

В. П. Полуянов

V. P. Poluyanov

**ПРОБЛЕМЫ РЫНОЧНОГО
РЕФОРМИРОВАНИЯ
ВОДОПРОВОДНО-
КАНАЛИЗАЦИОННОГО
ХОЗЯЙСТВА УКРАИНЫ****PROBLEMS OF MARKET
REFORMATION OF THE
WATER SUPPLY AND
SEWERAGE SYSTEM IN
UKRAINE**

В статье рассматриваются некоторые проблемы реформирования водопроводно-канализационного хозяйства Украины, связанные с несовершенством законодательной базы его функционирования.

The article considers the issues of reformation of the water supply and sewerage system in Ukraine subject to imperfection of the legislation in the field and its functioning.

Постановка проблемы. Развитие рыночных отношений в водопроводно-канализационном хозяйстве Украины имеет целый ряд особенностей, которые связаны, прежде всего, с его монопольным положением. Дальнейшее продвижение по пути реформирования экономики Украины требует выработки обоснованной стратегии отношения государства к функционированию данной отрасли. В этой связи необходимо всестороннее осмысление тех подходов и концепций, которые в мире разработаны теоретически и используются на практике.

Безусловно, реформы в жилищно-коммунальном хозяйстве должны осуществляться в контексте преобразований всей экономики, которые, в свою очередь, следует проводить с учетом глобальных изменений, произошедших в мировой экономике. Эти изменения характеризуются, с одной стороны, усилением конкурентного поведения отдельных фирм, либерализацией мировой торговли и рынка капитала, проведением активной государственной политики в области развития конкуренции и ограничения монополизма, а с другой – усилением монополизации экономики вследствие ускоренной концентрации капитала, ростом влияния транснациональных компаний, увеличением расходов в наукоемких отраслях, повышением роли инфраструктуры.

Анализ последних достижений и публикаций. В мировой практике государственного управления и регулирования данной отрасли в настоящее время нет единого мнения по поводу наиболее эффективного варианта развития отношений конкуренции среди подобных предприятий. В разных странах используются различные подходы: от самокоупаемости отрасли до практически полного ее финансирования со стороны государства. Не ослабевает полемика по обсуждению различных вариантов государственной политики реформирования жилищно-

коммунального хозяйства России [3; 7; 10]. Эти же вопросы обсуждаются и в публикациях отечественных авторов [5; 6]. Политика Украины в данном вопросе направлена на создание условий для повышения экономической самодостаточности предприятий водоснабжения и водоотведения [9], однако существует определенный дефицит научных разработок, направленных на обоснование достоинств и недостатков такого курса в условиях отечественной экономики.

Целью статьи является обоснование предложений по дальнейшему совершенствованию отечественного законодательства, основанное на анализе мирового опыта по данной проблеме и существующей практике функционирования организационно-экономического механизма управления отраслью в настоящих условиях развития преобразований в экономике Украины.

Изложение основного материала. С точки зрения действующего законодательства, предприятия, оказывающие услуги водоснабжения и водоотведения, отнесены к естественным монополистам. Принято считать, что естественная монополия существует тогда, когда эффект масштаба настолько велик, что одна фирма может обеспечить определенным товаром или услугой весь рынок, при более низких издержках на единицу продукции, чем они были бы у конкурирующих фирм. Кроме большинства жилищно-коммунальных предприятий, такие условия характерны для железных дорог, трубопроводов, предприятий электро-, газоснабжения, телефонной связи и т.д.

В мировой практике, чтобы избавить общество от нежелательных результатов конкуренции в подобных отраслях, государство обычно сохраняет монопольное положение естественного монополиста, но при этом оставляет за собой право определять географическую сферу его деятельности, регулировать качество услуг и контролировать цены. К примеру, в США цены и тарифы на услуги коммунальных служб, железных дорог, телефонных компаний, поставщиков природного газа и электричества определяются федеральными, штатными и местными регулирующими комиссиями или управлениями. В табл. 1 на основании [4] приводится список главных федеральных регулирующих комиссий США.

Таблица 1. Главные федеральные регулирующие комиссии США

Комиссия (год создания)	Сфера полномочий
Комиссия по торговле между штатами (1887)	Железные дороги, грузовые и автобусные перевозки, водные пути, морской флот, транспортные конторы и т.д.
Федеральная комиссия, по управлению энергетикой (1930)	Электроэнергия, газ, газопроводы, нефтепроводы, гидроэнергетические сооружения
Федеральная комиссия по связи (1934)	Телефон, телевидение, кабельное телевидение, радио, телеграф, радиотелефон, зарегистрированные радиолюбители и т.д.

Рентабельная работа поставщиков жизненно необходимых услуг в условиях государственного регулирования цен обеспечивается исходя из двух основных концепций. Первая предусматривает установление таких цен, которые являются общественно необходимыми в данный период развития экономики. Вторая предусматривает реализацию услуг по ценам, обеспечивающим некоторую прибыль, сопоставимую со средней прибылью в других отраслях. В первом случае чаще всего естественные монополисты являются убыточными и для их деятельности необходима государственная поддержка. Во втором случае используется система адресных субсидий для потребителей. Возможен и третий вариант, при котором цена устанавливается на основе средних издержек.

Законодательство Украины, касающееся естественных монополий, состоит из целого комплекса законодательных актов, которые включают законы «Об ограничении монополизма и недопущения недобросовестной конкуренции в предпринимательской деятельности» и «Об Антимонопольном комитете Украины», Воздушный кодекс Украины, Кодекс торгового мореплавания, законы: «О транспорте», «О связи», «О трубопроводном транспорте», «О железнодорожном транспорте», «Об электроэнергетике» и др.

В соответствии с антимонопольным законодательством Украины регулируется деятельность субъектов естественных монополий в следующих сферах:

- транспортирование нефти и нефтепродуктов трубопроводами;
- транспортирование природного и нефтяного газа трубопроводами и его распределение;
- транспортирование других веществ трубопроводным транспортом;
- передачи и распределения электрической энергии;
- пользование железнодорожными дорогами, диспетчерскими службами, вокзалами и другими объектами инфраструктуры, обеспечивающими движение железнодорожного транспорта общего пользования;
- управление воздушным движением;
- связь общего пользования;
- централизованного водоснабжения и водоотведения;
- централизованной поставки тепловой энергии;
- специализированных услуг транспортных терминалов, портов, аэропортов.

Предметом регулирования деятельности субъектов естественных монополий являются цены (тарифы) на товары и услуги естественных монополий, доступ потребителей к этим товарам, а также другие условия совершения предпринимательской деятельности в случаях, предусмотренных законодательством.

Создание и развитие рыночных отношений в отраслях, в которых действуют естественные монополисты, должно быть направлено на обеспечение минимальных потерь общества. Отечественное законодательство, в частности, закон «О местном самоуправлении в Украине» [1], предоставляет два основных пути решения этой задачи:

1. непосредственное управление местными органами власти предприятиями, находящимися в коммунальной собственности;
2. предоставление права деятельности в данной сфере предприятиям других форм собственности при их подотчетности соответствующему собственнику (местным Советам).

Во втором случае наиболее перспективным является предоставление права на производство услуг в результате проведения конкурсного отбора. Конкуренция в этом случае обеспечивается на этапе проведения конкурса и право предоставления услуг естественной монополии получают те фирмы, которые при соблюдении ряда дополнительных условий, выигрывают конкурс, предложив наиболее низкую цену реализации. Такая цена устанавливается на достаточно длительный срок, а затем вновь проводится конкурсный отбор претендента на предоставление услуг естественной монополии.

Подобно опыту США, украинское законодательство предусматривает регулирование деятельности субъектов естественных монополий соответствующими национальными комиссиями. Они назначаются Президентом Украины, имеют не менее трех членов, обладают необходимым техническим аппаратом, сетью представительств в регионах и решают широкий круг вопросов контроля за деятельностью соответствующих естественных монополий. Комиссиям предоставлены достаточно широкие полномочия и в случае невыполнения требований в пределах их компетенции, определенной законодательством, могут налагать штрафы. В частности, предусматриваются следующие штрафы за:

- несвоевременное предоставление информации органам, регулирующим деятельность субъектов естественных монополий – в размере двухсот необлагаемых минимумов доходов граждан;
- отказ в предоставлении информации органам, регулирующим деятельность субъектов естественных монополий, или предоставление заведомо недостоверных данных – в размере одной тысячи необлагаемых минимумов доходов граждан;
- невыполнение или несвоевременное выполнение решений органов, регулирующих деятельность субъектов естественных монополий, нарушение условий и правил совершения предпринимательской деятельности в сферах естественных монополий и на смежных рынках (лицензионных условий) – в размере пяти тысячи необлагаемых минимумов доходов граждан.

На комиссии возложены сложные задачи создания конкурентных условий в подведомственных им отраслях и постоянного контроля за их деятельностью. Несмотря на жесткий государственный контроль, законодательно установлено (и это очень важно на практике), что деятельность предприятий, отнесенных к естественным монополиям, должна осуществляться на принципах самоокупаемости.

В случае государственного регулирования деятельности предприятий жилищно-коммунального хозяйства, общепринятым в мировой практике является такой подход, когда государственные органы устанавливают для предприятий такую цену на услуги, которая, с одной стороны, обеспечила бы гарантированную экономическую эффективность их функционирования, пусть и на минимальном уровне (что обычно связывается с жизнеспособностью отрасли) и исключила бы, с другой стороны, необходимость субсидирования. Такое условие заложено и в Законе «О местном самоуправлении», предусматривающем, в частности, необходимость дотирования в случае установления таких тарифов, которые не обеспечивают некоторый уровень рентабельной работы предприятий.

Регулирующим органом обычно в таких случаях устанавливается максимально допустимая доходность, которая определяется по формуле:

$$\frac{B - C - n_a \cdot K}{K} \leq P,$$

где B – выручка от реализации продукции (услуг); C – эксплуатационные затраты; n_a – норма амортизационных отчислений; K – базовый основной капитал; P – предельный уровень рентабельности.

Для реального применения данной формулы на практике, необходимо обеспечить:

- контроль неправомочного отнесения увеличения затрат за счет потребителей;
- достаточно точные и прозрачные процедуры оценки основного капитала;
- процедуры обеспечения необходимого уровня доходности в зависимости от внутренних и внешних (по отношению к предприятию) факторов.

Каждое из перечисленных направлений довольно сложно в практической реализации, что создает множественные доводы против государственного регулирования. К этим доводам можно добавить еще так называемый эффект Аверча-Джонсона [8, 507]. Суть его состоит в том, что при контроле за деятельностью поставщика услуг по уровню отдачи на капитал, предприятие всегда будет стремиться к расширению использования капитала, если даже это использование и не является эффективным. Кроме того, наличие в таких отраслях предприятий него-

сударственных форм собственности неизменно приводит к ситуации, когда производитель услуг стремится расширить нерегулируемый вид деятельности за счет отвлечения капитала из регулируемой области.

Альтернативным направлением является установление предельного уровня цен вместо предельной отдачи на капитал. Этот способ имеет достаточно положительных черт, однако основным его недостатком является сложность определения «справедливого» уровня тарифа. Обычно он может быть установлен на основании информации, предоставляемой самим предприятием, но эта информация с точки зрения фирмы никогда не будет выглядеть оптимистически.

Решением данной проблемы является передача права установления цены непосредственно производителю услуг, но вместе с этим правом устанавливается такая система налогообложения, смысл которой состоит в изъятии дополнительной прибыли в случае установления завышенных цен и субсидирования при отрицательных результатах работы предприятия.

В ряде стран для обеспечения водоснабжения населенных пунктов применяется франчайзинг, который подразумевает торги за получение права выпуска продукции или оказание услуг в оговоренный период. В данном случае конкурентная борьба между претендентами на производство товара или услуг, отнесенных к разряду естественно-монопольного производства, происходит на этапе торгов за франшизу.

В ряде публикаций зарубежных экономистов отмечается проявившаяся в последнее время в США тенденция к расширению государственного контроля за деятельностью предприятий в отраслях естественных монополий. Это связано со следующими обстоятельствами:

- ряд предприятий добивается установления государственного контроля над выпуском ими продукции только лишь с той целью, чтобы таким образом уйти от ценовой конкуренции и установить существенные барьеры для входа в отрасль конкурентов, то есть таким образом закрепляют свое монопольное положение;

- органы регулирования со временем приходят к защите отраслей, им подотчетных, вместо защиты интересов общества;

- регулирование порой становится столь дорогим и бюрократизированным, что не оправдывает возложенные на него надежды;

- цели органов регулирования могут и не совпадать с интересами общества, что в отношении жилищно-коммунальных предприятий чревато использованием последних в политических интересах определенных кругов.

Таким образом, государственное регулирование деятельности естественных монополий имеет ряд существенных недостатков. К ним относятся:

1. установление рентабельных цен на продукцию естественных монополий означает необходимость нормирования затрат, что зачастую весьма сложно, неэффективно и приводит к ситуации, когда монополист заинтересован не в снижении издержек, а в их увеличении;

2. существует особая опасность коррумпированных действий со стороны государственных служащих при установлении уровня цен и тарифов на услуги естественных монополий;

3. регулирование цен фиксирует монопольную ситуацию в отрасли и не способствует возможному развитию конкурентных отношений.

Кроме того, контроль за деятельностью предприятий водоснабжения и водоотведения не всегда осуществляется по следующим направлениям:

- приобретение основных фондов и капитального оборудования, не предназначенного для основного производства;
- проведение инвестиционной деятельности;
- приобретение права собственности на часть основных средств естественного монополиста.

В этом случае перечень изъянов государственного регулирования дополняется приведенными выше моментами. В связи с этим существует достаточно справедливое мнение о том, что они также должны попадать в сферу государственного контроля естественных монополий.

Дилемма установления государственного контроля за деятельностью предприятий естественных монополистов или полное дерегулирование и следование принципам установления равновесия в отрасли посредством автоматического действия рыночных регуляторов никоим образом не касается проблемы формы собственности таких предприятий, как это обычно принято связывать в Украине. Как предприятие государственной формы собственности, так и предприятие любой другой формы собственности может находиться или не находиться в условиях государственного контроля за своей деятельностью (то, что и называется регулированием). И именно этот момент рассматривался выше. Что же касается сравнительного анализа работы государственного предприятия или предприятия иной формы собственности в отрасли естественных монополий, то серьезных преимуществ (как и недостатков) одной формы собственности перед другой выделить практически невозможно. Стоит только отметить, что обычно государственные предприятия находятся под несколько большей защитой от конкурентного давления и не более того. Можно сказать, что монополист всегда остается монополистом, независимо от формы собственности его предприятия.

В мировой практике применяется также ценообразование по Рамсею. Оно состоит в установлении на каждом сегменте рынка цен в диа-

пазоне от предельных издержек до максимально возможной монопольной прибыли. Ограничение устанавливается регулирующим органом, что дает право монополисту регулировать свои цены, но при этом ограничивается объем получаемого монополистом дохода. Поскольку каждый сегмент рынка имеет разную эластичность спроса, то при одинаковом изменении цен на каждом из сегментов рынка, потери монополиста будут на этих сегментах различны. В этом случае монополист стремится применить ценовую дискриминацию таким образом, чтобы уравнивать потери на каждом сегменте. Вследствие неравной эластичности спроса, это приводит к разному уровню цен, но делает потери монополиста равными на каждом сегменте. Таким образом, ценообразование по Рамсею ограничивает максимальный доход монополиста, но допускает ценовую дискриминацию, при которой для сегментов рынка с менее эластичным спросом устанавливаются наиболее высокие цены, что при прочих равных условиях приводит к относительно небольшим общим потерям. Такой подход естественным образом направляет действия фирм, связанных с выравниванием цены, в верное русло, в то время как ограничивающий коэффициент Рамсея обеспечивает ситуацию, при которой второе наилучшее решение добавляет к совокупному доходу монополиста ровно столько, сколько необходимо для компенсации издержек.

В отечественной практике проблема обеспечения эффективной работы предприятий в регулируемых отраслях с естественной монополией зачастую решается с помощью ценовой дискриминации, под которой принято понимать установления различных уровней цен для различных потребителей. При этом предполагается, что спрос на продукцию является эластичным и уровень одной категории цен устанавливается равным средним издержкам, а другой — ниже этих средних издержек. На величину превышения уровня цен от средних издержек устанавливается размер государственной дотации по разнице в цене. Во втором варианте уровень цен для одной категории потребителей устанавливается с существенным превышением средних издержек, а для другой категории — на уровне ниже средних издержек. В результате дополнительная прибыль, полученная от первой категории потребителей, должна компенсировать убытки от работы с другой категорией потребителей. Такой вариант ценовой дискриминации используется в настоящее время при установлении тарифов на водоснабжение и водоотведение практически во всех регионах Украины.

Проведенные нами расчеты показали, что политика ценовой дискриминации не приводит к эффективной работе предприятий водоснабжения в Украине, во всяком случае в долгосрочном периоде. Основная теоретическая причина такого положения заключается в раз-

ной эластичности спроса на услуги водоснабжения для различных категорий потребителей, а также в особенностях кривой водопотребления для различных категорий потребителей.

Как уже отмечалось, в Украине на сегодня законодательно закреплена практика установления максимального уровня доходности для предприятий жилищно-коммунального хозяйства. Закреплено такое положение, когда уровень тарифов на жилищно-коммунальные услуги устанавливается местными органами власти по представлению жилищно-коммунальными предприятиями расчета своих затрат. При этом используется ценовая дискриминация: максимально допустимые тарифы для населения устанавливаются ниже себестоимости услуг, а компенсация потерь производится за счет других категорий потребителей. Теоретически такая система ценообразования, а в конечном итоге, управления деятельностью предприятий водоснабжения и водоотведения, вполне допустима, однако имеются несколько серьезных оснований, которые позволяют нам сделать вывод о необходимости ее совершенствования.

Во-первых, развитие рыночных отношений отрасли настоятельно требуют отделения предоставленного законом права установления цен на услуги отрасли от собственника инженерных сетей и коммуникаций и предоставление его независимому органу под жестким контролем государства.

Во-вторых, необходимо предоставление жилищно-коммунальным предприятиям возможности оперативной регулировки тарифов в зависимости от изменения рыночной конъюнктуры.

В-третьих, вопрос инвестиционных вкладов в развитие инженерных коммуникаций есть вопрос собственника со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Поясним эти основные предложения.

Предоставление Законом Украины «О местном самоуправлении» права контроля за деятельностью предприятий жилищно-коммунальной отрасли местным органам власти является логичным и вряд ли должно оспариваться. Однако, предоставленное тем же законом, а также Законом Украины «О питьевой воде» право органам местного самоуправления на установление тарифов входит в определенное противоречие с существующей действительностью, поскольку дает последним возможность использовать жилищно-коммунальные предприятия в политических целях. При этом экономические интересы собственников и потребителей отодвигаются на второй план, а на первый выходят якобы интересы социальной защиты населения, а на самом деле политические амбиции местных руководителей. В результате оказываются ущемленными экономические интересы предприятий-поставщиков

услуг. Если эти предприятия свою деятельность осуществляют самостоятельно, то есть самостоятельно отвечают за результаты производственно-хозяйственной деятельности, то это как раз и создает условия для давления на такие предприятия со стороны органов местной власти при решении определенного круга вопросов. Такая ситуация должна быть исключена. Это возможно, если полномочия утверждения тарифов на жилищно-коммунальные услуги в конкретном городе или районе будут предоставлены независимым государственным органам, к примеру, предусмотренным Законом Украины «О естественных монополиях» специальным комиссиям. Установление равных прав и обязанностей с представленной точки зрения между поставщиками услуг и органами местного самоуправления позволит, в определенной степени, избежать политизированности отношений между ними и ограничить эти отношения экономическими рамками.

Второе предложение касается необходимости предоставления предприятиям, эксплуатирующим инженерные коммуникации и предоставляющие услуги теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения и некоторые другие, возможности самостоятельного решения вопроса о применении или неприменении ценовой дискриминации. Предприятие в рыночной экономике не может и не должно отвечать за долги государства. Поскольку предприятие самостоятельно отвечает за результаты своей производственно-хозяйственной деятельности, постольку и государство обязано взять на себя соответствующую долю ответственности за результаты своего регулирования деятельности таких предприятий. Следует установить практику оплаты льгот и субсидий непосредственно потребителям услуг, вместо того, чтобы компенсировать потери предприятиям-поставщикам, как это делается в настоящее время.

Третье предложение касается возможности инвестирования в развитие жилищно-коммунального хозяйства в общем и инженерную инфраструктуру, в частности. Запрет на смену формы собственности для сетей и инженерных коммуникаций на наш взгляд не является обоснованным, поскольку приводит к разновекторным интересам собственника и предприятия, осуществляющего эксплуатацию. Если органы местного самоуправления принимают решения о передаче сетей и коммуникаций в собственность некоторого предприятия, то новый собственник и должен отвечать за их состояние. При этом не устраняется возможность и необходимость контроля со стороны органа местного самоуправления, предусмотренная соответствующим законодательством о местном самоуправлении. Различные предложения в данном плане, как, например, высказанные в [2], не нашли пока широкого применения.

Выводы. Таким образом, рассмотрение некоторых проблемных вопросов функционирования предприятий водоснабжения и водоотведения показало, что результаты их деятельности во многом зависят от внешней среды функционирования, диктующей свои условия и основные направления развития предприятий. Именно от внешней среды в первую очередь зависит экономическая эффективность работы поставщиков названных услуг, насколько привлекательны инвестиционные вложения в отрасль, а, следовательно, и перспективы ее существования и развития. Требуется дальнейшее совершенствование законодательной базы функционирования предприятий водопроводно-канализационного хозяйства. Определенной частью такого совершенствования и могут стать изложенные в статье предложения.

1. О местном самоуправлении в Украине: Закон Украины // Ведомости Верховного Совета, 1997, №24. — Ст. 170.

2. *Абрамович И., Нестерова Г. Пучко Н.* Нетрадиционный способ привлечения инвестиций в коммунальное хозяйство // Экономика Украины, 1998. №10. — С. 90.

3. *Додатко Т., Пчелкин В., Арцишевский Л.* Реформа жилищно-коммунального комплекса // Экономист, 2002, №8. — С. 59–66.

4. *Макконнелл К. Р., Брю С. Л.* Экономикс: принципы, проблемы и политика / Пер. с англ. — К.: Хагар-Демос, 1993.

5. *Петровська І. О.* Сучасна проблематика житлово-комунального господарства України / Екологія, технологія, економіка, водоснабження, каналізація / Сборник докладов международного конгресса «ЭТЭВК-2001», Украина, Крым, г. Ялта, 22–26 мая 2001 г. — Харьков: УкрНИИКоммунПрогресс, 2001. — С. 399–401.

6. *Семчук Г.* Якісні комунальні послуги — ознака цивілізованості держави // Урядовий кур'єр, 2002, №140. — С. 2.

7. *Уланов С.* Жилищно-коммунальное хозяйство: реформационные альтернативы // Российский экономический журнал, 2003, №3. — С. 48–57.

8. *Шерер Ф., Росс Д.* Структура отраслевых рынков / Пер. с англ. — М.: ИНФРА-М, 1997.

9. Шляхи розвитку місцевого самоврядування. Виступ Президента України Леоніда Кучми на муніципальних слуханнях 26 вересня 2003 року // Урядовий кур'єр, 2003, №181. — С. 1–2.

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

Статья поступила в редакцию 31.10.2003.