

УДК 628:651.01

**СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ  
ПРЕДПРИЯТИЙ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ****А.Б. БАХМАТ***(Белорусский национальный технический университет, Минск)*

*Предложены основные стратегические направления развития коммунального водного хозяйства Республики Беларусь, адресованные на увеличение организационной и экономической самостоятельности предприятий водоснабжения и водоотведения, с целью повышения эффективности их производственно-хозяйственной деятельности. Реализация этих направлений развития предприятий водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) обеспечит устойчивое функционирование сектора водоснабжения и водоотведения в Республике Беларусь на основе рыночных экономических условий и взаимоотношений. Проведен комплексный ретроспективный анализ ключевых этапов развития системы управления водопроводно-канализационным хозяйством Беларуси. С целью обеспечения стратегической перспективы развития предприятий водопроводно-канализационного хозяйства рассмотрены основные внебюджетные источники финансирования модернизации систем водоснабжения и водоотведения. Достижение поставленных целей возможно только при реорганизации предприятий ВКХ путем изменения их организационно-правовой формы в акционерное общество.*

**Введение.** По объему решаемых целевых водохозяйственных задач водопроводно-канализационное хозяйство является главной сферой водного хозяйства. Система управления водным хозяйством на общегосударственном уровне, как и единая водохозяйственная политика в Республике Беларусь, не сложилась до настоящего времени. Связано это с тем, что, в отличие от других стран Европы и других стратегических сфер деятельности (теплоснабжение, газоснабжение, электроснабжение), от успешного функционирования которых зависит стабильность всего комплекса народного хозяйства страны, ВКХ как самостоятельная отрасль в Республике Беларусь до настоящего времени не сформирована.

**Основная часть.** На сегодняшний день коммунальное водное хозяйство Беларуси испытывает производственный и финансовый кризис. Причины, вызвавшие финансовый кризис в сфере ВКХ, заключаются в низком уровне взъясания оплаты за воду и услуги канализации (население оплачивает около 50 % себестоимости водных коммунальных услуг, исходя из установленных тарифов); установлении тарифов для бытовых потребителей на государственном уровне без учета эксплуатационных издержек предприятия водоснабжения и водоотведения; перекрестном субсидировании расходов населения иными категориями потребителей (средний тариф для промышленных предприятий в 10 раз превосходит тариф для населения). Ситуацию усугубляет неудовлетворительное техническое состояние инженерной инфраструктуры (сетей и сооружений) ВКХ (так, износ систем водоснабжения и водоотведения в среднем по республике составляет соответственно – 59 и 64 %, при нормативе до 50 %); низкий уровень технического обслуживания и недостаток финансовых средств на модернизацию объектов водоснабжения и водоотведения (темпы обновления основных производственных фондов в коммунальном водном хозяйстве Беларуси составляют 0,1 – 0,2 % в год, в странах же Евросоюза – от 1 до 2 %) [1, 2]. Все это ведет к большим непроизводственным потерям воды – более 20 %. При этом более 50 % централизованных систем питьевого водоснабжения не имеют необходимых сооружений подготовки воды до нормативного её качества. Инвестирование в модернизацию систем водоснабжения и водоотведения в условиях ограниченных финансовых возможностей государства осуществляется по остаточному принципу, что угрожает устойчивости функционирования инженерной инфраструктуры в ближайшем будущем.

С целью повышения уровня управления и организации эксплуатации систем водоснабжения и водоотведения необходимо разработать такую стратегию развития предприятий ВКХ, которая определялась бы комплексным программно-целевым подходом решения взаимосвязанных проблем республиканского и местного уровня (организационных, экономических, правовых и экологических), конкретных технологических и технических задач проектирования, строительства и эксплуатации объектов, направленных на внедрение современных энерго- и водосберегающих технологий и оборудования. Формирование системы управления ВКХ в Беларуси осуществлялось постепенно в зависимости от масштабов, специфики решаемых задач, технического уровня предприятий водоснабжения и водоотведения.

Ретроспективный анализ развития менеджмента коммунального водного хозяйства Республики Беларусь позволяет выделить следующие основные этапы реформирования структуры управления ВКХ.

*Первый этап* охватывает период с середины 20-х годов XX века по 1979 год. По всей стране после гражданской войны (1918 – 1920) шло массовое строительство городских водохозяйственных систем. В 1930 году в БССР создается самостоятельное Главное управление коммунального хозяйства (в последствии Министерство коммунального хозяйства, которое было преобразовано 14 марта 1973 года в Министерство жилищно-коммунального хозяйства БССР) [3]. После окончания Великой Отечественной войны одновременно с восстановлением разрушенных систем водоснабжения и водоотведения широко развернулось строительство новых городских и промышленных сетей водопровода. Данный этап характерен

тем, что в бывшей БССР были созданы производственные объединения «Водоканал», тем самым было положено начало организационного выделения ВКХ в самостоятельную отрасль. На базе предприятий ВКХ областных центров были сформированы производственные базы, которые оказывали коммунальные услуги не только крупным городам, районным центрам данного региона, но также и населенным пунктам в сельской местности. Производственные объединения ВКХ имели двойное подчинение – местным Советам народных депутатов и Министерству жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Этот период характерен высоким подъемом технического уровня ВКХ, формированием централизованной системы планирования и управления коммунальным водным хозяйством [4, с. 15].

*Второй этап* (1979 год – конец 80-х). С целью сокращения промежуточных звеньев управления и повышения тем самым эффективности в 1979 году была проведена реформа системы управления ЖКХ. Совет Министров БССР утвердил новую структуру управления коммунальным хозяйством, которая предусматривала устранение в органах местной власти отделов коммунального хозяйства, лишение финансовой самостоятельности предприятий ВКХ и включение их в состав образованных территориальных управлений ЖКХ [5]. В результате данной реформы произошло снижение качества оказываемых водных коммунальных услуг и уровня технического обслуживания инженерной инфраструктуры систем водоснабжения и водоотведения. Управляемость ВКХ была усложнена, в результате чего к 1987 году практически всем предприятиям ВКХ в структуре многопрофильных предприятий ЖКХ была возвращена обратно юридическая самостоятельность.

*Третий этап* (1989 – 1994 годы), когда повсеместно происходило реформирование, зачастую мотивированное политическими, а не экономическими предпосылками народного хозяйства, не осталось в стороне и ВКХ. В этот период была проведена реорганизация статуса предприятий водоснабжения и водоотведения они были включены в состав многопрофильных предприятий ЖКХ на правах участков без права самостоятельной хозяйственной деятельности. Система управления ВКХ на тот период была практически разрушена. Так, предприятия ВКХ крупных городов, в которых местная исполнительная и распорядительная власть была разделена на городскую и районную, имеющие мощную производственную базу, не эксплуатировали объекты водоснабжения и водоотведения малых и сельских населенных пунктов. В свою очередь слабо оснащенные районные предприятия ВКХ, имея, как правило, низкий уровень технического обслуживания систем водоснабжения и водоотведения, были не в состоянии оказывать водные коммунальные услуги надлежащего качества в регионе.

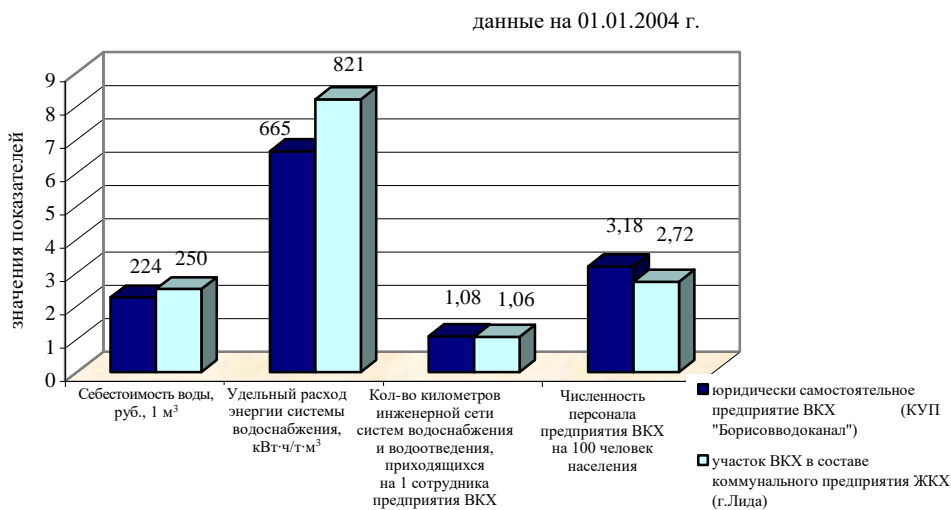
*Четвертый этап* (середина 90-х – 2000 г.) ознаменовался разработкой стратегии улучшения состояния сферы водоснабжения и водоотведения, основу которой составил программно-целевой метод планирования и прогнозирования развития ВКХ. Согласно Закону Республики Беларусь «О питьевом водоснабжении» и «Республиканской программе первоочередных мер по улучшению снабжения населения питьевой водой» (далее Республиканская программа) в целях совершенствования системы управления ВКХ Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 февраля 1999 года № 264 в 1999 году был создан государственный концерн по водоснабжению и водоотведению «Белводоканал» (ГК «Белводоканал») [6, 7]. На него было возложено проведение единой технической, экономической и инвестиционной политики в водоснабжении и водоотведении. Из состава городских и республиканских управлений ЖКХ были выделены предприятия ВКХ. Однако ряд представителей местных исполнительных органов власти, в частности в таких крупных и средних городах Беларуси, как Пинск, Лида, Сморгонь, проигнорировали выполнение заданий Республиканской программы по выделению из структуры управлений ЖКХ участков ВКХ на правах юридически самостоятельных предприятий. Несмотря на это, проведенная в этот период перестройка системы управления коммунальным водным хозяйством начала положительно сказываться на росте технического уровня предприятий ВКХ ряда городов (г. Барановичи, Жодино, Кобрин и др.). На этом этапе появилась новая организационно-правовая форма предприятий ВКХ – в форме акционерного общества. В 1998 году было создано в Беларуси первое открытое акционерное общество (ОАО) «Слонимский водоканал» на базе Слонимского производственного предприятия ВКХ. Согласно договору местный орган власти передал на условиях безвозмездной аренды (арендные платежи равны нулю) объекты инженерной инфраструктуры систем водоснабжения и водоотведения в ведение предприятия ВКХ. В настоящее время уставной капитал данного предприятия распределён следующим образом: Министерство экономики Республики Беларусь – 50 % акций + 1; Слонимский райисполком – около 35 % акций (ранее местному органу власти принадлежал контрольный пакет акций – 85 %); физические лица (сотрудники предприятия ВКХ) – 15 % [8, с. 9].

*Пятый этап* (с 2001 года по настоящее время). В 2000 году закончился срок выполнения «Республиканской программы первоочередных мер по улучшению снабжения населения питьевой водой», которая изначально предусматривалась как механизм обеспечения реализации Закона Республики Беларусь «О питьевом водоснабжении». В рамках данной программы был выполнен ряд мероприятий по изменению структуры управления ВКХ, строительству и модернизации систем водоснабжения и водоотведения, внедрению новых технологий очистки сточных вод. Однако как по объективным причинам, которые связаны с ограниченным объемом денежных средств, выделяемых из областных и местных бюджетов на выполнение мероприятий программы, так и по субъективным (недостаточно скоординированная работа по выполнению стратегических заданий программы на местах) данная Республиканская программа была выполнена не в полном объеме. В соответствии с поручением Совета Министров Республики Беларусь от

10 мая 2000 года № 04/203-106 Республиканская программа была преобразована в постоянно действующую государственную программу по водоснабжению и водоотведению «Чистая вода» [1, 2]. На основании анализа состояния систем водоснабжения и водоотведения в Беларуси государственной программой по водоснабжению и водоотведению «Чистая вода» устанавливаются основные целевые показатели развития систем водоснабжения и водоотведения. Несмотря на это, данный этап развития на сегодняшний день характеризуется неопределенностью в сфере управления ВКХ. С одной стороны, основным направлением совершенствования системы управления коммунальным водным хозяйством, согласно государственным программам по водоснабжению и водоотведению «Чистая вода» (на 2002 – 2005 годы) и «Чистая вода» (на 2006 – 2010 годы), Концепции развития ЖКХ Республики Беларусь на период до 2015 года и Программе развития ЖКХ на 2006 – 2010 годы должно быть создание предприятий ВКХ с правом юридического лица путем отделения их из структуры городских (районных) управлений ЖКХ [1, 2, 9, 10]. С другой же стороны, местные исполнительные и распорядительные органы власти препятствуют развитию данного процесса. Это связано с тем, что предприятия ВКХ за счет своей хозяйственной деятельности покрывают убытки от других видов деятельности коммунального хозяйства (благоустройство и др.).

В этот период была практически разрушена вертикальная структура управления коммунальным водным хозяйством Беларуси. Так, в связи с нежеланием местных органов власти делегировать ГК «Белводоканал» права на управление областными предприятиями ВКХ с целью проведения единой научно-технической и инвестиционной политики в коммунальном водном хозяйстве концерн был преобразован в республиканское унитарное предприятие с соответствующим ограничением его полномочий. При этом ряд областных предприятий водоснабжения и водоотведения, в частности в г. Минске и Бресте, были ликвидированы.

В ходе проведенного автором мониторинга производственно-финансовой деятельности 20 предприятий водоснабжения и водоотведения Беларуси было установлено, что юридически самостоятельные предприятия ВКХ имеют наибольшую специализацию, техническую оснащенность и лучшие экономические показатели, чем участки без образования юридического лица в составе многопрофильных управлений ЖКХ, у которых отмечается невысокий уровень технического обслуживания систем водоснабжения и водоотведения, отсутствие экономической заинтересованности персонала в результатах своей деятельности. Так, для анализа существующих форм управления коммунальным водным хозяйством в Беларуси рассмотрим результаты индикативного исследования производственно-хозяйственной деятельности предприятий ВКХ на примере водоканалов – представителей, оказывающих услуги водоснабжения и водоотведения территориально-административным единицам с населением в диапазоне от 100 до 125 тыс. населения (рисунк) [11, с. 212].



Сравнительный анализ показателей производственно-финансовой деятельности ряда предприятий ВКХ

Аналогичная ситуация складывается и по другим отечественным предприятиям ВКХ в зависимости от их юридического статуса. Однако на практике, несмотря на мировые тенденции развития менеджмента коммунального хозяйства (в странах ЕС в настоящее время осуществляется преобразование предприятия водоснабжения из компании, находящейся в структуре муниципалитета, в организационно-автономную коммерческую организацию) и отечественный опыт, число юридически самостоятельных предприятий водоснабжения и водоотведения, которые характеризуются наибольшей специализацией по сравнению с участками и дочерними предприятиями ВКХ в структуре многопрофильных управлений ЖКХ ежегодно уменьшается. Так, в 1998 году юридически самостоятельных предприятий ВКХ в Беларуси было 35; в 2002 году – 65; в 2005 – лишь 25.

В настоящее время наметилась экономически необоснованная тенденция включения ранее юридически самостоятельных предприятий водоснабжения и водоотведения (например, в г. Волковыске, Новогрудке и др.) на правах дочерних подразделений в структуру городских (районных) управлений ЖКХ. В результате данного объединения предприятий ВКХ с другими коммунальными службами (по озеленению, оказанию ритуальных услуг и др.) в одно многопрофильное управление ЖКХ снижается мотивация руководителей и работников водоканала в результатах своей производственно-финансовой деятельности, вследствие ограничения их в выборе стратегии развития собственного предприятия.

Для выхода из финансово-производственного кризиса, в котором находится в настоящее время коммунальное водное хозяйство Беларуси, необходимо разработать долгосрочную стратегию развития как каждого отдельного предприятия ВКХ, так и всего сектора водоснабжения и водоотведения в целом с целью повышения эффективности принятия управленческих решений от макро- до микроуровня. Основными принципами, определяющими ключевые элементы будущей национальной стратегии развития ВКХ, являются:

- реорганизация коммунальных предприятий ВКХ посредством изменения их организационно-правовой формы управления на акционерное общество (АО) с целью повышения их экономической и организационно-управленческой самостоятельности, эффективности по обслуживанию водопотребителей. Объединение предприятий ВКХ в форме АО в систему единой государственной управляющей компании по водоснабжению и водоотведению (холдинга);

- создание системы договорных отношений по оказанию услуг водоснабжения и водоотведения между местным органом власти и эксплуатирующей инженерную инфраструктуру организацией с целью разграничения зон ответственности и полномочий между местным органом власти и эксплуатирующей коммунальную инженерную инфраструктуру организацией;

- совершенствование системы ценообразования и тарифной политики. Постепенный отказ от перекрестного субсидирования услуг водоснабжения и водоотведения бюджетных организаций и населения (с учетом интересов малообеспеченных и социально незащищенных слоев населения) за счет промышленных предприятий с целью стабилизации финансово-экономического состояния предприятий ВКХ. Создание единой методологической базы для регулирования тарифов;

- создание системы экономических стимулов на снижение себестоимости услуг водоснабжения и водоотведения за счет сокращения непроизводственных потерь энергетических ресурсов и уменьшения неучтенных расходов воды, повышение качества оказываемых потребителям услуг водоснабжения и водоотведения;

- создание системы мониторинга результатов деятельности предприятий водоснабжения и водоотведения через анализ ключевых показателей-индикаторов, позволяющих оценить реальное техническое и финансовое состояние предприятий коммунального водного хозяйства Беларуси;

- формирование каждым предприятием ВКХ стратегической программы развития инженерной инфраструктуры систем водоснабжения и водоотведения, которая должна быть взаимосвязана с генеральным планом развития данного города (населенного пункта);

- создание условий по привлечению внебюджетных средств на возвратной основе в процесс модернизации и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения.

Реализация данной стратегии развития позволит осуществить следующие приоритетные мероприятия, направленные на развитие коммунального водного хозяйства Беларуси:

- совершенствование системы управления и планирования сектором водоснабжения и водоотведения;
- внедрение энерго- и ресурсосберегающих технологий, что позволит повысить эффективность оказания водных коммунальных услуг;

- модернизацию систем водоснабжения и водоотведения;

- обеспечение финансового оздоровления предприятий ВКХ;

- совершенствование технических, нормативных, правовых актов в системе водоснабжения и водоотведения.

При осуществлении организационно-управленческой реформы в сфере водоснабжения и водоотведения, направленной на повышение эффективности финансовой деятельности предприятий ВКХ, необходимо проанализировать возможные варианты институциональных преобразований в коммунальном водном хозяйстве с привлечением частного инвестора. На сегодняшний день в Беларуси ни один потенциальный частный инвестор не заинтересован выкупить у местного органа власти объекты водоснабжения и водоотведения, обладающие высокой степенью износа, по стоимости их переоценки, т.е. в несколько раз большей, чем их остаточная балансовая стоимость. Приватизация инженерной инфраструктуры произошла лишь в Англии и Уэльсе в 1989 году, что во многом было связано с политическим решением правительства М. Тэтчер (консерваторов) ослабить влияние лейбористов, которые преобладали в руководстве муниципалитетов [12].

Основной идеей соглашения между частной компанией и местным органом власти в форме делегированного управления является возможность окупить инвестиции в строительство, реконструкцию объектов водоснабжения и водоотведения, а также получить оговоренную договором норму прибыли за определенный срок, по истечении которого объект подлежит передаче в собственность муниципалитету. Заключение договора на делегированное управление между частной компанией и местным органом власти должен предшествовать всесторонний анализ: разработка бизнес-плана реорганизации существую-

шей системы управления инженерной инфраструктурой; проведение инвентаризации объектов водоснабжения и водоотведения; заключение сервисного контракта.

Наиболее спорным вопросом при заключении договора делегированного управления является согласованность сторон по тарифной политике. Регулирование ценообразования в ВКХ путем изменения тарифа в зависимости от инфляционных процессов и изменения цен на энергоносители в настоящее время не предоставляется возможным в Республике Беларусь. При этом в тарифы отечественных предприятий ВКХ на воду и очистку стоков, в отличие, например, от стран Евросоюза, не включена «инвестиционная составляющая», т.е. затраты на модернизацию и развитие инженерной инфраструктуры объектов водоснабжения и водоотведения. В ближайшее время с учетом данного обстоятельства привлечение внешних инвестиций от частных компаний на реконструкцию инженерной инфраструктуры объектов водоснабжения и водоотведения при отсутствии гарантий со стороны местных органов власти возврата инвесторам их средств, в Республике Беларусь наблюдаться не будет. В настоящее время кредитование проектов, направленных на строительство (реконструкцию) систем водоснабжения и водоотведения, сдерживается рядом факторов: не отработана методология оценки рисков, связанных с финансированием такого вида проектов; инициаторы проектов не могут предоставить традиционного обеспечения, требуемого коммерческими банками; проекты по модернизации могут остаться не окупаемыми в том случае, если в тарифы не будет включена экономически обоснованная «инвестиционная составляющая».

В настоящее время для привлечения крупных частных инвестиций в реконструкцию систем водоснабжения и водоотведения в Российской Федерации большую адаптацию получила «французская» модель управления коммунальным водным хозяйством, т.е. передача на договорной основе прав на эксплуатацию и техническое обслуживание инженерной инфраструктуры со стороны муниципалитета, владельца имущества, частной компании с целью выполнения ею общественных услуг на определенный срок. При этом управляющая компания, как правило, за свой счет осуществляет финансирование капитальных вложений в строительство (реконструкцию) объектов водоснабжения и водоотведения, собственником которых остается муниципалитет, взамен ей предоставляется право на взимание платы с потребителей за оказанные водные коммунальные услуги. Данная форма делегированного управления коммунальным водным хозяйством (концессия) широко распространена в странах Центральной и Восточной Европы. Зачастую, крупные международные частные холдинги по водоснабжению в ряде бывших социалистических странах (Венгрия, Словения) используют местные компании коммунального водного хозяйства, в которых они владеют контрольным пакетом акций, для вывоза из страны значительной части капитала и повышения тарифов на воду и услуги канализации. Так, за период с 1994 по 1999 год тариф на воду в г. Будапеште, где системы водоснабжения и водоотведения были переданы в концессию французской компании Suez-Lyonnaise, увеличился более чем в 3 раза [13].

Привлечение частных операторов через заключение с ними договоров на долгосрочную аренду муниципальных объектов водоснабжения и водоотведения, концессионных соглашений или других контрактов на делегированное управление, как свидетельствует российский опыт, ведет к повышению качества и надежности предоставления водных коммунальных услуг за счет привлечения значительных финансовых ресурсов для модернизации основных производственных фондов. Так, по схеме «BOOT» (Build – Own – Operate – Transfer, что в переводе с английского означает строить, владеть, эксплуатировать, передавать в собственность) немецкая фирма «Саарберг-Хельтер Вассертехник» осуществила строительство станции очистки сточных вод в Южном Бутове (район г. Москвы). Инвестиционные затраты немецкой фирме в настоящее время возмещаются из бюджета г. Москвы за счет лимитов капитальных вложений, а эксплуатационные издержки – за счет тарифов [14, с. 80]. Суть финансово-правовой схемы делегированного управления «BOOT» состоит в следующем: частная компания на заемные или собственные средства проектирует, строит и эксплуатирует объекты водоснабжения и водоотведения в течение определенного срока времени, позволяющего вернуть ей вложенные средства и получить оговоренную в контракте прибыль, а затем по истечении данного периода передает инженерную инфраструктуру в собственность местному органу власти. Успешным проектом по привлечению внебюджетных инвестиций в модернизацию систем водоснабжения и водоотведения можно считать передачу прав со стороны администрации г. Перми на управление инженерной инфраструктурой на условиях аренды сроком на 49 лет частной компании «Новая городская инфраструктура – Прикамье», являющейся дочерним отделением одной из крупнейших инвестиционных компаний Российской Федерации ЗАО «Интеррос». Помимо договора аренды местный орган власти заключил с данным частным оператором инвестиционное и тарифное соглашение. В рамках данного инвестиционного договора предполагается вложить в реконструкцию инженерной инфраструктуры систем водоснабжения и водоотведения около 360 млн. долларов США (причем в течение первых пяти лет 27 млн. долларов США), а также постепенно ликвидировать систему перекрестного субсидирования за счет увеличения тарифов для всех категорий потребителей до уровня возмещения затрат, тем самым побуждая население к рациональному водопользованию [15]. С другой же стороны, передача муниципальных объектов водоснабжения и водоотведения в концессионное управление частной компании вызывает конфликтные ситуации, особенно в вопросах реализации тарифной политики. Так, передача муниципального имущества ВКХ в 2001 году местным органом власти в г. Сызрани (Самарская область, Россия)

в доверительное управление обществу с ограниченной ответственностью – ООО «Сызраньводоканал» – вызвало необоснованное значительное увеличение тарифов на воду [16, с. 50]. При этом определенный период времени данное предприятие предоставляло потребителям воду, не соответствующую государственным стандартам по запаху, цвету, вкусу, содержанию железа [17].

Основной тенденцией 2004 – 2006 годов в Российской Федерации является приход на рынок водных коммунальных услуг крупных частных управляющих компаний. Наиболее влиятельными из них являются открытое акционерное общество «Российские коммунальные системы» (ОАО «РКС») и ООО «Евразийское водное партнерство» (ООО «ЕВП»). ОАО «РКС» – это единственный федеральный проект, охватывающий все проблемы коммунального хозяйства в 14 регионах Российской Федерации. На сегодняшний день ряд муниципалитетов в крупных и средних городах России (г. Петрозаводск, Благовещенск, Киров и др.) заключили с ОАО «РКС» договор долгосрочной аренды с правами модернизации инженерной инфраструктуры муниципальных предприятий ВКХ. Данные муниципальные предприятия водоснабжения и водоотведения реорганизуются путем акционирования и входят в структуру ОАО «РКС» как дочерние компании. Однако в большинстве случаев муниципалитеты российских городов передают право на управление инженерной инфраструктурой дочерним компаниям ОАО «РКС» на условиях договоров аренды сроком менее 1 года, допускающих пролонгацию (т.е. продление действия договора сверх предусмотренного при его заключении срока действия при выполнении определенных условий). Такая практика заключения договорных отношений не позволяет привлекать крупные инвестиции на длительный период в реконструкцию систем водоснабжения и водоотведения и разрабатывать комплексную стратегию развития предприятия ВКХ [18, с. 7]. ООО «Евразийское водное партнерство» – это российский оператор по управлению проектами в сфере ВКХ, которому делегируются со стороны муниципалитетов крупных городов права управления инженерной инфраструктурой систем водоснабжения и водоотведения с инвестиционными обязательствами на договорной основе. Основная цель бизнеса данной частной компании состоит в заключении 7 – 10 долгосрочных контрактов на предоставление услуг ВКХ силами созданных ею предприятий (операторов проекта) в городах с общим населением не менее 5 млн. человек, что эквивалентно обороту в 200 млн. долларов США. В настоящее время частная компания ООО «ЕВП» заключила договор аренды сроком на 25 лет с инвестиционными обязательствами с администрацией муниципалитета в г. Омске и Ростове-на-Дону. С апреля 2005 года право на управление имущественным комплексом муниципального предприятия ВКХ на конкурсной основе перешло ОАО «ОмскВодоканал», входящему на правах дочернего подразделения в структуру ООО «ЕВП». Согласно концессионному соглашению, заключенному с администрацией г. Омска – собственником инженерной инфраструктуры, данная частная управляющая компания (ООО «ЕВП») должна инвестировать в развитие систем водоснабжения и водоотведения города более 153 млн. долларов США, при этом треть этой суммы инвестор обеспечивает средствами из собственного капитала, остальная часть – это привлеченные средства международных экономических организаций. С администрацией г. Ростова-на-Дону данная частная управляющая компания заключила долгосрочный инвестиционный договор, по которому она обязана за период 2005 – 2006 годов инвестировать в строительство и реконструкцию магистральных водоводов около 40 млн. долларов США [19]. Непосредственным инвестором муниципального имущества ВКХ под гарантии областной администрации выступает ООО «Ростовское водное партнерство», созданное частной управляющей компанией ООО «ЕВП». Инвестиции, направленные на модернизацию и развитие систем водоснабжения и водоотведения, данная частная компания предполагает возвращать, не прибегая к росту тарифов, а за счет средств, полученных от экономии эксплуатационных издержек (ликвидация неучтенных потерь воды, внедрение энергосберегающих технологий и др.). Дальнейшие перспективы стратегического сотрудничества крупных частных водных операторов в России с местными органами власти по управлению и развитию городских систем водоснабжения и водоотведения распространяются только на крупные города с населением более 500 тысяч человек, с целью максимизации прибыли за счет роста впоследствии тарифов на воду, сокращения численности персонала предприятий ВКХ. Крупные частные компании в России не стремятся в небольшие по размеру населенные пункты, иначе экономический эффект от реализации инвестиционных проектов в строительство (реконструкцию) систем водоснабжения и водоотведения будет минимален.

По мнению ряда авторов [20, 21], ключевым направлением достижения большей управленческой самостоятельности предприятий ВКХ в странах с переходной экономикой является функционирование их в форме АО, что способствует их финансовой устойчивости и эффективности деятельности посредством совершенствования организации управления финансами, производственным процессом и трудовыми ресурсами. Наиболее распространенный вариант акционирования, когда предприятия ВКХ преобразуются из муниципального унитарного предприятия в АО с 90 – 100 % акций, принадлежащих местному органу власти. В настоящее время преобразование предприятия ВКХ в АО обеспечит руководству водоканала самостоятельность при принятии решений только по текущим производственным вопросам, но при наличии необходимой поддержки со стороны администрации местного исполнительного и распорядительного органа власти самостоятельность в решении и стратегических вопросов развития предприятия. При этом только изменение организационно-правовой формы коммунального предприятия ВКХ на акционерную в Беларуси позволит ему сохранить юридическую самостоятельность. Основные преимуществы

щества и недостатки реструктуризации предприятия ВКХ посредством изменения его организационно-правовой формы управления на АО представлены в таблице.

## Основные достоинства и недостатки акционирования предприятий ВКХ

| Преимущества   | Недостатки   |
|--|--|
| Переход к корпоративному управлению предприятием (экономическая и управленческая независимость и самостоятельность), совершенствование механизма управления. Исполнительный директор подчиняется совету акционеров, а не главе местного органа власти, тем самым повышается заинтересованность и ответственность работников предприятия за результаты своей деятельности | Законодательные ограничения. Отсутствие нормативно-правовой основы, касающейся оценки и инвентаризации стоимости инженерных сооружений и сетей систем водоснабжения и водоотведения, затрудняет включение их в уставный фонд АО (согласно закону Республики Беларусь «Об объектах, находящихся только в собственности государства» 156-3 от 5 мая 1998 г.) |
| Уменьшение бюджетного финансирования предприятия ВКХ в форме АО со стороны местного органа власти за счет привлечения финансовых средств отечественных крупных инвестиционных компаний, государственных промышленных предприятий в обмен на пакет акций водоканала   | Дивиденд на акции АО не фиксирован и не гарантирован   |
| Повышение инвестиционной привлекательности предприятия ВКХ в форме АО в силу того, что инвестор имеет больше гарантий возврата своих вложенных денежных средств в реконструкцию объектов водоснабжения и водоотведения через реализацию своего пакета акций, возможность участия в принятии вопросов, касающихся политики развития предприятия и т.д.                    | Реструктуризация предприятий ВКХ посредством акционирования сильно зависит от политических предпочтений администрации местного органа власти, как правило, владельца контрольного пакета акций   |
| Сохранение имущества в собственности местного органа власти и принятие им основных стратегических решений, направленных на стабилизацию производственно-финансовой деятельности предприятия ВКХ  | Длительность периода официального утверждения процесса акционирования унитарного предприятия ВКХ   |

Однако АО как организационно-правовая форма управления сама по себе не обеспечивает улучшения показателей производственно-финансовой деятельности предприятий ВКХ. Как показывает анализ, в странах СНГ финансовая самостоятельность предприятий ВКХ в форме АО больше формальная, чем реальная. Так, в Казахстане, несмотря на то, что в уставе предприятий записано, что они являются автономными корпорациями (т.е. являются АО), по сути, они структурные подразделения местных органов власти, которые владеют 100 % акций. Аналогичная ситуация складывается и в Армении. Практически нигде дивиденд на акции не фиксирован и не гарантирован, к тому же зачастую на многих предприятиях ВКХ в странах ближнего зарубежья отсутствует по итогам производственно-хозяйственной деятельности чистая прибыль и дивиденды по акциям не выплачиваются. Аналогичная ситуация складывается в настоящее время и на предприятии ОАО «Слонимский водоканал» (Беларусь). Как свидетельствует опыт функционирования ОАО «Слонимский водоканал», процесс модернизации организационно-правовой формы управления на АО способствует сокращению затрат и нормативов потребления путем изменения системы финансового планирования, что несомненно связано с повышением ответственности и заинтересованности у сотрудников предприятия. Так, за период с 1998 по 2003 год ОАО «Слонимский водоканал» осуществил реконструкцию насосных станций, замену устаревшего оборудования на менее энергоемкое, в результате чего удельное энергопотребление по водоснабжению сократилось почти на 30 %, по водоотведению – на 30,4 %. В результате повышения уровня технической эксплуатации водопроводных сетей, совершенствованию автоматизированной системы контроля и управления технологическими процессами водоснабжения и водоотведения были снижены почти вдвое потери воды [8, с. 10]. Изменение организационно-правовой формы предприятия ВКХ в г. Слониме не повлекло за собой притока внешних инвестиций. Основная часть средств на обновление основных производственных фондов, внедрение энерго- и ресурсосберегающего оборудования осуществляется преимущественно за счет собственных средств либо за счет местного бюджета. Необходимо отметить, что изменилась отношение к деятельности предприятия ОАО «Слонимский водоканал» со стороны местного органа власти – уменьшилась степень административного воздействия. Это связано с тем, что администрация райисполкома как владелец контрольного пакета акций стала непосредственно влиять на процесс управления, хотя по некоторым вопросам стратегии развития между администрацией местного органа власти и руководством данного предприятия водоснабжения и водоотведения сохраняется недопонимание.

В целях стабилизации финансового состояния предприятий ВКХ, повышения их экономической самостоятельности при принятии стратегических управленческих решений, инвестиционной привлекательности необходимо заключение сервисного контракта по предоставлению услуг водоснабжения и водоотведения между администрацией местного органа власти и руководством эксплуатирующей инженерную инфраструктуру организацией (водоканалом). В настоящее время в Беларуси отсутствует четкое разграничение прав и обязанностей между собственником инженерной инфраструктуры (местным органом власти) и эксплуатирующим объекты водоснабжения и водоотведения предприятием ВКХ. Основной целью заклю-



чения контракта является упорядочение взаимоотношений между городской (районной) администрацией и эксплуатирующей инженерную инфраструктуру предприятием, обеспечение гарантированного и качественного предоставления услуг водоснабжения и водоотведения предприятием ВКХ потребителям. Для того чтобы сервисный контракт являлся документом, который представляет собой интересы юридически равных сторон, необходимо четко определить его предмет и цели; ответственность сторон при принятии необоснованных решений; границы осуществления контроля со стороны местного органа власти; указать значения основных целевых показателей, выполнение которых будет являться критерием оценки эффективности деятельности эксплуатирующей инженерную инфраструктуру организации за указанный период времени; обязательства сторон по созданию новых и реконструкции имеющихся объектов водоснабжения и водоотведения; обеспечение качества оказываемых водных коммунальных услуг.

Модернизация организационно-правовой формы без изменения собственника инженерной инфраструктуры является первым этапом институциональной реформы предоставления реальной юридической самостоятельности предприятиям водоснабжения и водоотведения в Республике Беларусь и передачи их в профессиональное управление единому органу управления коммунальным водным хозяйством, в котором будут консолидироваться финансовые средства. Юридически самостоятельные предприятия ВКХ в форме АО на правах дочерних компаний должны быть включены в единый холдинг «Белводоканал», сохранив при этом свою юридическую и оперативно-хозяйственную самостоятельность. При этом администрация данных предприятий ВКХ будет непосредственно принимать участие в разработке и реализации стратегии развития коммунального водного хозяйства региона. В основе финансовой модели холдинга по водоснабжению и водоотведению в Республике Беларусь будет положена пирамидальная структура, обеспечивающая контроль над совокупными активами всех входящих в него предприятий ВКХ в форме АО. Такая структура наиболее характерна для деятельности холдингов по коммунальному водному хозяйству в зарубежных странах (Шотландия, Франция). Уставный капитал холдинга будет формироваться за счет обмена его пакетов акций на акции дочерних предприятий ВКХ. Холдинг будет финансировать дочерние предприятия путем вложения средств в их акционерный капитал (уставный фонд), т.е. будет происходить концентрация контрольного пакета акций дочерних предприятий ВКХ. Получив акции холдинговой компании в обмен на переданную ему долю своих акций, дочернее предприятие ВКХ будет экономически заинтересовано не только в своей деятельности, но и всего холдинга в целом [22, с. 22].

Для реализации данной стратегии развития местным органам власти как собственникам инженерной инфраструктуры при непосредственном участии министерства ЖКХ Республики Беларусь необходимо осуществить следующий комплекс мероприятий: урегулировать правоотношения с предприятиями ВКХ по вопросам профессионального управления инженерной инфраструктурой коммунального водного хозяйства; утвердить правила заключения и исполнения договоров на оказание водных коммунальных услуг; выделить участки и дочерние подразделения ВКХ на правах юридически самостоятельных предприятий из состава многопрофильных управлений ЖКХ в крупных и средних городах Беларуси и делегировать права на их управление специализированным областным предприятиям водоснабжения и водоотведения, которые войдут в структуру будущего холдинга «Белводоканал».

Правительство Республики Беларусь и органы местного управления могут создать условия для привлечения в ВКХ инвестиционных ресурсов коммерческих банков или иных источников заемных средств, в первую очередь путем реструктуризации и ликвидации кредиторской задолженности предприятий ВКХ, снижения рисков инвестирования и отработки механизмов привлечения заемного финансирования. Необходимым условием для решения проблем финансового оздоровления предприятий ВКХ, без которого говорить о привлечении заемных средств в сектор водоснабжения и водоотведения невозможно, является совершенствование процесса предоставления и оплаты услуг, а также усиления контроля над объемами и качеством услуг, предоставляемых предприятиями ВКХ. С этой целью может быть введена система двухкомпонентных тарифов. Данный тариф состоит из постоянной составляющей, которая не зависит от объемов водопотребления и покрывает условно-постоянные расходы на подачу воды и очистку сточных вод с утвержденной нормой рентабельности, и переменной составляющей, покрывающей условно-переменные расходы на подачу воды и очистку сточных вод, что стимулирует экономию водных ресурсов у потребителей коммунальных услуг.

Для развития экономических отношений в коммунальном водном хозяйстве Беларуси необходимо разработать единую методологию регулирования тарифов на республиканском уровне. Система тарифного регулирования на воду и услуги канализации должна обеспечивать:

- стимулирование экономии водных ресурсов;
- выявление резервов снижения эксплуатационных затрат по каждой стадии технологического процесса;
- оптимизацию тарифов на воду и услуги канализации при соблюдении экономических интересов предприятий ВКХ и водопользователей;
- создание для предприятий ВКХ экономических стимулов в повышении эффективности производства и снижении себестоимости воды и услуг канализации;
- привлечение внутренних и внешних внебюджетных инвестиций.

Тарифы на воду и услуги канализации должны быть разработаны на основе принципа компенсации затрат предприятиям ВКХ на забор, подготовку и подачу питьевой воды, а также отвод, перекачку и очистку сточных вод водопользователями, с учетом возмещения расходов, связанных с развитием и реконструкцией систем водоснабжения и водоотведения.

С целью создания благоприятных условий для финансирования внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий необходимо в ближайшей перспективе решить следующие вопросы: разработать механизм долгосрочного кредитования проектов по внедрению энерго- и ресурсосберегающих технологий из местного и республиканского бюджета; установить льготные ставки по налогу на прибыль для предприятий водоснабжения и водоотведения, производящих реинвестиции прибыли в программы энергосбережения ВКХ. Инвестирование инженерной инфраструктуры систем водоснабжения и водоотведения в условиях ограниченных финансовых возможностей государства в последнее время осуществляется по остаточному принципу. В результате чего с каждым годом снижается надежность и эффективность работы объектов водоснабжения и водоотведения. В условиях ограниченности бюджетных средств местных органов власти, которые, как правило, являются основными инвесторами, и собственных доходов предприятий ВКХ необходимо привлечь внебюджетные инвестиции в строительство новых и реконструкцию существующих объектов водоснабжения и водоотведения. Привлечение заемного финансирования на реконструкцию систем водоснабжения и водоотведения в Беларуси надо осуществлять при сохранении объектов коммунальной инженерной инфраструктуры в собственности местного органа власти.

В качестве внебюджетных источников финансирования модернизации и развития инженерной инфраструктуры систем водоснабжения и водоотведения в Республике Беларусь могут выступить:

- собственные средства предприятия ВКХ (прибыль и амортизация), при условии включения отечественными предприятиями ВКХ «инвестиционной составляющей» в тарифы на воду и услуги канализации;
- финансовые ресурсы специального фонда по развитию инженерной инфраструктуры систем водоснабжения и водоотведения. Источниками формирования средств данного фонда будут являться платежи (отчисления) застройщиков (инвесторов) при предоставлении им со стороны местного органа власти земельных участков на условиях аренды под новое строительство зданий;

- заемные средства международных экономических организаций, например, кредиты Европейского банка реконструкции и развития на модернизацию инженерной инфраструктуры коммунального водного хозяйства;

- создание специального гарантийного финансового фонда по предоставлению займов на строительство (реконструкцию) инженерной инфраструктуры объектов водоснабжения и водоотведения. Для формирования рынка муниципальных заимствований в развивающихся странах и странах Центральной и Восточной Европы создаются специализированные структуры – фонды муниципального развития (Municipal Development Funds), которые осуществляют следующие функции: привлечение финансовых ресурсов; выдача кредитов муниципалитетам либо другим структурам, осуществляющим инвестиции в инженерную инфраструктуру; сбор платежей по обслуживанию кредитов [23];

- выпуск облигационных муниципальных займов, которые позволяют распределять издержки по финансированию строительства объектов инженерной инфраструктуры на весь период их эксплуатации, обеспечивая тем самым равномерную расходную нагрузку на местный бюджет. Надежность и ликвидность муниципальных облигаций позволяет сделать их оптимальным инструментом привлечения внебюджетных инвестиций в развитие инженерной инфраструктуры систем водоснабжения и водоотведения в Республике Беларусь. В условиях ограниченного доступа на международный рынок капитала именно облигации муниципальных (местных) займов могут стать одним из наиболее перспективных инструментов привлечения средств отечественных и иностранных инвесторов. При этом механизм эмиссии конвертируемых муниципальных облигаций, предназначенных для финансирования конкретных производственных проектов, позволяет страховать прямые иностранные инвестиции. Финансирование первоочередных мероприятий по модернизации, реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения, которые необходимо реализовать в сжатые сроки, рекомендуется производить в основном за счет привлечения заемных ресурсов. При этом необходимо принимать во внимание, что возможность привлечения внебюджетных инвестиций необходимо осуществлять при изменении существующих организационно-правовых форм предприятий ВКХ Беларуси в АО.

**Выводы.** Реализация предложенных стратегических направлений развития предприятий ВКХ обеспечит устойчивое функционирование сектора водоснабжения и водоотведения в Республике Беларусь на основе рыночных экономических условий и взаимоотношений. Устойчивое развитие ВКХ – это комплексное обновление систем водоснабжения и водоотведения, ориентированное на своевременное предотвращение технических аварий на инженерных сетях, оказание высокого качества водных коммунальных услуг. Поставленной цели можно достигнуть только при реорганизации предприятий ВКХ путем изменения их организационно-правовой формы в АО. Только специализированные предприятия ВКХ, действующие как организационно-автономные компании (юридически самостоятельные предприя-

тия), имеют наилучшие технико-экономические показатели по итогам производственно-финансовой деятельности, высокий уровень эксплуатации систем водоснабжения и водоотведения, что подтверждает отечественный и зарубежный опыт.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Государственная программа по водоснабжению и водоотведению «Чистая вода» на 2001 – 2005 годы: одобр. Постановлением Совета Министров Респ. Беларусь 17 января 2002 г. № 52. – Минск: МЖКХ Респ. Беларусь, 2002. – 115 с.
2. Государственная программа по водоснабжению и водоотведению «Чистая вода» на 2006 – 2010 годы: Утв. Указом Президента Респ. Беларусь 10 апреля 2006 г. № 208. – Минск: Белстройцентр, 2006. – 238 с.
3. Новак, В.А. Через годы и испытания. О прошлом и настоящем жилищно-коммунального хозяйства Беларуси / В.А. Новак, В.Н. Киселев // Городское хозяйство. – 2005. – № 1. – С. 10 – 17.
4. Шкуратов, В.Г. Современное состояние и перспективы развития водоснабжения и водоотведения городов БССР. Обзорная информация. Сер. Коммунальное хозяйство / В.Г. Шкуратов, А.Д. Гуринович. – Минск: БелНИИТИ, 1980. – 47 с.
5. Безлюдов, А.И. Повышение эффективности управления жилищно-коммунальным хозяйством / А.И. Безлюдов. – Минск: Беларусь, 1979. – 159 с.
6. Закон Республики Беларусь «О питьевом водоснабжении»: принят Палатой представителей 26 мая 1999 г.: одобр. Советом Респ. 9 июня 1999 г. № 271-3 от 24.06.1999 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 50. – С. 6 – 28.
7. Республканская программа первоочередных мер по улучшению снабжения населения питьевой водой: одобр. Постановлением Совета Министров Респ. Беларусь 2 июня 1998 г. № 871. – Минск: МЖКХ Респ. Беларусь, 1998. – 91 с.
8. Шкодов, В.В. Акционирование. Опыт ОАО «Слонимводоканал» / В.В. Шкодов // Вода. – 2004. – № 4. – С. 8 – 11.
9. Концепция развития жилищно-коммунального хозяйства Респ. Беларусь на период до 2015 года: одобр. Постановлением Совета Министров Респ. Беларусь 14 июля 2003 г. № 943. – Минск: МЖКХ Респ. Беларусь, 2003. – 17 с.
10. Программа развития жилищно-коммунального хозяйства на 2006 – 2010 годы: одобр. Постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 7 июня 2006 г. № 720. – Минск: УП «Белжилпроект», 2006. – 93 с.
11. Бахмат, А.Б. Сравнительный анализ организационно-правовых форм управления предприятий водопроводно-канализационного хозяйства / А.Б. Бахмат // Наука – образованию, производству, экономике: материалы 3 междунар. науч.-техн. конф.: в 2-х т., Минск, 2006 г. / Бел. нац. техн. ун-т; редкол.: Б.М. Хрусталева (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2006. – Т. 2. – С. 210 – 212
12. Антонов, Н.В. Делегированное управление как форма функционирования коммунального хозяйства / Н.В. Антонов // Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). – 2001. – № 5. – С. 9 – 11.
13. Hall, D. Water and privatisation in central and eastern Europe / D. Hall, L. Emanuele. – 1999. – [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.psiru.org/reports/9909b-W-CEE.doc>
14. Храменков, С.В. Опыт Мосводоканала в реализации инвестиционных проектов / С.В. Храменков, Г.Н. Чванкина // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. – 2000. – № 8. – С. 76 – 84.
15. Бурдышев, О. «Новогору Прикамье» дали срок / О. Бурдышев. – Пермь, 2005. – [Electronic resource]. – Mode of access: [www.novogor.perm.ru](http://www.novogor.perm.ru)
16. Сиваев, С.Б. Тарифное регулирование водоснабжения в странах СНГ / С.Б. Сиваев // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. – 2003. – № 2. – Ч. 1. – С. 41 – 55.
17. Прокуратура проверила качество питьевой воды. – Самара, 7.09.2006. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.prokuror.samara.ru](http://www.prokuror.samara.ru)
18. Светланова, М. Что же это такое – частно-государственное партнерство? / М. Светланова // Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). – 2005. – № 9. – С. 7 – 8.
19. Евразийское водное партнерство. – Омск, 2005. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.omskvodokanal.ru](http://www.omskvodokanal.ru)
20. Новак, В.А. Повышение эффективности водопроводно-канализационного хозяйства Респ. Беларусь: автореф. дис. ... канд. техн. наук: 05.23.04 / Новак В.А. – Минск: БНТУ, 2003. – 25 с.
21. Жуков, Н.Н. Акционирование предприятий водоснабжения и водоотведения – путь выхода из кризиса / Н.Н. Жуков, М.Ю. Швеца // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. – 2003. – № 5. – Ч. 1. – С. 29 – 31.
22. Гуринович, А.Д. Совершенствование системы управления коммунальным водным хозяйством в Беларуси / А.Д. Гуринович, А.Б. Бахмат // Экономический бюллетень научно-исследовательского экономического института Министерства экономики Респ. Беларусь. – 2006. – № 1. – С. 15 – 23.
23. Андрианов, В.В. Мировой опыт государственной поддержки инвестиций в объекты инфраструктуры / В.В. Андрианов // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. – 2003. – № 2. – Ч. 1. – С. 74 – 79.

Поступила 03.11.2006