

В. В. Шевченко,
кандидат экономических наук,
Донецкий национальный технический университет
В. Н. Инякин,
кандидат экономических наук,
Институт экономики промышленности НАН Украины

ИНСТИТУТ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ЗА РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ ПРЕДПРИЯТИЙ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА

Жилищно-коммунальный комплекс Украины в настоящее время находится в критическом состоянии. Об этом свидетельствуют данные, которые приводились в правительственных документах, начиная с 1991 г.: Постановление КМ УССР „О стабилизации работы жилищно-коммунального хозяйства республики” 1991 г., Закон Украины „Об общегосударственной программе реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2004 – 2010 годы”, Закон Украины „Об Общегосударственной программе реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2009 – 2014 годы” [2] и др.

Подобная ситуация складывалась в отрасли в течение достаточно длительного времени. В Законе Украины „Об Общегосударственной программе реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2009 – 2014 годы” [2] указываются основные проблемы отрасли:

- за последние 10 лет не произошло серьезных позитивных изменений в сфере жилищно-коммунального хозяйства;
- основные фонды предприятий отрасли находятся в критическом состоянии;
- увеличивается убыточность предприятий отрасли;
- предприятия отрасли неспособны эффективно работать в рыночных условиях;
- низкое качество предоставляемых услуг населению страны;
- нехватка собственных и бюджетных финансовых ресурсов;
- высокий уровень потерь воды и энергии в сетях.

По состоянию на начало 2011 г. В целом по Украине протяженность ветхих и аварийных тепловых сетей составила 5412,7 км (16% от общей протяженности), водопроводов – 17118,8 км (33,6%), уличных водопроводных сетей – 40685,2 км (39,1%), внутриквартальных и внутридворовых сетей – 9509,3 км (38,2%), около 35% канализационных сетей. По отдельным регионам состояние инженерных сетей значительно хуже. Так, в г. Донецке доля ветхих и аварийных уличных водопроводных сетей составляет

89%, внутриквартальных – 89,9%. В городе в ветхом и аварийном состоянии находится более 88% главных канализационных коллекторов, 84,2% уличных канализационных сетей и 87,8% внутриквартальных.

Положение с износом основных фондов ЖКХ не только не стабилизируется, но и продолжает с каждым годом ухудшаться. На замену ветхих и аварийных инженерных сетей и оборудования уже необходим объем средств, превышающий годовой государственный бюджет. Это означает, что в обозримой перспективе обновить изношенные сети невозможно, они будут и дальше ветшать, техногенные аварии становятся неизбежными. Это создает угрозу здоровью и жизни населения.

Предельно изношенные сети уже выводятся из эксплуатации полностью, многие потребители уже лишились тепло* и водоснабжения, водоотведения. Так, в Луганской области, с 2005 г. по 2009 г. водоснабжения лишились более 90 тыс. потребителей.

Сложившееся положение является следствием ненадлежащей работы по воспроизводству основных фондов, что всегда оправдывают недостатком средств. Однако при этом упорно замалчивается информация об использовании собственных инвестиционных ресурсов предприятий – амортизационных отчислений и прибыли, не рассматриваются возможности снижения затрат, ликвидации убыточности и повышения прибыльности. Резервов повышения эффективности работы и роста рентабельности предприятий ЖКХ имеется немалые: при практически одинаковой стоимости энергоресурсов, себестоимость тепловой энергии, водоснабжения и водоотведения по регионам отличается в разы. Это свидетельствует о наличии мощных субъективных факторов, влияющих на эффективность функционирования предприятий ЖКХ.

В результате ненадлежащего исполнения обязанностей менеджментом предприятий ЖКХ потерпевшими становятся не только отдельные потребители, но в целом территориальные общины, являющиеся собственниками соответствующих основных фондов, поскольку коммунальная собственность не только

обесценивается, но и вовсе исчезает. Территориальные общины и общество в целом несут безвозвратные потери.

Всё это свидетельствует о том, что решение проблемы выхода отрасли из кризисного состояния является в настоящее время крайне актуальной задачей.

Вопросы повышения эффективности работы предприятий жилищно-коммунального комплекса рассматривались в работах учёных-экономистов Украины, России, стран СНГ и дальнего зарубежья [6 – 16]. Как в научных исследованиях, так и в нормативных документах, одной из причин критического состояния в отрасли назывался низкий уровень ответственности официальных лиц, на которых возложена прямая обязанность осуществлять управление развитием отрасли и поддержание коммунальных сетей в работоспособном состоянии. Тем не менее, такие исследования и предложения достаточно часто носили фрагментарный и недостаточно системный характер.

Несмотря на значительный интерес учёных к вопросам юридической ответственности руководителей предприятий, многие из вопросов и проблем до настоящего времени остаются нерешёнными. К таким вопросам прежде всего можно отнести следующие:

1. Каким должен быть механизм эффективного управления предприятиями жилищно-коммунального комплекса?

2. Каковы особенности управления предприятиями отрасли в рыночных условиях?

3. Каким образом должна быть организована система мотивации руководителей, чтобы она в максимальной степени стимулировала их для выполнения первостепенных задач?

4. Как должна быть организована система юридической ответственности официальных лиц, чтобы предотвратить ухудшение состояния предприятий отрасли и увеличение аварийности в жилищно-коммунальном секторе?

Проблема ответственности руководителей органов местного самоуправления и руководителей предприятий ЖКХ за поддержание в должном состоянии коммунальных сетей не является новой – она с той или иной мерой остроты ставилась многими отечественными авторами не только в период становления рыночной экономики, но и в период так называемой административно-командной экономики. Примечательный пример данному тезису даёт высказывание С. Н. Братуся: „На страницах общей печати, а также в экономической и юридической литературе приводятся многочисленные факты нарушений хозяйственно-договорной дисциплины, трудового законодательства, факты бюрократизма и волокиты в удовлетворении законных интересов граждан и организаций со

стороны должностных лиц в сфере государственного управления, а также о неисполнении принятых на себя обязательств перед гражданами предприятиями бытового обслуживания. Иногда проходит немало времени, прежде чем органы прокуратуры, суда, народного контроля, надзорные инстанции обнаруживают правонарушения и привлекают виновников к ответственности. Нередко это происходит лишь после сигналов печати, выезда корреспондентов газет на места, после обращения с жалобами в партийные органы. Но если нет состава уголовного правонарушения, то наказание за правонарушение – это главным образом применение мер дисциплинарной ответственности, которые зачастую надлежащего эффекта за собой не влекут” [6, с.197].

Таким образом, можно утверждать, что в основе проблемы увеличения доли аварийных и изношенных сетей Украины лежат объективные причины системного характера. Одной из таких причин является отсутствие эффективного механизма юридической ответственности руководителей предприятий ЖКХ и работников органов местного самоуправления за недостаточное выполнение своих обязанностей по решению данной задачи.

Целью статьи является анализ проблемы увеличения доли аварийных и изношенных сетей в жилищно-коммунальном хозяйстве Украины и определение возможностей решения данной проблемы путём ужесточения механизма юридической ответственности руководителей предприятий жилищно-коммунального хозяйства и работников органов местного самоуправления за ненадлежащее выполнение обязанностей по воспроизводству основных фондов. В рамках поставленной цели в статье очерчены задачи:

– рассмотреть базовые положения теории юридической ответственности и сформулировать основные принципы эффективного механизма юридической ответственности;

– внести и обосновать предложения по совершенствованию механизма юридической ответственности руководителей органов местного самоуправления и руководителей предприятий ЖКХ за неудовлетворительное состояние коммунальных сетей.

Отметим, что возможности исследования ограничены дефицитом исходной информации. К сожалению, данные о экономических результатах работы предприятий ЖКХ, данные об авариях и о затратах на ликвидацию их последствий, данные о заработной плате работников предприятий ЖКХ и т.д. найти официальным способом практически невозможно. Обращения непосредственно на предприятия наталкиваются на возражения и отказ в предоставлении информации от руководства этих предприятий. Отказ от пре-

доставления данных чаще всего мотивируется необходимостью соблюдения коммерческой тайны. В работах украинских юристов [15] указывается, что вопросы юридической защиты коммерческой тайны и конфиденциальной информации в Украине до настоящего времени в достаточной мере не решены. Несмотря на то, что ст.164-3 Кодекса Украины об административных правонарушениях [3] и ст.231 – 232 Уголовного Кодекса Украины [4] рассматривают как правонарушение только „...Получение, использование, разглашение коммерческой тайны, а также конфиденциальной информации с целью причинения вреда деловой репутации или имуществу другого предпринимателя...”, а также „...использование этих данных, если это причинило существенный ущерб субъекту хозяйствования...”, руководители предприятий имеют практически неограниченное право любую информацию о деятельности предприятия на основании личного мнения объявлять коммерческой тайной или конфиденциальной информацией. По всей видимости, руководители предприятий любую информацию, которая может подтвердить их недостаточно эффективную работу, считают „вредной” и относят к разряду коммерческой тайны и конфиденциальной информации. Именно данный фактор вынуждает ограничиться теоретическими исследованиями, и не позволяет подтвердить теоретические выводы реальными данными.

Законодатель Украины достаточно точно определяет субъекты, которые несут формальную ответственность за состояние сетей в жилищно-коммунальном комплексе. Закон Украины „О жилищно-коммунальных услугах” [2], который можно отнести к актам прямого действия, закрепляет следующие положения:

– местные органы самоуправления отвечают за обеспечение населения жилищно-коммунальными услугами (п.6 ст.7);

– исполнитель (субъект хозяйствования, предметом деятельности которого является предоставление услуги по договору) обязан поддерживать в надлежащем техническом состоянии сети коммунальных служб (п.7 ст.21).

Однако законодатель не устанавливает меру юридической ответственности субъектов за выполнение своих обязательств и обязанностей.

В юридической литературе [7 – 9, 11] не сложилось единого мнения о принципах и функциях юридической ответственности. Тем не менее, в ходе обобщения работ отечественных и зарубежных юристов Р. Хачатуров выделяет следующие принципы юридической ответственности [7, с. 307 – 308]:

- справедливость;
- гуманизм;
- законность;

- индивидуализация;
- виновность;
- неотвратимость.

В качестве основных функций юридической ответственности Р. Хачатуров выделяет [7, с. 386]:

- карательную;
- превентивную;
- восстановительную;
- воспитательную.

Прежде, чем рассматривать конкретные вопросы юридической ответственности руководителей предприятий ЖКХ и органов местного самоуправления, целесообразно рассмотреть вопрос, что вообще можно считать правонарушением в сфере жилищно-коммунального хозяйства. В уголовном и административном праве Украины действует положение, в соответствии с которым деяние может быть признано административным проступком или уголовным преступлением только в том случае, если данное правонарушение прямо указано в законе (Кодексе). Тем не менее, законодательная практика показывает, что с течением времени те или иные деяния могут быть признаны правонарушением, и это приводит к внесению дополнительных статей (или исключению ранее действовавших статей) в соответствующие кодексы. Однако для этого необходимо прежде всего доказать, что какое-либо деяние представляет собой общественную опасность и содержит в себе необходимые признаки состава правонарушения. Анализ юридической литературы позволяет выделить элементы состава правонарушения, которые представлены на рис. 1.

Рассмотрим, может ли считаться правонарушением невыполнение или недостаточное финансирование работ, направленных на обновление водопроводных и канализационных сетей. Чтобы юридический факт мог быть признан правонарушением, необходимо, чтобы он содержал в себе в полном объеме состав правонарушения. Из рис. 1 видно, что современная теория права [5] при рассмотрении состава преступления выделяет 4 элемента: объект; объективная сторона; субъект; субъективная сторона.

Рассмотрим эти элементы подробнее.

1. Объект – это те общественные отношения, на которые направлено деяние и которым причиняется вред в результате его совершения. Объект определяет непосредственную общественную опасность деяния, которое может быть квалифицировано как правонарушение.

Объект включает в себя следующие признаки:

- общественные отношения, которым причиняется вред или которые ставят под угрозу причинения вреда;
- предмет правонарушения – материальные пред-

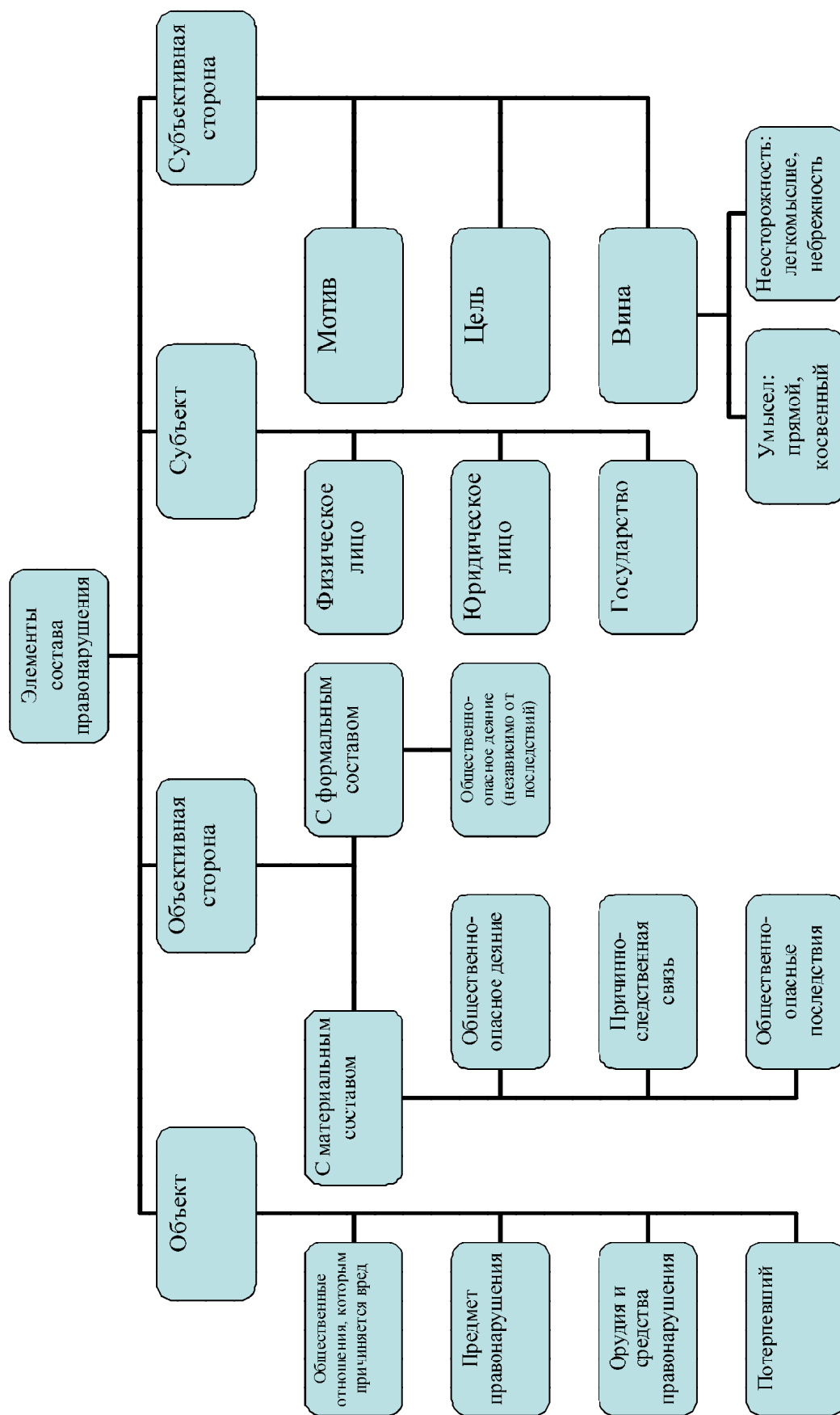


Рис. 1. Элементы состава правонарушения

меты, на которые направлены действия правонарушителя;

- потерпевший;
- орудия и средства правонарушения.

В Уголовном кодексе Украины есть статья 270-1, которая предусматривает уголовную ответственность за „умышленное уничтожение или повреждение объектов жилищно-коммунального хозяйства, если это привело или могло привести к невозможности эксплуатации, нарушению нормального функционирования таких объектов, что вызвало угрозу для жизни или здоровья людей или имущественный вред в крупных размерах ...” [4]. Следует также обратить внимание на то, что данная статья находится в разделе IX Уголовного кодекса – „Преступления против общественной безопасности”. Тем самым законодатель в качестве общественных отношений, которым наносится ущерб, в данной статье УК рассматривает именно снижение уровня общественной безопасности. Последствия юридического факта недостаточного финансирования и выполнения работ, направленных на обновление водопроводных и канализационных сетей (и поддержание их в рабочем состоянии), влияют на снижение уровня общественной безопасности, носят комплексный характер и зависят от тех последствий, которые возникают (или могут возникнуть) в результате данного правонарушения. Если руководитель предприятия ЖКХ не обеспечивает в достаточном объеме восстановление коммуникационных сетей, то общественная опасность заключается в следующем:

- повышается вероятность аварий и техногенных катастроф в будущем;
- предприятию ЖКХ наносится потенциальный экономический ущерб, который заключается в том, что в будущем предприятие не сможет найти в достаточном объеме финансовые средства для выполнения задачи по поддержанию сетей в рабочем состоянии;
- нанесение ущерба собственнику в результате снижения стоимости коммунального имущества;
- нецелевое использование финансовых средств предприятия.

Если авария произошла, то к перечисленным выше добавляются следующие неблагоприятные (общественно опасные) последствия:

- наносится ущерб окружающей среде за счёт её загрязнения промышленными и бытовыми отходами;
- наносится ущерб жителям местной громады вследствие лишения их жизненно важных коммунальных услуг и ухудшения состояния окружающей среды;
- наносится финансовый ущерб государственным и местным бюджетам, так как средства на осуществление профилактических мер значительно меньше,

чем объём финансирования на ликвидацию последствий аварий и катастроф.

2. Объективная сторона правонарушения может быть двух видов:

- с материальным составом – включает в себя общественно-опасное деяние (действие или бездействие), общественно-опасные последствия и причинно-следственную связь между ними;
- с формальным составом – представляет собой общественно-опасное деяние независимо от наступивших последствий.

Если рассмотреть объективную сторону правонарушения с материальным составом, то между фактом недостаточного финансирования (общественно-опасное деяние) и ущербом от аварии на сетях (общественно-опасные последствия) явно присутствует причинно-следственная связь. Однако общественная опасность недостаточного финансирования восстановления сетей возникает даже в том случае, когда авария не происходит (или происходит позже). Во-первых, законодатель признаёт отдельные виды деяний как общественно-опасные независимо от наступления общественно-опасных последствий, т.е. потенциально общественно-опасные для общества (хранение оружия и боеприпасов, дезертирство и др.). Во-вторых, критическая ситуация с состоянием водопроводных и канализационных сетей сложилась в течение длительного временного периода (не менее 20 лет). Если на каком-либо участке сети произойдёт авария, то найти и привлечь к ответственности виновного крайне сложно из-за большого промежутка времени между моментом свершения правонарушения (особенно, если это правонарушение осуществлялось в течение длительного времени и разными лицами) и моментом наступления общественно-опасных последствий.

Законодательная практика имеет опыт разрешения подобных проблем. Например, нарушение правил дорожного движения без наступления тяжёлых последствий приводит к административной ответственности. Если же нарушение тех же правил привело к аварии с тяжёлыми последствиями, то именно степень тяжести этих последствий может привести к уголовной ответственности правонарушителя.

В отношении правонарушений, связанных с невыполнением обязанностей по содержанию и восстановлению коммунальных сетей основной акцент, по всей видимости, следует делать на профилактическом направлении, т.е. следует увеличивать уровень ответственности по правонарушениям, объективная сторона которых имеет только формальный состав.

3. Субъект правонарушения. В наиболее широком смысле в качестве субъекта правонарушения могут выступать:

– физическое лицо – характеризуется возрастом, вменяемостью и характером занимаемой должности (как специальный субъект) – в рамках рассматриваемой проблемы таким субъектом являются должностные лица, которые в силу своих должностных обязанностей отвечают за состояние коммунальных сетей;

– юридическое лицо – в рамках рассматриваемой проблемы таким юридическим лицом является предприятие ЖКХ, которое на возмездной основе предоставляет услуги населению; при этом жителей того или иного района, которые пострадали от аварии (или могли пострадать от неё), не должно интересовать, чьи конкретно действия привели к аварийной ситуации – договор на предоставление услуг потребителю заключался не с физическим, а с юридическим лицом;

– государство Украина, как в целом, так и в лице представителей законодательной, исполнительной, судебной власти, а также в лице органов местного самоуправления. Данное положение может показаться спорным. Тем не менее, в соответствии со ст. 3 Конституции Украины [1] „...Права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства. Государство отвечает перед человеком за свою деятельность. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства”. В связи со сложностью данного вопроса, который может быть объектом отдельного исследования, он не рассматривается в рамках данной статьи.

4. Субъективная сторона – включает в себя вину, мотив и цель.

Вина, как психическое отношение лица к совершаемому деянию может существовать в виде умысла (прямого или косвенного) или неосторожности (легкомыслия или небрежности. Наличие положения о „психическом отношении лица” автоматически приводит к тому, что уголовную ответственность может нести только физическое лицо. Что же касается административной, хозяйственной или гражданской ответственности, то она может возлагаться как на физическое, так и на юридическое лицо. В современной юридической литературе рассматривается вопрос о „безвинной юридической ответственности” [16]. Рассмотрение данного вопроса не входит в цели данной статьи. Тем не менее, следует разделять гражданско-правовую (хозяйственно-правовую) ответственность юридического лица и индивидуальную юридическую ответственность физического лица – руководителя предприятий ЖКХ или органов местного самоуправления.

Мотив правонарушения можно рассматривать как внутренний стимул, который побуждает субъекта нарушить установленную норму. Различают корыст-

ные, национальные, религиозные, политические и другие виды мотивов.

Цель – идеальный результат, ради достижения которого осуществлялось противоправное деяние.

Для правонарушения, связанного с невыполнением обязанностей по сохранению и поддержанию коммунальных сетей в рабочем состоянии, субъективную сторону можно охарактеризовать (как правило) следующим образом:

– вина: либо косвенный умысел, либо неосторожность;

– мотив: корыстный;

– цель – извлечение личной материальной выгоды с использованием служебного положения.

Предлагается комплексная формально-логическая концепция юридической ответственности руководителя за невыполнение своих обязанностей, смысл которой заключается в следующем.

Рассмотрим руководителя предприятия А, который имеет две возможные альтернативы:

– совершить правонарушение (А1);

– не совершать правонарушение (А2).

Если правонарушение совершено (А1), то руководитель (субъект) получит определённую сумму дохода: $ПП_A$. В качестве такого дохода может выступать дополнительная заработная плата (премия), дополнительный коррупционный доход (взятка), другие виды доходов (ремонт кабинета, поездка в заграничную командировку, поощрение от вышестоящего руководства и др.). Если правонарушение не совершено (А2), то руководитель (субъект) также может получить доход „за выполнение условий официального договора”: $ПД_A$. В качестве такого дохода могут рассматриваться различные виды поощрений „за честное поведение”. Руководитель при принятии решения о том, совершать ему правонарушение или не совершать его, стоит перед альтернативой:

$ПП_A \triangleleft ПД_A$.

Таким образом, из двух альтернатив субъект выберет ту, которая принесёт ему большую сумму дохода. Даже в данной, крайне простой схеме, возникает ряд вопросов, которые связаны с проблемами ЖКХ:

– насколько система поощрения руководителей предприятий ЖКХ отвечает общественным интересам;

– каким образом можно поощрить руководителя „за честное поведение”, если предприятие работает убыточно;

– какие критерии могут и должны использоваться для оценки эффективности работы руководителя предприятия ЖКХ;

– как сочетаются интересы жителей населённого пункта, руководителей органов местного самоуправления и государства.

Рассмотрим более детально. Субъекту правонарушения всегда противостоит потерпевшая сторона (В). В качестве потерпевшей стороны могут выступать общество, государство, собственник, потребитель, жители данного региона и т.д. В случае А1 (правонарушение произошло) потерпевшая сторона несёт убытки в размере $У_B$. Если правонарушение не произошло (А2), то потребитель получает определённый доход от использования качественных услуг в размере $ПД_B$. Таким образом, для двух рассмотренных решений общество имеет два возможных конечных результата:

$$\begin{aligned} \text{А1: } & \text{ПП}_A - У_B; \\ \text{А2: } & \text{ПД}_A + \text{ПД}_B. \end{aligned}$$

В реальной экономике существует понятие синергетического эффекта от принятия общественно целесообразного варианта действий. Не будет большим противоречием, если параллельно рассмотреть понятие „синергетического ущерба”, который возникает в случае возникновения правонарушения. Тем не менее, оценка синергетического эффекта не входит в состав задач, решаемых в данной статье.

Таким образом, результаты от реализации альтернативных решений, могут быть представлены в виде неравенства:

$$\text{ПП}_A - У_B \lessgtr \text{ПД}_A + \text{ПД}_B.$$

Анализ данного неравенства показывает, что если $\text{ПП}_A - У_B < \text{ПД}_A + \text{ПД}_B$, то мы можем говорить об общественной опасности правонарушения, т.е. субъект А получает собственную выгоду при общем снижении общественного результата (и за счёт ущерба, нанесенного своему контрагенту).

Для предотвращения правонарушения, могут быть использованы три различных стратегических подхода (что не исключает и их комплексное использование).

1. Лишение субъекта А возможности осуществлять альтернативные действия (т.е. совершать правонарушения). Опыт показывает, что в отдельных случаях, подобный подход является эффективным средством как для резкого снижения, так и полной ликвидации правонарушений. Например:

– если полицейский не может самостоятельно принимать штраф от нарушителя, а только выписывает штрафные квитанции, то количество случаев коррупции среди представителей органов правопорядка резко сокращается;

– введение единого государственного тестирования выпускников школ практически свело к нулю жалобы абитуриентов на коррупцию в вузах при поступлении;

– использование торговых автоматов полностью ликвидировало проблемы, связанные с обманом и обчётом покупателей.

Для предприятий ЖКХ подобный подход мог бы быть реализован, если из состава предприятий „Водоканала” вывести структурные производственные единицы, которые занимаются обновлением водопроводных и канализационных сетей. Такие, вновь созданные предприятия должны находиться в подчинении местных органов власти и выполнять объемы работ исключительно по капитальному ремонту и капитальному строительству в пределах выделенной сметы. При этом упрощается контроль за расходованием и целевым использованием финансовых средств, а также исчезает зависимость от платежей (точнее, неплатежей) потребителей. Кроме того, уровень аварийных и сильно изношенных сетей в Украине настолько велик, что в настоящее время ни одно из подразделений „Водоканала” не в состоянии самостоятельно, в короткие сроки, за собственный счёт или за счёт местных бюджетов реализовать программы по их обновлению. Поэтому решение данной проблемы в любом случае потребует централизованных капитальных вложений (инвестиций), которые должны осуществляться по единой (национальной) программе с учётом потенциальной угрозы аварий и катастроф. В качестве возможного варианта, можно рассматривать вопрос финансирования программы капитального ремонта и строительства водопроводных и канализационных сетей на конкурсной (тендерной) основе.

2. Использование механизма юридической ответственности за правонарушения, объективная сторона которых характеризуется не материальным, а формальным составом. Известно, что последствия аварий и катастроф проще и дешевле предупредить, чем исправить. Поэтому юридической ответственности должны подлежать не только руководители предприятий, в зоне ответственности которых произошла авария с тяжёлыми последствиями (тем более, что доказать причинно-следственную связь в таких случаях довольно трудно: критическая ситуация с аварийным состоянием водопроводных и канализационных сетей сложилась уже давно). Должны подлежать ответственности и те руководители, которые не выполняют требования программы по реформированию и развитию жилищно-коммунального хозяйства, а также программы по развитию жилищно-коммунального хозяйства населённого пункта, принятые местными органами власти. Фактически, это должно приводить к изменению соотношения $\text{ПП}_A - У_B < \text{ПД}_A + \text{ПД}_B$. Степень общественной опасности может быть снижена: $У_B = 0$. Тогда мы получаем неравенство $\text{ПП}_A < \text{ПД}_A + \text{ПД}_B$. Теперь данное неравенство необходимо рассматривать в системе неравенств:

$$\begin{aligned} \text{ПП}_A & < \text{ПД}_A + \text{ПД}_B; \\ \text{ПП}_A & \lessgtr \text{ПД}_A. \end{aligned}$$

Факторы юридической ответственности, влияющие на выбор альтернативного решения руководителем предприятия (организации)

| № | Наименование фактора | Обозначение | Влияние фактора на принятие решения руководителем предприятия | Направление воздействия на фактор |
|---|---|-----------------|--|---|
| 1 | Доход руководителя от совершения правонарушения | ПП _А | Рост дохода приводит к повышению вероятности совершения правонарушения | Снижение величины неправомерного дохода |
| 2 | Вероятность выявления правонарушения и привлечения руководителя к ответственности | <i>p</i> | Увеличение вероятности выявления правонарушения положительно влияет на ситуацию, снижая вероятный доход руководителя от правонарушения | Повышение вероятности выявления правонарушения |
| 3 | Размер штрафных санкций за совершение правонарушения | C _А | Увеличение размера санкции приводит к снижению возможного дохода руководителя от совершённого правонарушения | Увеличение размера санкции (оптимизация санкции) |
| 4 | Доход руководителя, получаемого в результате выполнения своих обязанностей | ПД _А | Увеличение дохода руководителя от «честного поведения» способствует снижению вероятности совершения руководителем правонарушения | Увеличение дохода руководителя (оптимизация дохода) |

Как уже рассматривалось ранее, субъект А примет решение совершить правонарушение, если его доход от правонарушения превысит доход от „честной работы”. В данном случае, на первое место ставится задача повышения рентабельности предприятий ЖКХ. Пути решения данной задачи известны и неоднократно рассматривались в государственных программах по реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Кроме этого, увеличить значение ПД_А („дохода от выполнения обязательств”) можно за счёт перераспределения дохода ПД_В. Такое распределение может быть произведено двумя путями:

- путём повышения тарифов;
- путём снижения СЕБЕСТОИМОСТИ.

3. Введение санкций за свершение правонарушений. В этом случае ситуация может быть представлена в виде неравенства:

$$ПП_A - C_A <> ПД_A.$$

где C_А – санкции, которые будут наложены на руководителя предприятия А в случае совершения им правонарушения.

Естественно, размер санкций C_А должен быть таким, чтобы представленное ранее неравенство стало иметь вид:

$$ПП_A - C_A < ПД_A.$$

Несмотря на кажущуюся очевидность данного неравенства, его анализ следует продолжить. Прежде всего, данное неравенство следует модернизировать следующим образом:

$$ПП_A - p * C_A < ПД_A,$$

где *p* – вероятность выявления правонарушения и, соответственно, привлечения виновного к юридической ответственности.

В принципе, все члены данного неравенства в реальной экономике характеризуются вероятностными оценками, но для упрощения анализа в статье будет рассмотрена только вероятность применения санкций к нарушителю.

Таким образом, на результаты выбора альтернативного поведения могут влиять факторы, представленные в таблице 1.

Данные табл. 1 показывают, что механизм юри-

дической ответственности руководителя предприятия (организации) носит комплексный характер, что предполагает параллельное использование факторов поощрения и наказания. При этом как минимум для двух факторов (величина санкции и доход руководителя за выполнение своих обязанностей) изменение их величины не носит абсолютного характера, что приводит к необходимости рассматривать вопрос об оптимизации значений этих факторов и оценки их влияния на конечный результат. Рассмотрим каждый фактор в отдельности.

I. Доход руководителя от совершения правонарушения ($ПП_A$).

Данный фактор может быть отнесен к разряду неуправляемых. Тем не менее, его изучение является крайне важной задачей. Без реальной оценки величины данного фактора (хотя бы приблизительной) фактическое применение рассматриваемых выше аналитических зависимостей становится проблематичным. Тем не менее, украинские учёные имеют опыт оценки экономических величин косвенными методами, если такую оценку невозможно произвести стандартными методами [17].

II. Вероятность выявления правонарушения и привлечения руководителя к ответственности (p).

Значение вероятности может колебаться от 0 до 1. Если $p=0$, то в этом случае следует признать, что в силу вступает соотношение $ПП_A < ПД_A$. Другими словами вопрос о том, произойдёт правонарушение или не произойдёт, зависит только от решения руководителя на основе сравнения выгод от альтернативных решений.

Рассмотрим случай, когда $p=1$, т.е. любое правонарушение будет обязательно выявлено, виновный установлен и подлежит юридической ответственности. Если $p=1$, то возникает ситуация, которую можно охарактеризовать как реализацию принципа неотвратимости юридической ответственности за совершённое правонарушение. И хотя реализация данного принципа на практике фактически не выполнима, тем не менее она может быть использована, чтобы определять минимальный и максимальный обоснованные размеры санкций за правонарушение.

Если вероятность находится в пределах $0 < p < 1$, то в этом случае можно утверждать, что чем выше значение вероятности выявления правонарушения, тем ниже размер применяемых санкций. Для повышения вероятности выявления правонарушения и привлечения виновных к юридической ответственности может включать в себя следующие подходы:

– оценка реального значения вероятности выявленных правонарушений и привлечения виновных лиц к ответственности;

– исходя из принципа индивидуализации юридической ответственности необходимо определить: перечень лиц, которые несут ответственность за выполнение обязанности по содержанию коммунальных сетей в рабочем состоянии; перечень конкретных обязанностей таких лиц; санкции, которые могут быть возложены на эти лица в случае невыполнения своих обязанностей;

– лица, которые потенциально должны нести ответственность за выполнение своих обязанностей, должны одновременно наделяться полномочиями для выполнения таких обязанностей (данная проблема в сложившейся системе управления в Украине является одной из наиболее острых);

– в зависимости от степени потенциальной опасности возможных аварий (и катастроф), перечень лиц, на которые возлагается функция контроля за безопасностью на коммунальных сетях и, соответственно, юридическая ответственность за выполнение этой функции, должен увеличиваться.

III. Размер штрафных санкций за совершение правонарушения (C_A).

При решении данного вопроса следует рассмотреть два случая:

1. Если правонарушение не привело к аварии и другим тяжёлым последствиям.

2. Если в результате правонарушения произошла авария, которая привела к тяжёлым последствиям.

Если правонарушение не привело к фактической аварии (т.е. рассматривается ответственность за правонарушение с формальным составом объективной стороны), то минимальный размер санкции должен быть таким, чтобы соблюдалось неравенство:

$$ПП_A - C_A < ПД_A.$$

При этом необходимо, чтобы выполнялось равенство $ПП_A = C_A$, что позволит реализовать восстановительную функцию юридической ответственности. Так как такой размер санкции только изымает у правонарушителя доход, полученный в результате совершения правонарушения, то санкция также должна включать в себя меры дисциплинарного и административного характера. В случае повторного совершения правонарушения может рассматриваться вопрос о запрете занимать руководящие должности в течение определённого срока.

При рассмотрении вопроса о максимальном размере санкции (об увеличении размера санкции) необходимо учитывать следующие факторы:

– за выполнение своих должностных обязанностей (за „честное поведение“) руководитель должен получать достойное вознаграждение. Если уровень дохода $ПД_A$ руководителя убыточного предприятия государственной или коммунальной формы собствен-

ности находится на крайне низком уровне, то руководитель такого предприятия имеет крайне низкий уровень мотивации к выполнению своих обязанностей;

– рассматривая последние тенденции к увеличению удельного веса материальной ответственности, следует исходить из реальных возможностей виновных лиц возместить фактический материальный ущерб; если величина ущерба высока и одно лицо не в состоянии обеспечить возмещение этого ущерба, то следует рассматривать вопрос об увеличении числа лиц, которые должны наделяться соответствующими контрольными функциями и нести юридическую ответственность.

IV. Доход руководителя, получаемого в результате выполнения своих обязанностей (ПД_A).

Рассмотрение влияния данного фактора тесно связано с факторами, рассмотренными ранее. Не настаивая на новизне сделанных выводов, можно утверждать, что аналитическое подтверждение получают следующие положения:

– низкий уровень заработной платы руководителей повышает вероятность правонарушения;

– высокий уровень заработной платы руководителей (без учёта других факторов) не приводит к автоматическому снижению вероятности правонарушения;

– система мотивации руководителей предприятий и органов местного самоуправления нуждается в существенной модификации с учётом интересов общества;

– с учётом степени потенциальной общественной опасности того или иного производства можно говорить об минимально-необходимых затратах, которые могут обеспечить требуемый уровень безопасности;

– появляется альтернатива, которая заключается в следующем – что выгоднее – содержать одного мотивированного руководителя с высокой заработной платой, или же несколько должностных лиц, которые имеют низкую заработную плату, но связаны между собой определённой „круговой порукой” через систему взаимного контроля и юридической ответственности.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Высокая доля аварийных и изношенных водопроводных и канализационных сетей представляет собой опасность возникновения аварий и катастроф, последствия которых будут крайне неблагоприятными для населения и окружающей среды.

2. Заслуживает всяческой критики порочная практика руководителей предприятий и организаций (в том числе государственных) скрывать информацию о результатах своей оперативно-хозяйственной деятельности под «благовидным» предлогом коммерческой тайны. Такая позиция руководителей предприятий и организаций является необоснованной и пороч-

ной, что свидетельствует о стремлении скрыть результаты деятельности предприятия и держать в неведении как население, так и органы власти о состоянии дел как на предприятии, так и в отрасли. Эти вопросы, связанные с проблемами информационного обеспечения деятельности предприятия, могут в перспективе быть темой и целью отдельного исследования.

3. Высокая степень опасности аварий на водопроводных и канализационных сетях, а также тяжёлые последствия от таких аварий создают объективную необходимость введения в уголовное и административное законодательство статей о юридической ответственности руководителей предприятий ЖКХ за правонарушения, объективная сторона которых характеризуется не только материальным и формальным составом.

4. Эффективность механизма юридической ответственности руководителей предприятий и организаций зависит от четырёх факторов: доход руководителя от совершения правонарушения; вероятность выявления правонарушения и привлечения руководителя к юридической ответственности; величина санкций, которые налагаются на лицо, совершившее правонарушение; доход руководителя, который будет получен в результате добросовестного выполнения своих обязанностей. Поэтому решение задачи повышения эффективности механизма юридической ответственности руководителя за совершённое правонарушение должен носить комплексный характер.

В рамках рассмотренной выше проблемы перспективным и актуальным является рассмотрение следующих вопросов и проблем:

– совершенствование механизма ответственности представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления за выполнение требований законов Украины;

– создание системы контроля за деятельностью руководителей предприятий ЖКХ и работников органов местного самоуправления, что позволит предотвратить правонарушения в данной сфере;

– разработка механизма реализации государственных программ по реформированию жилищно-коммунального хозяйства Украины и увязка данных программ с возможностями государственного и местного бюджетов;

– принципы и правовое обеспечение деятельности предприятий жилищно-коммунального комплекса, которые работают в условиях плановой убыточности.

Литература

1. Конституція України: [текст основного закону, огляд і коментарі]. – К.: Наукова думка, 2008. – 135 с. 2. Офіційний сайт Верховної Ради України „За-

конодавство України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/> 3. **Кодекс** України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/> 4. **Научно-практический** комментарий Уголовного кодекса Украины от 5 апреля 2001 года / под ред. Н. И. Мельника, Н. И. Хавронюка. – К.: Канон; А.С.К., 2002. – 1216 с. 5. **Алексеев С. С.** Теория права / С. С. Алексеев. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 313 с. 6. **Братусь С. Ю.** Юридическая ответственность и законность / С. Н. Братусь. – М.: Юридическая литература, 1976. – 215 с. 7. **Хачатуров Р. Л.** Общая теория юридической ответственности: [моногр.] / Р. Л. Хачатуров, Д. А. Липинский. – СПб.: Издательство Р. Асланова „Юридический центр Пресс”, 2007. – 950 с. 8. **Лазарев В. М.** Принцип правового равенства и юридическая ответственность (проблемы методологии и теории взаимосвязи): [моногр.] / В. М. Лазарев, В. Г. Фёдорова. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2005. – 132 с. 9. **Йонас Г.** Принцип відповідальності. У пошуках етики для технологічної цивілізації / Г. Йонас; пер. з нім. – К.: Лібра, 2001. – 400 с. 10. **Кобальський Р.** Хозяйственно-договорные обязательства: нарушения и ответственность / Р. Кобальский. – Х. : Фактор, 2008. – 224 с. 11. **Календжян С. О.** Делегирование полномочий и ответственности: система эффективного управления / С. О. Календжян, Г. Бёлле. – М.: Дело, 2007. – 280 с. 12. **Бентам И.** Введение в основания нравственности и законодательства / И. Бентам; пер. с англ. – М.: „Российская политическая энциклопедия” (РОССПЭН), 1998. – 415 с. 13. **Лысак Н. М.** Оптимизация процессов оплат услуг предприятий водопроводно-канализационного типа / Н. М. Лысак // Новое в экономической кибернетика: Модели информационного сервиса в системах управления : сб. научн. ст. / под общ. ред. Ю. Г. Лысенко. – Вып. 1. – Донецк : ДонНУ, ООО „Юго-Восток лтд”, 2006. – с. 126 – 133. 14. **Кіяншко В. І.** Удосконалення правового регулювання діяльності керівника / В. І. Кіяншко // Актуальні проблеми права: теорія і практика : зб. наук. пр. – Луганськ : Східноукраїнський національний ун-т імені Володимира Даля, 2010. – № 15. – с. 363 – 370. 15. **Сляднева Г. О.** Специфіка комерційної таємниці суб’єкта господарювання та її відокремлення від інших видів таємниць / Г. О. Сляднева // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – № 3. – С. 126 – 130. 16. **Дмитриева О. В.** Ответственность без вины в гражданском праве : моногр. / О. В. Дмитриева. – Воронеж : ВВШ МВД РФ, 1997. – 126 с. 17. **Вишневский В. П.** Налоги Украины: теория и практика: моногр. / В. П. Вишневский. – Донецк : ИЭП НАН Украины, 1997. – 201 с.

Шевченко В. В., Інякін В. М. Інститут юридичної відповідальності за результати роботи підприємств житлово-комунального комплексу

У статті розглянуто проблему юридичної відповідальності керівників підприємств житлово-комунального комплексу за кінцеві результати роботи та відтворення основних фондів. Проаналізовано можливість залучення керівників до відповідальності за невиконання своїх обов’язків. Запропоновано комплексну концепцію запобігання правопорушень у сфері управління підприємствами житлово-комунального комплексу.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, відтворення основних фондів юридична відповідальність, об’єктивна сторона правопорушення, факторний підхід, стратегічне управління.

Шевченко В. В., Інякин В. Н. Институт юридической ответственности за результаты работы предприятий жилищно-коммунального комплекса

В статье рассматривается проблема юридической ответственности руководителей предприятий жилищно-коммунального комплекса за конечные результаты работы и воспроизводства основных фондов. Проанализирована возможность привлечения руководителей к ответственности за невыполнение своих обязанностей. Предложена комплексная концепция предотвращения правонарушений в сфере управления предприятиями жилищно-коммунального комплекса.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, воспроизводство основных фондов, юридическая ответственность, объективная сторона правонарушения, факторный подход, стратегическое управление.

Shevchenko V. V., Inyakin V. N. Institute legal liability for the results of the enterprises of housing and communal services

The paper considers the problem of legal liability of heads of enterprises of housing and communal services for the final results and the reproduction of fixed asset. Analyzed the possibility of involving leaders accountable for failure to comply with their duties. It has been proposed the complex concept of prevention of offenses in the management of housing and communal services.

Key words: housing and communal services, reproduction of fixed asset legal responsibility, objective aspect of the offense, factorial approach, management strategy.

Стаття надійшла до редакції 01.06.2012

Прийнято до друку 15.09.2012