5. — Часть 1. — С. 5-7.

14. Семчук Г.М. Реформа стосується всіх. Якщо ми не втілимо її в

життя, про ЖКГ можна забути... // Міське господарство України. — 2002. — № 3. — С. 2-10.

15. Водный кодекс Украины от 6 июня 1995 года № 213/95-ВР.

16. Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка согласования и выдачи разрешений на специальное водопользование и внесении изменений в постановление Кабинета Министров Украины от 10 августа 1992 г. №459» №321 от 13.03.2002 // Бухгалтерия. — 2002. — №17/1. — С. 13-14.

17. Закон Украины «О питьевой воде и питьевом водоснабжении»

18. Закон Украины «О лицензировании» №1775-III от 01.06.2000.

19. Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении перечня органов лицензирования» №1698 от 14.11.2000 г.

20. Закон Украины «О приватизации государственного имущества» №2163-XII от 4.03.1992 // Ведомости Верховного Совета Украины. — 1992. — №24. — Ст. 348.

21. Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» № 280/97-ВР от 21.05.97 // Ведомости Верховного Совета Украины. — 1997. — №24. — Ст. 170.

22. Хозяйственный кодекс Украины № 436-IV от 16.01.2003 // Все о бухгалтерском учете. — 2003. — №85. — С. 6-96.

23. Закон Украины «Об аренде государственного и коммунального имущества» №2269-XII от 10.04.92.

24. Закон Украины «О концессиях» №209-IV от 24.10.02.

25. Малыш Ю. Субъекты предпринимательской деятельности согласно новым кодексам // Все о бухгалтерском учете. — 2003. — №94. — С. 22-28.

26. Жданов Ю. Галузь комфорту. Як їй живеться // Урядовий кур'єр. — 2004. — №33. — С. 9.

27. Грибков А.Ю. Экспертиза тарифов ЖКХ // Жилищное и коммунальное хозяйство. — 2002. — №6. — С. 14-17.

Статья поступила в редакцию 11.02.2004

ДО УВАГИ АВТОРІВ!

Вимоги до структури та оформлення матеріалу:

- ❖ автор (автори): ім'я, прізвище, вчене звання, вчений ступінь, посада – все це українською та англійською мовами (додатково: службову і домашню адресу з поштовим індексом, службовий та домашній телефони), якісне фото;
- ❖ назва статті українською та англійською мовами;
- ❖ коротка анотація (3-6 речень) українською та англійською мовами;
- ❖ у статті має бути: постановка проблеми, стислі результати інших дослідників, мета та зміст дослідження, чітко виділені головні думки та наукова новизна, підсумок наприкінці статті;
- ❖ обов'язковий список використаних джерел у кінці статті (мінімум підручників та застарілої літератури; роботи не тільки вітчизняних, а й зарубіжних авторів);
- ❖ посилання на ту чи іншу роботу повинні позначатися в тексті у дужках порядковим номером цієї роботи за списком;
- ❖ заява з підписами авторів про те, що надіслана стаття не друкувалася і не подана до будь-яких інших видань;
- ❖ рекомендований обсяг статті — 16-24 тис. знаків (як виняток, не більше 40 тис. знаків);
- ❖ шрифти найпоширенішого типу, текстовий шрифт та шрифт формул повинні бути різними;
- ❖ формули чіткі, із загальноприйнятим використанням символів;
- ❖ таблиці компактні, з назвою та нумерацією;
- ❖ якісні ілюстративні матеріали, придатні для сканування.
- ❖ бажано також супроводити матеріали рекомендаціями до друку науковців та фахівців у даній галузі.

Редакція залишає за собою право на скорочення, незначне редагування і виправлення статті (зі збереженням головних висновків та стилю автора).