

**В.В. ШЕВЧЕНКО**, к.э.н., доцент,  
Донецкий национальный технический университет,  
[vladimirshevchenko317@yandex.ru](mailto:vladimirshevchenko317@yandex.ru)

**В.Н. ИНЯКИН**, к.э.н., с.н.с.,  
Институт экономики промышленности НАН Украины,  
[energo-eco@rambler.ru](mailto:energo-eco@rambler.ru),  
г.Донецк, Украина

## ИНСТИТУТ ЗАЩИТЫ КОММУНАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

*Продолжаются процессы износа и выбытия из эксплуатации имущества жилищно-коммунального хозяйства. Наносится ущерб коммунальной собственности, чему собственники помешать не могут, вследствие несовершенства института её защиты. Обосновывается необходимость совершенствования данного института путем создания наблюдательных советов из собственников и потребителей услуг, наделяния их правами по контролю за имуществом, по инициированию расследований, а также усиления ответственности должностных лиц за сохранность коммунальной собственности.*

**Ключевые слова:** институциональная экономика, отношения собственности, коммунальная собственность, институт защиты, жилищно-коммунальное хозяйство, инвестиционные ресурсы, основные фонды, воспроизводство, юридическая ответственность.

**V.V. Shevchenko,**  
**V.N. Inyakin**

### *Protection Institute of communal property*

*Processes of depreciation and disposal of operating assets of housing and communal services. Harmed communal property, which the owners can not stop, because of the imperfect institution of its protection. The necessity of improvement of the institution through the establishment of the supervisory boards of the owners and customers, giving them the rights to control the property, to initiate investigations, as well as strengthening the accountability of officials for the safety of communal property.*

**Keywords:** institutional economics, property, communal property, the institution of protection, housing and utilities, investment resources, fixed assets, reproduction, legal liability.

В центре экономических преобразований в Украине в начале 90-х годов было изменение отношений собственности, что нашло выражение в трансформации общенародной собственности в государственную, коммунальную и частную. Коммунальная собственность, ранее трактуемая как особая форма государственной собственности, постепенно преобразовывалась

в собственность территориальных общин (городов). При этом за территориальными общинами закрепляются функции владения, тогда как функции распоряжения и пользования от их имени осуществляют органы местного самоуправления. Такое распределение властных полномочий закреплено как в Конституции Украины, так и в Гражданском и Хозяйственном кодексах и в ряде других законодательных актах.

В дальнейшем в ходе экономических трансформаций часть коммунальной собственности преобразовывалась в частную собственность или же передавалась в аренду, формируя многоукладность современной экономики. Эти процессы отражают хаотичные попытки поиска эффективного собственника, поскольку априори была признана неэффективность государственного сектора.

Однако, полученные результаты свидетельствуют о том, что эффективный собственник так и не был найден, что привело к ухудшению социально-экономического положения как в отдельных регионах, так и в стране в целом. Это весомая причина приостановить дальнейшую реорганизацию, провести анализ и наметить иной курс реформирования экономики.

Особенно негативно хаотичное реформирование отразилось на жилищно-коммунальном хозяйстве, обеспечивающем жизнедеятельность населения. Большая часть населения получает услуги по теплоснабжению, водоснабжению и водоотведению от предприятий жилищно-коммунального хозяйства, находящихся в коммунальной собственности – как в Украине, так и в России (в России – в муниципальной собственности).

Вопросы теории прав собственности, её преобразования на постсоветском пространстве рассмотрены Р.И. Капелюшниковым [1;2], А.А. Гриценко [3], И.В. Бережным, В.В. Вольчиком [4], Л.И. Литвиненко [5], В.Г. Подлес-

© В.В. Шевченко, В.Н. Инякин, 2014

ной [6], И.В. Кременовской [7]. Вопросы управления коммунальной собственностью, в том числе в сфере жилищно-коммунального хозяйства в центре внимания многих исследователей [8-16]. Тем не менее, ни в Украине, ни в России пока не удалось ни найти эффективного собственника, ни обеспечить права и интересы собственников существующих, ни, даже, предотвратить деградацию имущества (основных фондов) жилищно-коммунального хозяйства.

Цель статьи – обосновать необходимость и представить основные концептуальные положения развития института коммунальной собственности, обеспечивающие её сохранность и эффективное использование в интересах собственников имущества жилищно-коммунального хозяйства.

Масштабная деградация жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), начавшаяся в начале 1990-х годов и продолжается до настоящего времени.

В период 2004-2013 гг. установленная мощность котельных в Украине снизилась на 23,3 %, протяженность тепловых сетей уменьшилась на 18,3 %, а протяженность ветхих и аварийных сетей выросла на 43,6 % и составила 19 % от общей протяженности. Производство тепловой энергии сократилось на 24,7 %, отпуск тепловой энергии населению – на 17,9 % [17;18].

За рассматриваемый период в Украине лишились водоснабжения как минимум 9 посёлков городского типа и 83 сельских населённых пунктов. Количество уличных коллективных установок сократилось на 55,6 %. Количество абонентов сократилось в городах Николаевской области на 26856, Херсонской – 11933, Луганской – 3286. Количество абонентов в сельской местности сократилось в 12 областях Украины на 88683. Подача воды в сеть снизилась на 27,3 %, отпуск воды потребителям – на 33,3 %. Отпуск воды населению сократился на 34,2 %, в том числе сельскому – на 34,7 %, при этом в Донецкой области – на 44,3 %, в Луганской области – на 54,2 %.

Протяжённость водоводов уменьшилась на 14,4 % при росте доли ветхих и аварийных с 28,1 % до 35,4 %. Доля ветхих и аварийных уличных водопроводных сетей увеличилась с 32,4 % до 39,5 %, а внутриквартальных – с 31,7 % до 41,3 %. Вследствие ухудшения состояния инженерных сетей потери воды в процентах к отпущенной всем потребителям выросли с 31,6 % до 42,5 %, в том числе достигли в г.

Севастополе 101,1 %, во Львовской области – 89,2%, в Луганской области – 63,0 % [19,20].

Доля ветхих и аварийных канализационных сетей в 2013 г. составила в целом по Украине: головных коллекторов – 36,0 % (в Луганской области – 55,4 %, Харьковской – 55,4 %, Донецкой – 46,6 %); уличных канализационных сетей – 36,9 % (в Харьковской области – 60,7 %, Луганской – 54,2 %, АР Крым – 50%, Донецкой области – 43,8 %); внутриквартальных и внутридворовых сетей – 37,3 % (в Луганской области – 57,4 %, Харьковской – 56,5 %, Донецкой – 45,4 % – худшие показатели среди всех регионов Украины) [21].

Из вышеприведенных данных однозначно следует, что имущество теряется, объёмы жилищно-коммунальных услуг и количество потребителей сокращаются. Собственники несут потери как в стоимости утраченного (обесцененного) имущества, так и в качестве и стоимости получаемых услуг.

Члены территориальных общин являются, с одной стороны, потребителями услуг ЖКХ, а с другой (но уже не всегда) – собственниками имущества предприятий ЖКХ.

Потребители услуг, как клиенты естественных монополий, лишены возможности выбора качества услуг (выбора поставщиков) и ограничены в возможности влияния на объём получаемых услуг. Порядок истребования должного качества услуг регламентирован, но настолько, что фактически потребители лишены возможности доказать низкое качество услуг по теплоснабжению, да и водоснабжению и газоснабжению. Возможность влиять на объём услуг есть только у тех потребителей, которые оснащены приборами учёта и средствами регулирования, но и эти возможности ограничены: объёмы потребления ограничить возможно, а увеличить – зачастую нет – на параметры теплоносителя или напор воды потребители повлиять не могут. Важно отметить, что права потребителей никак не связаны с их правами собственности, хотя собственники вправе рассчитывать на получение некоторых преференций как по объёму, так и по стоимости и качеству услуг.

Из этого следует, что коммунальная собственность не обеспечена должным образом институтом защиты, который прописан только формально, а фактически не существует.

Прежде всего это проявляется в том, что собственники – члены территориальной общины – не имеют возможности прямо влиять на распоряжение имуществом и контролировать

его сохранность. Законом предусмотрено опосредованное влияние – через избранных членов органов местного самоуправления. Но практика показала, что реально эта норма не срабатывает: и органы государственной власти, и органы местного самоуправления при удобном случае передавали имущество в аренду, а затем и в частную собственность. Потребителей коммунальных услуг и членов территориальных общин (громад) при этом никто не спрашивал и вопрос о надёжности обеспечения жилищно-коммунальными услугами на перспективу не стоял.

Трансформация отношений собственности в ЖКХ происходила при отсутствии эффективного института защиты интересов собственников. Преобразование общенародной собственности в государственную и коммунальную ещё можно считать легитимной, поскольку эти решения основываются на принятой народом Конституции Украины. Опять же в соответствии с конституцией право распоряжения собственностью перешло к органам государственного управления и местного самоуправления. Но институт обеспечения прав собственников и ответственности за её сохранность создан не был – собственники в лице территориальных общин не имеют никакой возможности влиять на принятие решений по передаче права пользования имуществом. Не задавались также вопросом о сохранности объектов ЖКХ, не только приватизированных, но и остающихся в государственной и коммунальной собственности. Воспроизводство основных фондов предприятий ЖКХ было пущено на самотёк, систематически отслеживанием процессов воспроизводства никто не занимался, да и возможности повлиять на них не было. Это и послужило причиной непрерывного старения и выбытия из эксплуатации основных фондов предприятий ЖКХ. Не существует ответственности распорядителей перед собственниками за сохранность имущества, за его надлежащее воспроизводство, эффективность использования.

Теоретически органы местного самоуправления должны согласовывать с собственниками – территориальными общинами все решения по имущественным вопросам: передаче другим собственникам и в аренду, воспроизводства, эффективности использования. Практически такого не происходит – не предусмотрено законом и даже информация о готовящихся и уже совершенных действиях и о состоянии имущества собственникам недоступ-

на. Им же, как потребителям, недоступна информация о затратах на производство и поставку услуг. Иными словами, реальных прав собственности они не имеют. Таким образом, институт прав коммунальной собственности ввиду неразвитости позволяет игнорировать права собственности членов территориальной общины.

Из этого следует, что органы местного самоуправления в существующем виде с функцией распоряжения коммунальной собственностью должным образом не справляются – собственности наносится урон. Но за нанесенный ущерб никто ответственности не несет – нормами закона это не предусмотрено. Что порождает возможность злоупотреблений.

Таким образом существующие институты защиты коммунальной собственности имеют пробелы: отсутствует субъект защиты прав собственников; отсутствуют механизмы наказания за нанесение ущерба собственникам; отсутствуют механизмы защиты прав собственников как потребителей жилищно-коммунальных услуг.

Следовательно, необходимо создание дополнительных органов, обеспечивающих интересы рядовых собственников в системе органов местного самоуправления и наделение их правами и возможностями как предупреждать нанесение ущерба имуществу и интересам потребителей, так и привлекать к ответственности виновных.

Специфика прав коммунальной собственности такова, что не все члены территориальной общины заинтересованы и способны оценить состояние и эффективность воспроизводства и использования имущества предприятий жилищного хозяйства даже при наличии необходимой информации. Тем не менее, среди граждан всегда найдутся достаточно компетентные и ответственные люди, способные вникнуть в специфику работы предприятий ЖКХ и поучаствовать в деятельности наблюдательных советов (НС). Такие органы следует создать при органах местного самоуправления, первоначально путем самоорганизации населения, а в последствии, возможно, путем выборов по упрощенной процедуре по специальным спискам. Независимо от способов их формирования создание НС следует допустить, зафиксировав это в законодательстве о местном самоуправлении, предоставив территориальным общинам возможность самостоятельно решать вопросы о форме организации и способах её формирования.

НС могут создаваться для курирования работы отдельных предприятий ЖКХ (это предпочтительно), либо за контролем группы предприятий ЖКХ в рамках территориальной общины. Представительства НС могут создаваться также в районах и микрорайонах города, на отдельных улицах сёл и т.д. Их полномочия возможно расширить на предприятия всех форм собственности, учитывая, что эти предприятия обеспечивают общественные блага.

Полномочия НС также необходимо закрепить в соответствующем законодательстве. Прежде всего – это право на получение всей необходимой информации без изъятий. Поскольку большинство предприятий ЖКХ являются естественными монополиями и предоставляют общественные блага, то сведения о их деятельности не могут быть коммерческой тайной – необходимо внести изменения в законодательство.

Следует предоставить НС право: участвовать в подготовке и рассмотрении всех решений относительно имущества предприятий ЖКХ коммунальной собственности; право требовать отчета по вопросам компетенции от руководителей предприятий ЖКХ и органов исполнительной власти; право вносить предложения в повестку дня работы местных советов; право требовать проведения местных референдумов по наиболее важным вопросам (например, о целесообразности передачи прав собственности на имущество); право требования о проведении следственных действий в отношении должностных лиц в случае нанесения или угрозы нанесения ущерба имуществу коммунальной собственности или непринятии надлежащих мер по обеспечению его сохранности и воспроизводству (своевременные ремонты, замена изношенных элементов основных фондов).

Кроме создания НС необходимо усилить ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц, управляющих имуществом, перед территориальными общинами за сохранение, воспроизводство и преумножение имущества коммунальной собственности в сфере ЖКХ. Ущерб, нанесённый имуществу, являющемуся коммунальной собственностью, следует рассматривать как уголовное преступление, виновные должны нести уголовную ответственность, включая возмещение нанесённого имуществу ущерба.

На органы местного самоуправления и соответствующих должностных лиц необхо-

димо возложить ответственность за сохранность имущества коммунальной собственности, осуществление надлежащего контроля за его состоянием, за принятие мер в отношении лиц, наносящих урон имуществу или не принимающих должных мер в отношении предприятий и лиц виновных в этом. Руководителям органов местного самоуправления следует предоставить: право ходатайства о возбуждении административных и уголовных дел в отношении лиц, виновных в нанесении имущественного ущерба; право ограничивать фонд заработной платы предприятий ЖКХ, использующих имущество ЖКХ в случае неудовлетворительной работы, а также ограничивать должностные оклады должностных лиц; право ограничивать отдельные статьи расходов соответствующих предприятий (например, административных).

Обеспечение сохранности имущества, его должного воспроизводства требует инвестиционных ресурсов, которые должны формироваться из собственных источников предприятий ЖКХ – амортизационных отчислений и прибыли. Нецелевое использование этих ресурсов следует рассматривать как должностное преступление, как ненадлежащее исполнение обязательств и наказываться.

Представляется правомерным ограничить использование предприятиями ЖКХ коммунальной собственности категории «прибыль». Собственники (они же пользователи) не должны быть источником прибыли. Они должны получать услуги по себестоимости, при необходимости, увеличенной на инвестиционную составляющую, направляемую исключительно по назначению, определяемому органами местного самоуправления при участии НС. Инвестиционная составляющая не должна облагаться налогами подобно прибыли.

Прибыль может и должна включаться в тарифы на услуги потребителям, не являющимся членами территориальной общины, в том числе субъектам хозяйствования, предпринимателям, другим территориальным общинам, государственным учреждениям (кроме учреждений, финансируемых из местных бюджетов).

Меры по защите инвестиционных ресурсов должны обеспечить сохранность и расширенное воспроизводство имущества (основных средств), являющегося коммунальной собственностью. Все эти меры необходимо включить в соответствующее законодательство.

Они позволяют сформировать адекватный институт защиты коммунальной собственности в сфере ЖКХ, обеспечивающей жизнедеятельность территориальных общин. Это позволит прекратить деградацию жилищно-коммунального хозяйства, а затем восстановить и развивать его.

Предложенные концептуальные положения развития института защиты коммунальной собственности требуют детализации и уточнения.

### Литература

1. Капелюшников Р.И. Экономическая теория прав собственности. – М., ИМЭМО, 1990.
2. Капелюшников Р.И. Незащищённость прав собственности и её экономические последствия: российский опыт // Журнал новой экономической ассоциации. – 2012. – №1. – С. 150-153.
3. Гриценко А.А. Совместно-разделённая собственность и её превращённые формы в России и Украине: методологические ориентиры послекризисного развития // Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. – 2010. – №2(Выпуск 38-2). – С. 5-11.
4. Бережной И.В., Вольчик В.В. Исследование экономической эволюции института власти – собственности. – М.: ЮНИТИ – ДАНА: Закон и право, 2008. – 239 с.
5. Литвиненко Л.И. Соблюдение прав собственности и функционирование утилитаризма и легализма в Украине // Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. – 2010. – №2 (Выпуск 38-2). – Донецк, ДонНТУ. – С. 59-63.
6. Подлесная В.Г. Приватизация на постсоветском пространстве: цели и теоретические основы // Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. – 2011. – №2 (Выпуск 39-2). – Донецк, ДонНТУ. – С.
7. Кременовская И.В. Оценка эффективности субъектов хозяйствования как условие управления публичной собственностью // Научный вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2012. – №20. – Ч. 1.
8. Гринюк Р.Ф. Правовой статус коммунальных предприятий в Украине: монография. – Донецк: Дельта, 2002. – 206 с.
9. Труш Н.В. Економіко-правові проблеми приватизації комунального майна // Город, регион, государство: экономико-правовые проблемы: Сб. науч. тр. / НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: «Вебер». – В 2-х т. – Т1. – 2009. – С. 225-229.
10. Колюшин Е.И. О праве муниципальной собственности // Журнал российского права. – 1997. – №9. – С. 83-88.
11. Пескова А.А. Конституционно-правовые гарантии права на судебную защиту при управлении муниципальной собственностью // Вестник Хабаровской государственной академии экономики и права. – 2011. – №2. – С.77-89.
12. Садырtdинов Р.Р. Муниципальные экономические интересы в процессе реализации отношений собственности муниципальных образований // Социально-экономические и технические системы: исследование, проектирование, оптимизация. – 2006. – №4. – С. 11-20.
13. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press, 1990.
14. Ugas C. A Public Goods Approach to Regulation of Utilities // Discussion Paper. 2001 N9 pp 2-3.
15. Елисеев В.Н., Ермишина А.В. Факторы и перспективы модернизации коммунальной экономики России // Terra Economicus. – 2011. – Т.9. – №3. – Часть 2. – С. 43-47.
16. Ермишина А.В., Клименко Л.В. Доступность жилищно-коммунальных услуг в России: мифы и реальность // Journal of Institutional Studies. – 2010. – Т.2. – №2. – С. 135-147.
17. Статистичний бюлетень про основні показники роботи опалювальних котельень і теплових мереж України за 2004р. /Держкомстат України. -Київ.-2005.-21с.
18. Статистичний бюлетень про основні показники роботи опалювальних котельень і теплових мереж України за 2013р. /Державна служба України. -Київ.-2014.-21с.
19. Статистичний бюлетень про основні показники роботи водопровідного господарства України за 2004 р. /Держкомстат України. – Київ. – 2005. – 32 с.
20. Статистичний бюлетень про основні показники роботи водопровідного господарства України за 2013 р. /Державна служба України. – Київ. – 2014. – 18 с.
21. Наявність та основні показники роботи споруд для приймання, пропуску, відведення та очищення стічних вод за 2013 рік: Стат. бюлетень/ Державна служба статистики України.–Київ, 2014.– 33 с.

Статья поступила в редакцию 15.01.2014