

УДК 338.24.021.8:628.171(476)

Шулейко О.Л., Недведцкий В.М.

## СОСТОЯНИЕ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СЕКТОРА ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ

*В статье выделены проблемы сектора водоснабжения и водоотведения (канализация) в Республике Беларусь. В частности обозначено негативное влияние монополизации анализируемого сектора, неэффективность и нерентабельность деятельности предприятий, обеспечивающих водоснабжение и водоотведение. В статье проанализированы проведенные в научной литературе исследования, касающиеся очерченной проблемы, а также на должном уровне изучен зарубежный опыт разрешения поставленных проблем. В рамках статьи отмечено, что при сложившейся социально-экономической ситуации в стране необходимо реформирование предприятий сектора, которое выражается в процессах реструктуризации и приватизации – это непосредственная необходимость изменения структуры управления и формы собственности организаций. В результате проведенного анализа автор статьи приводит содержательные выводы, которые могут быть применены как при разработке методических положений, так и на практике.*

**Ключевые слова:** водоснабжение и водоотведение (канализация), реструктуризация, приватизация, акционирование, механизм ГЧП.

**Постановка проблемы.** Сектор водоснабжения и водоотведения (канализации) (ВиВ) – это наглядный пример того, как функционирует естественная монополия в области инфраструктуры, которой присущи две основные черты: во-первых, она существует, потому что представляет наименее затратный вариант предоставления данной услуги, т.е. выгодно действовать не многим, а одному поставщику услуги; во-вторых, нерегулируемую монополию обычно рассматривают как потенциальную угрозу обществу. Общеизвестно, что монополия имеет возможность оказывать значительное воздействие на рынок, устанавливая слишком высокие тарифы, но поставляя слишком малые объемы. Прямым следствием этой характеристики является снижение уровня благосостояния населения.

В своем нынешнем состоянии водное хозяйство Республики Беларусь представляет систему неэффективных и нерентабельных организаций и предприятий. В современных условиях, при сложившейся социально-экономической ситуации необходима управленческая реформа сектора, возможность практического применения и эффективность которой зависят от разработки и реализации на практике модели внутриотраслевого рынка. Создание в отрасли конкурентной среды требует соблюдения следующих параметров:

1) сохранение прямого государственного регулирования деятельности сектора, функционирующего в условиях естественной монополии – ограничение роста издержек;

2) содействие формированию рыночных механизмов саморегулирования, что заинтересовывает субъектов хозяйствования в снижении своих издержек;

3) ограничение доминирующего положения субъектов хозяйствования, функционирующих при слабом уровне развития конкуренции;

4) наличие бюджетной поддержки, при необходимости, по оказанию социально значимых услуг.

**Анализ последних исследований и публикаций.** В Республике Беларусь вопросы функционирования, регулирования и реформирования естественных монополий являются малоисследованными. А.Н. Ахрамчук занимается вопросами антимонопольного законодательства; В.Г. Василега – образованием тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства; Е.С. Лисица – особенностями регулирования естественных монополий в мировой практике (железнодорожный транспорт); В.Н. Шимов, Л.Н. Давыденко и др. – рассматривают отдельные вопросы естественных монополий при изучении проблем национальной экономики. Исследование опыта зарубежных стран относительно особенностей функционирования сферы ВиВ позволяет сопоставить его с опытом Республики Беларусь, а также определить масштаб отставания от лидеров. Практика функционирования коммунальных предприятий в Скандинавских странах, Словакии, Венгрии, Польше и других странах показывает, что существует множество гибких форм и методов управления объектами государственной собственности с использованием возможностей частной инициативы, частного капитала и рыночной конкуренции [2, с. 45–54]. Наиболее эффективными методами в коммунальном хозяйстве оказались акционирование, приватизация и варианты ГЧП.

**Формулирование целей статьи.** Целью нашей статьи является определение и обоснова-

© Шулейко Ольга Леонидовна, к.э.н., заведующая сектором финансовой политики, Институт экономики НАН Беларуси г. Минск, Беларусь

Недведцкий Вадим Марьянович, аспирант Института экономики НАН БеларусіЖ, г. Минск, Беларусь

ние наиболее эффективных направлений реформирования предприятий сектора водоснабжения и водоотведения.

**Изложение основного материала исследования.** Реформирование предприятий сектора ВиВ в общем смысле выражается в процессах реструктуризации и приватизации, которые четко осознаются всеми субъектами сферы коммунального предприятия (это непосредственная необходимость изменения структуры управления и формы собственности организаций). В ходе реализации реформы должны учитываться интересы бюджета, т.е. бюджетные поступления должны остаться на прежнем уровне или увеличиться; интересы населения, т.е. реформирование сектора должно быть социально направленным; интересы жилищных и коммунальных предприятий, т.е. они должны стать безубыточными.

Реструктуризация – это совокупность мероприятий по комплексному приведению условий функционирования предприятия в соответствие с изменяющимися условиями рынка и выработанной стратегией его развития; это изменение технологической, производственной, общехозяйственной и организационной структур, а также баланса с целью увеличения доходов и капитала [3, с. 136-138].

Реструктуризация в системе коммунальных предприятий предполагает финансовый мониторинг. И на его базе – финансовое оздоровление деятельности предприятий, в т. ч. за счет применения процедур банкротства в отношении нерентабельных, убыточных предприятий, имеющих на своем балансе объекты жизнеобеспечения.

В теории и практике рассматривают различные варианты реструктуризации предприятий:

1) финансовая, предполагающая улучшение финансовых показателей предприятия и упорядочение активов;

2) организационная, предполагающая изменение организационной структуры управления предприятием;

3) юридическая, выражающаяся в слиянии, разделении, выделении или присоединении юридического лица;

4) налоговая, связанная с оптимизацией налогообложения, т.е. сведение к минимуму;

5) информационно-технологическая и др.

Финансовая реструктуризация коммунальных предприятий ВиВ основывается на развитии экономических отношений в сфере ВиВ. Этому направлению присуще использование непростой инженерной инфраструктуры, характерной для определенной территории – сетей ВиВ, последовательность процесса производства, передача и потребление материальных носителей услуги, зависимость потребителя от оказываемой услуги и невозможность компенсации недопотребления данной услуги в более поздний период.

Традиционно сложилось два основных направления финансовой реструктуризации: улуч-

шение структуры баланса и оптимизация финансовой структуры предприятия с целью минимизации совокупных издержек и улучшения координации финансовых потоков [3, с. 136-138].

Финансовая реструктуризация предприятий ВиВ предполагает также формирование единых принципов государственного регулирования тарифов на услуги, формирование производственной и инвестиционной программ, а в частности – заинтересованность в снижении себестоимости, повышении качества оказываемых услуг, в росте инвестиционной активности, взаимоувязка изменения тарифов на газ, тепловую и электрическую энергию, ВиВ и способность потребителей оплатить за услуги по новым тарифам.

Реформирования сектора ВиВ предполагает поэтапное разделение производственного сектора на естественно-монопольные и конкурентные виды деятельности. Предусматривается сохранить в секторе ВиВ только те участки, которые обеспечивают его устойчивую работу. Важной задачей является сочетание экономических и правовых стимулов к снижению издержек, сокращению потерь воды и проведению модернизации, а также обеспечение взаимной ответственности субъектов, участвующих в осуществлении данной деятельности. Кроме того необходимо придать предприятиям сектора такие организационно-правовые формы, которые позволили бы привлекать необходимые средства, а также разграничивать эти бюджетные и внебюджетные финансовые ресурсы по способам их учета и использования [4, с. 45–54].

Часть видов деятельности в системе ВиВ традиционно являются монопольными по своей природе и по особенностям технологического процесса. Следовательно, что такой монополизм не может быть устранен традиционными и чисто рыночными методами, и это обстоятельство обуславливает необходимость четкого выделения и обоснования границ сектора, который нуждается в особом режиме функционирования и управления – в прямом регулировании со стороны государства.

К монопольным видам деятельности сектора ВиВ необходимо отнести:

- *производственную инфраструктуру* (цеха водопровода и канализации, а также контроля и расходования воды, системы и устройства электроснабжения и теплоснабжения, связи и диспетчерского управления);

- *услуги, оказываемые участками инфраструктуры сектора ВиВ;*

- *технические и информационные системы, обеспечивающие управление сетями, а также формирование заказов по обслуживанию потребителей.*

К конкурентным видам деятельности сектора ВиВ необходимо отнести:

- *содержание, техническое обслуживание, ремонт и строительство дополнительных объектов инфраструктуры (например, водонапорные башни);*

- сбор, утилизация, обеззараживание и переработка отходов.

Реформирование структуры сектора ВиВ целесообразно производить на базе организационного разграничения этих двух секторов с тем, чтобы естественно монопольные и конкурентные виды деятельности не осуществлялись одними и теми же хозяйствующими субъектами. Однако при необходимости до полной наладки механизма реструктуризации возможно временное сочетание организациями сектора обоих видов деятельности.

Предлагаемый конкурентный подход подразумевает создание конкурирующих организаций внутри исследуемой отрасли. Создание конкурентной среды возможно, если появятся частные предприятия, занимающиеся содержанием, техобслуживанием, ремонтом и строительством дополнительных объектов инфраструктуры, сбором, утилизацией, обеззараживанием и переработкой отходов.

Необходимо учитывать и тот факт, что монополия не обязательно должна определять исключительные права государства на имущество сектора ВиВ. В силу того, что сохранение большей части имущества в государственной собственности затруднит процесс привлечения внешних финансовых ресурсов.

По мнению автора, целесообразно сохранить монополию в рамках смешанной собственности. При этом существующие цеха водопровода и канализации, а также контроля и расходования воды, системы и устройства электроснабжения и теплоснабжения, связи и диспетчерского управления должны рассматриваться как стратегический ресурс государства. В рамках государственной монополии могут быть выделены отдельные объекты исследуемого сектора, которые не имеют стратегического характера и которые могут быть объединены в АО, что позволит в результате продажи акций привлечь дополнительные финансовые ресурсы для развития сектора.

Сектор ВиВ в Республике Беларусь обладает монопольной властью, что обязывает государство участвовать в системе ценообразования на услуги.

Процесс приватизации элементов сектора должен быть постепенным: от полной государственной собственности предприятия могут перейти под управление АО с последующей продажей их акций (долей) в зависимости от роста конкуренции, что позволит получить следующие выгоды:

- экономическая и управленческая независимость и самостоятельность, совершенство механизма управления;
- гарантии инвесторам при вложении средств в предприятия ВиВ в форме АО;
- заинтересованность персонала предприятия в результатах производственно-хозяйственной деятельности.

Приватизация республиканских унитарных предприятий водопроводно-канализацион-

ного хозяйства (ВКХ) создаст равные права для всех участников рынка, будет способствовать привлечению частного капитала (степень износа оборудования унитарных предприятий достигает 60-70%), результативному контролю над деятельностью предприятия и решению основных проблем ВКХ Республики Беларусь:

- институциональных – отсутствие экономического механизма управления водным хозяйством в рыночных условиях, четкого разграничения прав и обязанностей между собственником инженерной инфраструктуры и эксплуатирующим объекты водоснабжения и канализации предприятий;

- организационных – отсутствие экономических стимулов у персонала в снижении издержек на воду и услуги канализации, отсутствие единой методики проведения мониторинга результатов производственно-финансовой деятельности предприятий ВиВ, численность персонала на национальных предприятиях гораздо выше западноевропейских;

- технических – низкий уровень технического обслуживания систем ВиВ, особенно в сельских районах, низкая степень механизации и автоматизации, высокий износ водопроводных и канализационных сетей, наличие непроизводительных потерь воды, значительная доля энергетических затрат в структуре себестоимости;

- финансово-экономических – низкий уровень взыскания оплаты за воду, наличие перекрестного субсидирования, недостаточное финансирование со стороны республиканского (местного) бюджета;

- санитарно-гигиенических – несоответствие общеевропейским нормам действующих в странах СНГ нормативных требований к качеству очищенных сточных вод, сбрасываемых в водные объекты.

Акционирование и приватизация местных унитарных предприятий ВиВ предполагает использование механизма ГЧП.

Зарубежный опыт использования ГЧП демонстрирует активное его применение в различных подотраслях ЖКХ. В секторе ВиВ ГЧП используется такими странами, как Австралия, Бельгия, Канада, Франция, Румыния, Польша, Италия, Россия, Великобритания и др.

Возникает вопрос: поощрять ли участие частного сектора в сфере ВиВ Республики Беларусь для обеспечения быстрого и значительного повышения эффективности предприятий, которым не хватает опыта и возможностей.

ГЧП преследуют две основные цели: повышение качества и эффективности услуг водоснабжения и водоотведения на основании договорных обязательств, имеющих юридическую силу, и привлечения дополнительного финансирования. Указанные цели являются чрезвычайно актуальными применительно к Республике Беларусь. Сотрудни-

чество частных компаний с государственным сектором может происходить в различных формах по:

- договору об оказании услуг (делегирование выполнения функций стороннему исполнителю),
- договору об управлении,
- договору аренды,
- концессионному договору/договору СЭП (строительство-эксплуатация-передача).

В соответствии с этими договорами ГЧП, основные фонды (объекты инфраструктуры) остаются в государственной собственности.

Использование таких вариантов ГЧП как концессии/СЭП предполагает, что инфраструктурные объекты находятся в коммунальной собственности, а их управление и все связанные с этим коммерческие риски передаются частному бизнесу. Использование данной схемы основано на привлечении частного капитала к финансированию и реализации долгосрочных инвестиционных проектов из-за ограниченных финансовых возможностей государства. Значимость данного варианта возрастает при невозможности приватизации по социально-экономическим причинам, наличии потенциала для экономии ресурсов на этапах строительства и эксплуатации, а также возможности покрытия части инвестиционных затрат за счет потребителей. В связи с этим, такие формы ГЧП являются весьма рискованными [1, с. 97–102].

Возможность заключения договоров об управлении (как правило, на срок от 4 до 5 лет) рассматривается в тех случаях, когда требуется значительное улучшение показателей производственно-хозяйственной деятельности. Такой вариант поддержки может быть неактуальным для большинства крупных предприятий водного хозяйства Республики Беларусь, которые нередко имеют ограниченный потенциал для роста производительности, но такую возможность можно рассмотреть, если какой-либо из них имеет крайне низкий уровень производительности. Небольшие районные предприятия ЖКХ, на которых отмечаются наиболее существенные недостат-

ки по вопросу роста производительности, по масштабу своей производственной деятельности не смогут привлечь профессиональных частных операторов.

Договором аренды предусмотрено создание компаний, которые являлись бы собственниками активов, в связи с этим, такая форма ГЧП является затруднительной для Республики Беларусь.

В краткосрочной перспективе наиболее подходящим вариантом для инициирования этого вида партнерства является оформление договора об оказании услуг, в котором необходимо обязательно оговаривать четкие целевые показатели результативности по тем аспектам, где предприятиям водного хозяйства не хватает ресурсов и опыта. Применительно к Республике Беларусь эта схема может включать: привлечение сторонних исполнителей для подключения новых абонентов к сетям водоснабжения и канализации и их обслуживание (устранение засоров и чистка), работы по обнаружению утечек. В случае привлечения частного сектора по договору об оказании услуг необходимо уделять пристальное внимание вопросам наличия у подрядчика по оказанию услуг необходимого потенциала и заключение контрактов на конкурсной основе [1,4].

**Выводы и перспективы дальнейших исследований.** Таким образом, дальнейшее развитие сектора ВиВ в национальной экономике должно основываться на сочетании государственных и рыночных регуляторов функционирования. Процесс реформирования сектора должен быть постепенным, учитывать необходимость сохранения технологической целостности, а также его стратегическую значимость и состояние, при этом, важнейшая задача должна сводиться к обеспечению контроля за функционированием всех элементов инфраструктуры водного хозяйства. Использование схем ГЧП в сфере ВиВ требует обеспечения надлежащего управления этим процессом и четкого понимания всеми заинтересованными сторонами преимуществ и недостатков от такого участия.

#### ПЕРЕЧЕНЬ ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Зазерская В. В. Развитие форм государственно-частного партнерства в сетевом хозяйстве / В.В. Зазерская // Экономика и управление. – 2011. – №4. – С. 97–102.
2. Налесная Я.А. Зарубежный опыт функционирования предприятий сферы ЖКХ / Я.А. Налесная // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика. – 2013. – № 2 (120). – С. 45–54.
3. Оловянишников А.Г. Основные направления финансовой реструктуризации на предприятиях в современных условиях развития экономики / А.Г. Оловянишников // Вестник Томского государственного университета. – 2007. – № 305. – С. 136–138.
4. Сачек А.Н. Государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальном хозяйстве: зарубежный опыт в интересах Беларуси / А.Н. Сачек // Вестник ГрГУ им. Я. Купалы. Серия 5. Экономика (Макраэка-намичнаерэгуляванне). – 2011. – №2 (120). – С. 45–54.

#### REFERENCES

1. Zazerskiy, V. V. (2011) "Development of forms of public-private partnerships in the network economy", *Jekonomika i upravlenie*, no.4, pp. 97–102.
2. Nalesnaya, J. A. (2013) "Foreign experience of functioning of the enterprises of housing and communal services", *Vestnik Adygejskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija 5: Jekonomika*, no. 2 (120), pp. 45–54.
3. Olovyanishnikov, A. G. (2007) "The main directions of financial restructuring at the enterprises in modern conditions of development of economy", *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta* no. 305, pp. 136–138.
4. Sachek, A. N. (2011) "Public-private partnership in housing and communal services: foreign experience in interests of Belarus" *Vestnik GrGU im. Ja. Kupaly. Serija 5. Jekonomika (Makrajeka-namichnaerjeguljavanne)*, no 2 (120), pp. 45–54.

Одержано 11.09.2015 р.