

УДК 64.012.8:314

**В. А. Кавыршина,**

*канд. экон. наук,  
старший научный сотрудник,  
Институт экономико-правовых  
исследований НАН Украины,  
г. Донецк*

### **ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ СУЩНОСТИ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ПРЕДПРИЯТИЙ КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА С НАСЕЛЕНИЕМ ГОРОДА**

Усиление социальной доминанты экономического развития в современном мире вызвало повышенное внимание к эффективности функционирования объектов коммунального хозяйства и инициировало процессы реформирования в данной сфере. На протяжении последних двадцати лет во многих странах мира осуществляются мероприятия по модернизации предприятий коммунального хозяйства и совершенствованию организации производства. Активное участие в формировании идеологии стремления к максимальной самокупаемости коммунальных услуг и политики, направленной на снижение затрат на их производство, принимают международные финансовые институты: Мировой Банк, Международная финансовая корпорация, Международный и Европейский банки реконструкции и развития, Европейский инвестиционный банк, а также программы Евросоюза [1; 2].

Украина относится к числу стран, в которых себестоимость жилищно-коммунальных услуг и энергоёмкость их производства являются очень высокими, а качество — низким. Жилищно-коммунальное хозяйство поглощает значительную часть ресурсов общества. Доля затрат на оплату жилья и коммунальных услуг в структуре совокупных расходов домохозяйств в городских поселениях Украины превышает соответствующие показатели США и стран Западной Европы. При этом в Украине тарифы на коммунальные услуги не обеспечивают погашения всех затрат предприятий ЖКХ, что вызывает необходимость бюджетного финансирования. Поэтому проблема совершенствования отношений в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг является для нашей страны особенно актуальной.

Проблемам реформирования жилищно-коммунального хозяйства посвящены труды многих ученых, в том числе В. Н. Амитана [3], А. Л. Завады [4], И. В. Запатриной [5],

А. Ю. Кучеренко [6], В. И. Логвиненко [7], А. А. Лукьянченко [8, с. 181–197], Г. И. Онищук [9], Г. П. Семчука [10] и других.

Предлагаются разнообразные мероприятия, направленные на совершенствование или коренное изменение существующих форм и методов управления в сфере производства и предоставления жилищно-коммунальных услуг. Однако научные работы по проблемам ЖКХ носят в основном прикладной характер и узкую направленность. В то же время вопросы создания теоретико-методологической базы формирования взаимоотношений коммунальных предприятий с потребителями услуг и регулируемыми организациями требует дальнейших исследований.

Необходимость более углубленного теоретико-методологического подхода к проблемам ЖКХ обуславливается тем, что коммунальные предприятия не изначально создавались в рыночной среде, а, наоборот, рыночные условия в макроэкономическом аспекте были сформированы гораздо позднее. Появление новой макроэкономической среды деятельности объектов хозяйствования не могло не повлиять на всю систему взаимоотношений в сфере производства и предоставления жилищно-коммунальных услуг. Потребовалась замена рычагов административного воздействия отношениями, более характерными для смешанной экономики (договорными, товарно-денежными, имущественными). По сути, были инициированы процессы, не имеющие исторических аналогов и требующие теоретического осмысления.

В современной отечественной экономической науке наблюдаются принципиальные расхождения во взглядах относительно глубины проникновения рыночных отношений в сферу производства и предоставления жилищно-коммунальных услуг. Такое состояние чревато постоянным возобновлением различными по-

© В. А. Кавыршина, 2010

литическими силами попыток отладить и усовершенствовать ход и исход реформ ЖКХ, а, следовательно, риском перманентных изменений нормативной базы, создающих нестабильность режима регулирования. Поэтому важным является уменьшение неопределённости в теоретических вопросах реформирования ЖКХ.

*Целью настоящей работы является исследование сущности отношений в сфере производства и предоставления жилищно-коммунальных услуг для выработки методологических подходов к управлению ЖКХ.*

В современной отечественной экономической науке разногласия отмечаются с определения «атомарного» объекта отношений в сфере ЖКХ. Закон Украины от 24 июля 2004 г. «О жилищно-коммунальных услугах» обозначает в качестве исходной позиции всех отношений данной сфере услуги. Он определяет их как результат хозяйственной деятельности, направленной на «обеспечение условий проживания и пребывания лиц в жилых и нежилых помещениях, зданиях и сооружениях, жилых комплексах или комплексах зданий и сооружений в соответствии с нормативами, нормами, стандартами обслуживания» [11].

Но некоторые ученые, например Е. Гаврилюк, считают, что исходным объектом отношений в коммунальном хозяйстве должен выступать товар [12, с. 8]. Основанием для такого вывода служит тезис о том, что форма, в которой продается продукция коммунальных предприятий, является товарной (водоканалы реализуют воду, котельные – тепло). А по трактовке Закона исходным объектом отношений в ЖКХ является продукт, предназначенный для удовлетворения определенной потребности (то есть используется форма, в которой он потребляется, а не выступает предметом купли-продажи).

Однако на самом деле в процессе потребления участвует результат оказания услуги – благо, а не сами услуги (по аналогии с тем, что, в конечном счете, фактически потребляется продукция, а не товар). Услуга, как и товар – полноправный субъект развитых товарно-денежных отношений. Кроме того, «услуга может сопровождаться товаром» [13, с. 8].

Отличительными особенностями услуги являются: совпадение моментов предоставления и потребления, сложность измерения и сопоставления качественных параметров. Объем предоставленных услуг невозможно определить только по показаниям измерительных приборов, например

водомеров. Так, определенный объем воды, получаемый абонентом круглосуточно в соответствии с его желанием, не является как услуга равноценным аналогичному объему воды, подающейся по графику несколько часов в сутки.

При условии оплаты потребителем воды как товара у производителя создается стимул к работе по графику. Во-первых, при дискретном режиме подачи сокращаются потери, связанные с обеспечением определенных параметров напора воды в системе. Во многих городах они составляют значительные величины. Во-вторых, есть возможность экономии за счет использования льготных тарифов на электроэнергию в вечернее и ночное время.

Следовательно, в случае признания товара исходным объектом отношений в коммунальном хозяйстве может претерпеть изменения структура взаимодействия между поставщиками и потребителями. И это может привести в некоторых, а возможно и во многих городах к ухудшению стандартов коммунального обслуживания. При осуществлении модернизации предприятий ЖКХ применение методики расчетов с потребителями на основе объемных показателей может привести к выбору таких технологий, которые, снижая себестоимость продукции, не будут являться эффективными с точки зрения улучшения обеспечения потребностей. Установление соответствия товара и услуги для справедливой оплаты может быть достигнуто только на основе разработки тарифов, учитывающих все основные параметры обслуживания.

Расчеты с потребителями на основе только показателей объема, фиксируемых измерительными приборами, не вполне удовлетворительны и для самих коммунальных предприятий. Например, если жильцы по каким-либо причинам не проживают в квартире на протяжении длительного промежутка времени, то их счетчики фиксируют отсутствие потребления воды (газа, электроэнергии). Следовательно, при расчетах с потребителями только на основе показателей приборного учета жильцы данной квартиры не обязаны ничего платить. В то же время на ввод в данную квартиру постоянно подается вода, а значит, используется инженерная инфраструктура, поддерживаются показатели напора и т. п. Иными словами, коммунальное предприятие несет расходы и они существенны. В отраслях ЖКХ основной компонент цены – это постоянные издержки, то есть затраты, не зависящие от объемов производства. Они составляют,

например в водоснабжении, до 80 % от себестоимости кубометра воды [14, с. 38].

Кроме того, между показаниями общедомового и суммой показаний квартирных водосчетчиков всегда есть существенная разница, порядка 15–55 %. [15, с. 38]. Она связана не только с утечками воды вне квартир в домовых сетях и расходом ее на придомовой территории, но и с недостатками приборов, которые защищены от воздействия на их показания недобросовестных потребителей, а также осуществляют неполный учет при вытекании жидкости тонкой струйкой. Имеет значение также и невозможность одномоментной фиксации показаний домового и квартирных водосчетчиков.

Для осуществления бесперебойной работы предприятия ЖКХ (особенно в условиях модернизации) должны иметь возможность достаточно быстро компенсировать понесенные расходы и планировать денежные потоки, соизмеряя затраты с выручкой. Поэтому методы расчетов с населением должны обеспечивать некоторую стабильную величину поступления денежных средств, не зависящую от непредсказуемых резких колебаний объемных показателей потребления. По этой причине некоторые города Украины перешли на двухставочный тариф на услуги водоснабжения, состоящий из абонентской платы и платы за потребленный объем ресурсов.

Подобный порядок расчетов, характерный для оплаты услуг и не применяемый в торговле товарами, является косвенным эмпирическим доказательством обоснованности теоретико-методологического подхода, базирующегося на том, что в качестве исходной позиции всех отношений в сфере ЖКХ выступает услуга.

Дискуссионные вопросы сущности взаимоотношений предприятий коммунального хозяйства с населением города касаются также методологии целеполагания, структуризации провозглашаемых целей, исходя из которой осуществляется выстраивание стратегии и тактики управления.

Сторонники радикальных рыночных реформ в ЖКХ указывают также на то, что приведенная в Законе формулировка сущности жилищно-коммунальной услуги фактически фиксирует признание примата интересов потребителя над интересами производителей (поставщиков). По их мнению, это противоречит рыночному принципу свободы и эквивалентности обмена. Однако следует учитывать тот факт, что жилищно-коммунальные услуги являются не

обычным, рядовым предметом купли-продажи, они связаны с удовлетворением первоочередных человеческих потребностей. Во Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. провозглашается, что «каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи (п. 1 ст. 25). Следовательно, обеспечение всеобщей доступности жилищно-коммунальных услуг является неперенным обязательством, которое берет на себя современное цивилизованное государство.

В то же время производство жилищно-коммунальных услуг представляет собой так называемый «провал рынка», т. е. сферу, в которой его механизмы не в состоянии обеспечить соответствия цены продажи услуг их действительной стоимости, отражающей общественно необходимые затраты. Нормально действующий рыночный механизм предполагает наличие обратных связей между производителями и потребителями. Он связан с возможностью влияния потребителей на решения производителей об объемах выпуска и ценах товаров и услуг путем увеличения или снижения спроса на них.

В жилищно-коммунальном хозяйстве объем производства услуг является фиксированной величиной. Потребитель не может заменить их какими-либо другими благами или отсрочить потребление. Он также не может накапливать их и хранить. Поэтому спрос на коммунальные услуги является неэластичным и не обеспечивает обратных связей между производителями и потребителями.

При предоставлении услуг ЖКХ используется принцип коллективной организации потребления в форме общих систем обслуживания. В таких условиях потребитель ограничен в выборе поставщика услуг. Подавляющее большинство коммунальных предприятий являются монополистами. Они имеют устойчивые рыночные позиции, поскольку обеспечены постоянным спросом. Поэтому они не заинтересованы как обычные предприятия, подвергающиеся действию рыночного закона спроса и предложения, в снижении издержек для получения сравнительных преимуществ, позволяющих удерживаться на рынке и расширять масштабы производства. Доходы предприятий коммунального обслуживания не находятся в зависимости от соотношения их индивидуальных за-

трат с общественно необходимыми. Из-за отсутствия связи с факторами, выражающими потребительские интересы, цена услуг ориентируется на затраты. Монопольный характер деятельности блокирует рыночный механизм, стимулирующий внедрение инноваций, провоцирует технологический застой.

Развитие жилищно-коммунального хозяйства как особого вида экономической деятельности направляют и стимулируют другие общественные механизмы. Они связаны с обеспечением определенного давления социума на коммунальные предприятия, вынуждающего последних улучшать обслуживание, снижать издержки, сокращать потребление ресурсов. Их задача – найти равнодействующую линию разумного и взаимовыгодного компромисса между стремлением предприятий к максимизации доходов и социальными рамками, в которых это стремление может существовать, не вступая в прямой конфликт с общественными интересами. Для достижения такого эффекта необходим специально разработанный комплекс управляющих воздействий, предполагающий создание соответствующей институциональной структуры. Она включает многие элементы, начиная от традиционных условностей, кодексов и норм поведения до писаного права, обычного права и контрактов. Их функционирование ведет к установлению устойчивой структуры взаимодействия между различными группами субъектов.

Как показывает зарубежный опыт, деятельность предприятий, являющихся естественными монополиями, всегда подвергается ограничительному и регулирующему воздействию со стороны государства и органов местного самоуправления. Государство, дополняя рыночные механизмы, а иногда и ограничивая их, корректирует действие рыночных сил и выправляет его провалы. Регулирование деятельности предприятий ЖКХ осуществляется ценовым и неценовыми методами. Ценовой метод регулирования предполагает установление фиксированного тарифа на услуги (или предельного уровня цен). Неценовые методы базируются на принципе оптимального удовлетворения потребностей общества в продукции естественных монополий. Они связаны с установлением необходимого минимального уровня обеспечения потребностей населения в жилищно-коммунальных услугах в случае невозможности удовлетворения их в полном объеме с учетом требований защиты прав

и интересов потребителей. При этом используются специально разработанные с учетом взаимодействия различных социальных факторов нормативы, нормы и стандарты обслуживания.

Следовательно, приведенная выше формулировка Закона Украины «О жилищно-коммунальных услугах» отражает не только реально существующую в настоящее время систему регулирования отраслей ЖКХ. Она отражает также тот факт, что по причине особой социальной важности, а также в силу коллективной организации потребления в форме общих систем обслуживания предоставление жилищно-коммунальных услуг нуждается в государственном регулировании и его регламентации.

*Выводы.* Таким образом, проведенное теоретико-методологическое исследование позволяет сделать выводы о наличии чрезвычайно сложной структуры отношений по поводу предоставления жилищно-коммунальных услуг. В них тесно переплетаются и взаимодействуют разноплановые факторы: экономические возможности производителей и потребителей, социальные приоритеты и бюджетные ограничения, индивидуальные предпочтения и государственные стратегии, частные и общественные интересы. В сущности, поиску их согласования, нахождению баланса между ними и установлению границ и должны быть посвящены все усилия в этой сфере. Жилищно-коммунальное хозяйство не является, как полагают некоторые радикально настроенные деятели, излишне политизированной сферой. По своей сути оно – деятельность по предоставлению так называемых «обязательных социальных благ».

Институты нормативно-правового характера для обеспечения их эффективной деятельности должны иметь тесную связь с неформальными институтами, такими как традиции, обычаи, ментальность. Важное значение имеет соответствие правовых норм характеру и особенностям распределительных отношений в обществе. Поэтому целесообразно, чтобы нормативные акты в сфере ЖКХ, особенно такие важные как законы, ориентировались на достижение сбалансированности общественных интересов, а не на какие-либо идеологические ценности.

Институциональные изменения представляют собой сложный процесс взаимной трансформации и формальных, и неформальных институтов. Он обычно сопровождается появлением институционального риска или риска того, что фактически складывающиеся транс-

формационные и трансакционные издержки превысят полученные преимущества.

Важной особенностью коммунальных услуг является их высокая степень влияния на тенденции и перспективы экономического развития. Эта особенность позволяет ученым утверждать, что субъекты, оказывающие коммунальные услуги – это «не рыночные игроки, а основа рынка, его инфраструктура; они во многом формируют условия и правила рыночной «игры» «и в результате роста тарифов на эти услуги «неизбежно угнетение всех остальных субъектов экономики» [16, с. 26]. Неверный выбор модели регулирования в сфере ЖКХ может привести к слишком большому экономическим и социальным издержкам, нерациональному использованию ограниченных ресурсов, сбоям в процессе доведения товаров и услуг до конечных потребителей, ограничению доступа к ним значительных групп населения и т. д.

Изменению законодательства, регулирующего отношения в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг, должно предшествовать изучение мотивов поведения в коллективах предприятий ЖКХ в ходе их адаптации к рыночным условиям хозяйствования, прогнозирование ответной реакции руководителей на предполагаемые перемены. Важно, чтобы вновь создаваемые институты отвечали динамике складывающихся социально-экономических отношений и были направлены на их улучшение и развитие. Также необходимо четко определить аспекты регулирования деятельности предприятий ЖКХ со стороны органов государственного управления и местного самоуправления.

### Литература

1. Котов А. Д. Зарубежный опыт реформирования водного коммунального хозяйства / А. Д. Котов // ЭКО. – 2008. – № 11. – С. 90–105.
2. Романюк О. І. Альтернативи соціальному діалогу – немає / О. І. Романюк // Міське господарство України. – 2007. – № 2. – С. 14–20.
3. Амитан В. Н. Формирование эффективного организационно-экономического механизма ресурсосбережения в жилищно-коммунальном хозяйстве Украины / В. Н. Амитан, Н. Н. Потапова // Экономика і право. – 2002. – № 2(3). – С. 5–10.
4. Завада А. Жилищно-коммунальное хозяйство: проблемы с точки зрения антимонополь-

ного законодательства / А. Завада // Экономика Украины. – 2000. – № 10. – С. 4–14.

5. Запатріна І. В. Реформування житлово-комунального господарства в контексті забезпечення національної безпеки / І. В. Запатріна // Стратегічна панорама. – 2008. – № 1. – С. 82–90.

6. Кучеренко А. Орган, регулюючий ЖКХ, не повинен підчинятися центральній і місцевій влади / А. Кучеренко // Профіль України. – 2007. – № 5. – С. 44–45.

7. Логвиненко В. І. Розвиток методів управління процесом формування комунального господарства на місцевому рівні / В. І. Логвиненко // Державне управління інноваційним розвитком : зб. наук. праць Донецького державного університету управління. – Донецьк, 2008. – Т. IX, вип. 105, серія «Державне управління». – С. 6–14.

8. Лукьянченко А. А. Градообслуживающая коммунальная сфера: теория и практика обеспечения устойчивого развития : монография / А. А. Лукьянченко. – Донецк : ООО «Юго-Восток, Лтд», 2010. – 209 с.

9. Онищук Г. И. Жилищная реформа и её влияние на социально-экономическое развитие городов / Г. И. Онищук // Наукові праці ДГТУ. Сер. : Економічна. – 2000. – № 22. – С. 125–134.

10. Семчук Г. М. Реформа стосується всіх / Г. М. Семчук // Міське господарство України. – 2002. – № 3. – С. 2–16.

11. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 144. – 3 серпня.

12. Гаврилюк Е. Реформа ЖКХ и регуляторная политика в отрасли / Г. Семчук, А. Кучеренко, Е. Гаврилюк и др. // Зеркало недели. – 2007. – 17 марта.

13. Маркова В. Д. Маркетинг услуг / В. Д. Маркова. – М. : Финансы и статистика, 1996. – 128 с.

14. Норекиян М. Водоснабжение: государство и/или рынок / М. Норекиян // Энергия: экономика, техника, экология. – 2007. – № 7. – С. 30–39.

15. Сліпченко В. О. Як вирішити проблему розрахунків за воду? / В. О. Сліпченко // Міське господарство України. – 2009. – № 4. – С. 38–39.

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

*Поступила в редакцию 15.04.2010 г.*