

Для отдельных сфер деятельности на рынке жилищно-коммунальных услуг, в частности, для управления жилищным фондом, в Программе демонополизации и развития конкуренции на рынках услуг жилищно-коммунального хозяйства на 1998-1999 г.г. (постановление Правительства Российской Федерации от 20.12.97 № 1613) проектировался постепенный переход на конкурентные отношения. Однако поставленные цели, реализация которых возлагалась преимущественно на региональные органы власти, в значительной степени не достигнуты. В большинстве регионов в управлении жилищным фондом сохраняются административные методы хозяйствования. Ситуация с внедрением и развитием конкурентных основ в сферу управления жилищным фондом неблагоприятна, так как существующая сеть служб заказчика недостаточна для развития конкуренции в сфере управления жилищным фондом, а создание товариществ собственников жилья не получило развития.

Для жилищно-коммунального хозяйства характерны: значительная доля морально и физически устаревших основных фондов; низкая платежеспособность большей части населения; бюрократизированное управление жилищным фондом и производственными процессами в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Указом Президента Российской Федерации от 28.04.97 №425 утверждена Концепция реформирования жилищно-коммунального хозяйства. Правительство Российской Федерации приняло федеральную целевую программу «Жилище» (постановление от 17.09.01 №675). Указанные документы предусматривают постепенную ликвидацию дотационности отрасли, ввод ее в режим устойчивого и достаточного финансирования. Вместе с тем, не все вопросы развития конкуренции на рынках услуг жилищно-коммунального хозяйства вошли в принятые программные документы. Необходимо решить следующие задачи: внесение дополнений в Федеральный закон «О естественных монополиях» в части локальных естественных монополий, в том числе в системе ЖКХ; выделение в системе ЖКХ секторов, которые являются потенциально конкурентными; внедрение конкурентных отношений в сферу управления жилищным комплексом и предоставления коммунальных услуг; привлечение альтернативных организаций по предоставлению коммунальных услуг; создание системы управления жилищным комплексом, не отторгающей собственников жилья от принятия решений о расходовании финансовых средств; совершенствование законодательной и нормативно-технической базы по вопросам реформирования ЖКХ; развитие систем ТСЖ и служб заказчика; внедрение в системе ЖКХ письменных договоров о найме и обслуживании жилья, как это предусмотрено Гражданским кодексом Российской Федерации.

Для решения перечисленных проблем целесообразно внести соответствующие дополнения в существующие программные документы.

Рынок жилищно-коммунальных услуг характеризуется наличием конкурентных и монопольных сегментов (смешанный тип рынка).

Отраслями жилищно-коммунального хозяйства, в которых возможна развитая конкуренция, являются: техническое обслуживание и содержание жилищного фонда, в частности, обслуживание и ремонт внутридомовых систем (сантехнических, электротехнических, теплоснабжения); ремонтно-строительные работы; техобслуживание лифтов; техобслуживание телевизионных антенн; обслуживание электроплит; обслуживание наружного освещения; обслуживание и ремонт инженерного оборудования, мест общего пользования и содержание придомовой территории; вывоз твердых и жидких бытовых отходов; управление жилищным фондом; установка и ремонт приборов учета тепловой энергии, холодной и горячей воды; озеленение территорий; ритуальные услуги.

Отраслями жилищно-коммунального хозяйства, привязанными к инженерным сетям, в которых действуют субъекты естественных локальных монополий, являются водоснабжение и водоотведение; теплоснабжение; электроснабжение; газоснабжение.

В настоящее время проводится политика выделения в общей деятельности монопольных структур отдельных сфер, которые они могут передать на условиях субподряда другим хозяйствующим субъектам - сторонним организациям (работы по ремонту и перекладке наружных инженерных сетей; работы по ремонту и техническому обслуживанию электроизмерительных приборов).

Для отдельных сфер деятельности на рынке жилищно-коммунальных услуг, в частности, для управления жилищным фондом, в программных документах прогнозировался постепенный переход на конкурентные отношения. Управление жилищным фондом остается той сферой деятельности, в которой сохраняются административные методы хозяйствования. Ситуация с внедрением и развитием конкурентных основ в сферу управления жилищным фондом на данный момент неблагоприятна, так как существующая сеть созданных служб заказчика и товариществ собственников жилья недостаточна для развития конкуренции в сфере управления жилищным фондом.

Необходимо упорядочение ценообразования в сфере ЖКХ (особенно на услуги естественных монополий) на основе совершенствования федерального законодательства. В 1995 г. из проекта Федерального закона «О естественных монополиях» была исключена такая сфера естественно-монополистической деятельности, как жилищно-коммунальные услуги (водоснабжение, канализация и пр.), реформирование жилищно-коммунального хозяйства началось без должного правового урегулирования этих монопольных сфер.

В результате ценовая политика в секторе ЖКХ является в настоящее время неупорядоченной (основы ценовой политики в соответствии с подпунктом ж) ст.71 Конституции Российской Федерации находятся в исключительном ведении Российской Федерации; кроме того, в соответствии с п.3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, частью второй п.2 ст.1, п.2 ст.49 Гражданского кодекса Российской Федерации ограничение правоспособности юридических лиц, в том числе в сфере ценообразования, может быть введено только федеральным законом).

Очевидно, что при значительной доле субъектов естественных локальных монополий в сфере жилищно-коммунального хозяйства размеры устанавливаемых ими тарифов на оказываемые услуги существенно влияют на весь ценовой фон данной сферы. Такое отсутствие альтернативных поставщиков в системе ЖКУ имеет также следствием для потребителя необходимость оплаты указанных услуг по завышенным ценам и тарифам, рост которых не предполагает тесной связи с повышением качества данных услуг. С пресечением и предупреждением такого рода злоупотреблений связана деятельность территориальных антимонопольных органов. При этом следует отметить, что в 1997-1998 г.г. указанные злоупотребления при формировании тарифов были более очевидны; в 1999-2000 г.г.

злоупотребления, связанные с нарушением предусмотренного нормативными актами порядка ценообразования, не настолько явны и устанавливаются только при достаточно тщательном анализе.

Пример: Владимирское территориальное управление в первом полугодии 2000 г. рассмотрело несколько дел по признакам нарушения ст.5 Закона Российской Федерации «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

В частности, возбуждено дело в отношении МУП ЖКУ, являющегося монополистом

на рынке энергоснабжения, водоснабжения, канализации.

МУП ЖКУ в соответствии с ранее выданными Техническими условиями на присоединение к сетям канализации и заключенным договором осуществляло прием сточных вод от ОАО «ЭМЗ «Промэнерго», не располагающего технической и экономической возможностью для иного сброса промышленных вод и находящегося в зависимости от соблюдения организацией ВКХ договорных обязательств.

Договором определен лимит приема сточных вод, а количество сброса рассчитывается по фактическому потреблению воды. Договор подписан без разногласий, ни одна из сторон не воспользовалась правом внесения изменений. Затем МУП ЖКУ стало выдвигать требования, превышающие договорные обязательства (установить защитные устройства и узел учета).

При расчете за прием сточных вод от ОАО «Промэнерго» МУП ЖКУ применяло трехкратный коэффициент за неразрешенный сброс и пятикратный коэффициент за прием загрязняющих веществ сверх разрешенного. Поскольку на тот период завод не имел узла учета количества стоков, их объем определялся на основании п.57 Правил пользования системами коммунального водоснабжения и канализации. Тем самым предприняты попытки изменения в одностороннем порядке существенных условий договора вопреки требованиям ст.452 ГК РФ.

На заседании комиссии территориального антимонопольного управления МУП ЖКУ не представило доказательства, подтверждающие факты неразрешенного сброса или самовольного подключения ОАО «Промэнерго», не обосновало применение трехкратного и пятикратного коэффициентов и расчета водоотведения по пропускной способности системы. П.56 Правил предусматривает, что при временном отсутствии у абонента средств измерений объемов стоков их допускается принимать равными учтенным объемам воды, полученным из всех источников водоснабжения.

Договором на прием сточных вод между МУП ЖКУ и ОАО «ЭМЗ «Промэнерго» также предусмотрено, что количество сточных вод завода принимается равным количеству потребляемой воды. Учет количества потребляемой воды ведется. Таким образом, действия МУП ЖКУ нарушали требования п.1 ст.5 Закона «О конкуренции», запрещающего хозяйствующим субъектам, доминирующим на определенном товарном рынке, совершать действия, ущемляющие экономические интересы других хозяйствующих субъектов. Выданное МУП ЖКУ предписание о прекращении нарушения путем отзыва сделанного ранее расчета и перерасчета стоимости водоотведения без применения трехкратного и пятикратного коэффициентов, принимая объем водоотведения равным объему водопотребления, определенного на основании показателей счетчиков, исполнено в установленный срок.

Проблемы ценового регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства обусловлены еще и тем, что сфера является дотационной и происходит постепенное доведение оплаты жилищно-коммунальных услуг населением до 100-%-ного уровня. В силу дефицитности бюджетных средств дотации осуществляются не в полной мере, и в результате этого отдельным категориям граждан, имеющим в соответствии с федеральным законодательством право на компенсации и льготы, указанные льготы и компенсации не предоставляются. С точки зрения ценообразования в таких условиях не работает механизм самоокупаемости как отдельных предприятий ЖКХ, так и отраслей в целом.

Существуют проблемы в связи с устоявшимися сроками оплаты жилищно-коммунальных услуг. Регионы отмечают необходимость создания равных условий хозяйствования в вопросах оплаты и предоплаты для различных предприятий, в

частности, для предприятий жилищно-коммунального хозяйства. Население производит оплату жилья и жилищно-коммунальных услуг только в последующем месяце. Сами предприятия ЖКХ нередко оплачивают услуги предприятиям, поставляющим тепло-, электроэнергию, газ и пр. с внесением авансовых платежей. В период инфляции разрыв по срокам оплаты приводит к тому, что предприятия ЖКХ оплачивают услуги других предприятий при авансировании платежей деньгами по более высокой стоимости, чем деньги, поступающие от населения за жилье и коммунальные услуги в последующем месяце.

Отмеченные проблемы ценообразования приводят к тому, что происходит снижение воздействия цены как эффективного рыночного механизма на процессы становления и развития конкуренции в жилищно-коммунальной отрасли.

На рынке жилищно-коммунальных услуг понятие «потребитель» имеет принципиальное значение. Так, при формировании тарифов очень существенно, является ли потребитель промышленным предприятием или же частным лицом. При реализации тарифной политики с учетом типов потребителей осуществляется схема перекрестного субсидирования. В настоящее время встает вопрос о поэтапном сокращении перекрестного субсидирования, хотя в практике многих других стран существует «бытовой тариф», величина которого значительно меньше тарифов для предприятий.

Особенность рынка жилищно-коммунальных услуг состоит в том, что сам этот рынок пребывает в процессе становления, рыночные отношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства в некоторых отраслях и подотраслях только складываются, а рыночные механизмы задействованы не в полной мере.

Преобладание мер административного воздействия над экономическими, неразвитость конкуренции в сфере жилищно-коммунального хозяйства сформировало затратную природу тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Практически все регионы отмечают качественные изменения схем управления жилищно-коммунальным хозяйством в связи с образованием служб заказчика, разделением функций заказчика и подрядчика, заключения договоров между службами заказчика и подрядными организациями на предоставление жилищно-коммунальных услуг, проведением конкурсов, созданием товариществ собственников жилья.

Конкурсный принцип отбора организаций внедряется в сфере жилищно-коммунального хозяйства при выполнении различных видов деятельности.

Наибольшее количество конкурсов проведено в Ростовской области, Калининградской области, г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области, Республике Марий Эл, Пермской области.

Посредством проведения конкурсов в жилищно-коммунальном хозяйстве происходит привлечение частных предприятий, работа которых отличается меньшей стоимостью и высоким качеством предоставляемых услуг. Так, например, в первом полугодии 2000 г. в Волгоградской области было проведено 36 конкурсов в сфере ЖКХ, в том числе: 27 - на техническое обслуживание жилищного фонда; 1 - на обслуживание лифтов; 6 - на капитальный ремонт муниципального жилищного; 2 - на вывоз твердых и жидких бытовых отходов.

Победителями конкурсов на техническое обслуживание жилищного фонда оказываются, как правило, муниципальные предприятия. А в конкурсах на обслуживание лифтов и капитальный ремонт жилищного фонда побеждают в основном субъекты малого и среднего частного предпринимательства. Основной проблемой, с которой сталкиваются организаторы конкурсов на право технического обслуживания жилья, является отсутствие других участников конкурса, кроме муниципальных предприятий ЖКХ, так как данные рынки в

настоящее время являются малопривлекательными в силу низкой доходности и высокой степени риска задержки платежей заказчиком.

В результате проведения конкурсов на капитальный ремонт жилищного фонда отмечается улучшение качества ремонтных работ и снижение сметной стоимости от стартовой цены в среднем на 5-6%.

Основной причиной, сдерживающей эффективное проведение конкурсов, является отсутствие в местных бюджетах средств для своевременного расчета с подрядчиками по договору.

Договорная основа взаимоотношений между сторонами позволяет осуществлять контроль исполнения обязательств. Трудности в развитии договорных отношений (имеются случаи как затягивания процесса заключения договоров, так и незаключения договоров) связаны с недостаточной проработкой правовой стороны договорных взаимоотношений.

Механизм договорных отношений только отрабатывается, иногда договоры заключаются формально. Из-за недостаточного уровня оплаты для обеспечения должного качества предоставляемых услуг наблюдаются случаи отказов включения в договоры показателей качества.

Перевод отрасли на договорные отношения тормозится тем, что в настоящее время происходит передача ведомственных объектов ЖКХ в муниципальную собственность. Определенные трудности при заключении договоров с ресурсоснабжающими организациями вызывает наличие отдельных бесхозных сетей (сетей, не принятых комитетом по имуществу и не переданных ресурсоснабжающим организациям в эксплуатацию).

Не всегда договоры заключаются по итогам конкурсов вследствие ненадлежащего финансирования оплаты жилищно-коммунальных услуг, отсутствия гарантий своевременной оплаты предусмотренных по договору работ. Таким образом, в условиях дефицита бюджетных средств, направляемых на жилищные дотации и субсидии, инструменты рыночной экономики не могут работать должным образом.

Создание служб заказчика началось в г. Москве и Московской области, Курской, Ростовской, Пермской, Пензенской, Свердловской, Челябинской областях, Красноярском крае, Республике Дагестан, Ставропольском крае, и других регионах. Более половины регионов отмечают, что службы заказчика выполняют исключительно или в основном исключительно функции заказчика (ранее, в 1998 г. исключительно функции заказчика выполняло около трети служб заказчика). Таким образом, происходит дальнейшее разделение функций заказчика и подрядчика, освобождение служб заказчика от несвойственных им функций. Негативным моментом является то, что службы заказчика создаются административным путем, в их деятельности преобладает административное начало. Соответственно, конкуренция на рынке услуг, оказываемых заказчиками (управление жилищным фондом), не развита.

Товарищества собственников жилья (ТСЖ) являются новой формой управления жилищным фондом.

Наиболее активно процесс создания товариществ собственников жилья происходит в Республике Дагестан, в г. Москве и Московской области, в Нижегородской, Ростовской, Тюменской и Свердловской областях, в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области, в Алтайском крае.

До настоящего времени окончательно не отлажена система взаимодействия товариществ собственников жилья с органами местного самоуправления, комитетами по земельным ресурсам и землеустройству.

Создание ТСЖ сдерживается из-за несовершенства законодательства по

передаче муниципального имущества на баланс ТСЖ, невысоким удельным весом собственников в муниципальном жилищном фонде, неудовлетворительным состоянием многих муниципальных жилых домов, в том числе в связи с трудностями финансирования работ капитального характера.

Практика показывает, что демонополизация возможна, прежде всего, в тех подотраслях ЖКХ, которые могут функционировать на принципах самоокупаемости. Это работы по обслуживанию объектов коммунального хозяйства: сбор и вывоз бытовых отходов, эксплуатация лифтового хозяйства, банно-прачечные, гостиничные и ритуальные услуги.

Процессы демонополизации в сфере жилищно-коммунального хозяйства происходят как путем разукрупнения действующих в отрасли муниципальных предприятий, так и за счет создания альтернативных предприятий различных форм собственности, в том числе малого и среднего бизнеса, которые привлекаются на равноправной основе к участию в конкурсных отборах подрядчиков. В сфере жилищно-коммунального хозяйства функционируют альтернативные службы инженерного оборудования, лифтового хозяйства, котельных, однако сложности с финансированием ведут к подрыву доверия к самой идее реформирования жилищно-коммунального хозяйства и сдерживают вход на рынки жилищно-коммунальных услуг новых хозяйствующих субъектов.