

Г. А. Лубенец

РЫНОЧНЫЕ МЕХАНИЗМЫ РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

Работа представлена научно-исследовательски» гуманитарно-социальны» институтом Санкт-Петербургского государственного университета сервиса и экономики. Научный руководитель - доктор философских наук, профессор А. Ф. Малышевский

В статье рассмотрены практические аспекты развития конкурентных отношений в сфере жилищно-коммунальных услуг на основе оптимизации системы управления, выявлены факторы, способствующие развитию конкурентных отношений в жилищной сфере или сдерживающие это развитие.

Practical aspects of competitive relations development in the sphere of municipal housing services are considered in the article on the basis of a control system optimization. The author reveals the factors promoting competitive relations development in housing sphere or constraining this development.

Реформа жилищно-коммунального хозяйства явилась одной из наиболее ранних структурных реформ, начавшихся в российской экономике. Первые нормативно-правовые акты в этой сфере были приняты в 1992-93 гг. За прошедший период можно выделить следующие основные результаты, достигнутые в ходе преобразований. Кардинальным образом изменилась структура жилищного фонда по формам собственности. Сформирован новый слой собственников жилья как социальная база жилищной реформы. Доля частного жилищного фонда составляет более 77% по сравнению с 33% в 1990 г., доля государственного и муниципального жилищного фонда сократилась за отчетный период с 67 до 23%. Внедряются договорные отношения при управлении жилищным фондом, в том числе с конкурсным отбором подрядных организаций, развиваются формы самоорганизации жильцов. Создано, по предварительным данным, свыше 20,5 тыс. товариществ собственников жилья. Уже сегодня в жилищно-коммунальном комплексе России предприятия частной и смешанной форм собственности являются полноценными партнерами на рынке предоставления жилищных и

коммунальных услуг. На их долю приходится 41% численности предприятий водоснабжения и водоотведения, 65% предприятий электроснабжения, 57% предприятий теплоснабжения и 64% предприятий жилищного хозяйства. За последние 3 года наиболее активный рост доли предприятий частной и смешанной форм собственности произошел в секторе жилищных услуг, где по итогам 2005 г. доля только частных предприятий возросла почти в 3 раза, с 25 в 2003 г. до 64%. Возросла оплата потребителями жилищно-коммунальных услуг. При этом доля выручки предприятий коммунального хозяйства от платежей населения изменилась с 89,69 (2002 г.) до 93,4% (2005 г.)¹.

В настоящее время в сфере предоставления жилищных услуг все еще недостаточно развиты рыночные механизмы, отсутствуют реальные конкурентные отношения. Преобладание административной системы хозяйствования и неполное финансирование (в первую очередь бюджетное) жилищно-коммунального комплекса лишают работающие в этой сфере предприятия стимулов к сокращению производительных затрат. Нередки также случаи аккумуляции платежей населения

за жилищно-коммунальные услуги на уровне муниципальных властей и последующего нецелевого использования этих средств. Для этого, например, используются созданные на основе Постановления Правительства Российской Федерации № 887 «О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения» муниципальные расчетно-кассовые центры, которые пропускают через себя все платежи населения за жилищно-коммунальные услуги с целью их дальнейшего «расщепления».

При всех разговорах о конкуренции и открытости рынка жилищных услуг для частного бизнеса число муниципальных унитарных предприятий в секторе увеличивается. В 1999 г. их было 9200, в 2002 г. более 10 000, и эта цифра имеет тенденцию к росту. На таких предприятиях занято около 2 млн человек².

Необходимо учитывать, что курс на разделение функций заказчика и подрядчика и последующее создание служб заказчика в муниципальном жилищном фонде не привел к реальным рыночным преобразованиям в сфере управления многоквартирным жильем, поскольку оставил ее под контролем муниципальных чиновников. Даже в том случае, когда в муниципальном образовании создавалось несколько служб заказчика, рынок все равно оставался жестко разделенным между муниципальными управленческими структурами. Проведение в российских городах конкурсов на управление жилищным фондом является сегодня скорее исключением, чем правилом.

Наилучшим образом процесс реформирования ЖКХ развивается в сфере исполнения подрядных работ по обслуживанию и ремонту жилых многоквартирных домов. Разделение функций управления и обслуживания жилищного фонда ликвидировало монополию жилищных трестов на исполнение подрядных работ. В результате на рынок работ по обслуживанию и ре-

монту жилых домов стали приходиться частные организации. Проведение конкурсов на выполнение подрядных работ по капитальному ремонту происходит повсеместно. Появились города, в которых 100% капитальных ремонтов проводится на конкурсной основе. Формируется реальная конкурентная среда в сфере подрядных работ³.

Главный экономический потенциал развития бизнеса по управлению жилой недвижимостью - ресурсосбережение в масштабах конкретного здания. Для этого управляющая компания должна иметь возможность распоряжаться всеми финансовыми ресурсами (средствами населения и бюджета) для оплаты жилищно-коммунальных услуг в конкретном здании и самостоятельно решать, как, например, обеспечить необходимую температуру в помещениях: либо приобретая исходно заявленное количество тепловой энергии, либо приобретая меньше тепловой энергии, но зато утепляя здание. Есть все технико-экономические основания полагать, что второй путь будет более предпочтительным. Это, в свою очередь, приведет к постепенной переориентации текущих расходов на оплату тепла в капитальные расходы на утепление зданий, рационализации структуры платежей за жилищно-коммунальные услуги и в конечном счете будет способствовать снижению стоимости коммунальных услуг. Однако существующая практика формирования муниципального заказа на коммунальные услуги (когда тепловая энергия закупается сразу для всего муниципального жилищного фонда), «расщепления» жилищно-коммунальных платежей в расчетно-кассовых центрах без участия управляющей организации и без договорных отношений, прямых договоров на поставку тепловой энергии между населением и теплоснабжающими компаниями жестко ограничивает развитие конкурентного бизнеса по управлению жилищной недвижимостью.

Развитие реальных конкурентных отношений — одна из ключевых задач реформы жилищно-коммунального комплекса, решение которой позволит повысить качество предоставляемых услуг, снизить непроизводительные издержки, повысить привлекательность комплекса для частного бизнеса. Экономический анализ деятельности различных секторов жилищно-коммунального комплекса показал, что существуют реальная возможность развития конкурентных отношений в сфере содержания жилищного фонда и вместе с тем серьезные технологические ограничения, возникающие при формировании рынка услуг в сфере поставки коммунальных ресурсов (вода, тепловая энергия, газ, электроэнергия). В нормативных документах федерального уровня, таких как Указ Президента Российской Федерации № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации» (с Концепцией реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации), развитие конкурентных отношений в сфере предоставления жилищных услуг определено в качестве одной из приоритетных задач⁴.

Система жилищных отношений, действовавшая в России в советские годы, характеризовалась жестким государственным регулированием и доминированием государственной собственности.

Отличительными чертами этой системы были следующие:

- существовала монополия государственных организаций на эксплуатацию жилья и предоставление коммунальных услуг;
- государство в значительных объемах дотирировало изначально убыточную деятельность жилищно-коммунальных организаций;
- права собственников жилья практически не отличались от прав квартиросъемщиков в государственном жилищном фонде;
- государственные предприятия были наделены функциями содержания подве-

домственного им жилищного фонда и несли бремя обеспечения своих работников жильем.

Создание экономически эффективной системы управления имуществом в жилищной сфере начинается с построения взаимоотношений собственника с управляющими организациями. В соответствии с действующим законодательством имущество может быть передано в управление посредством:

- передачи в хозяйственное ведение;
- передачи в оперативное управление;
- заключения договора доверительного управления имуществом;
- заключения договора возмездного оказания услуг по управлению имуществом.

Право хозяйственного ведения и право оперативного управления составляют особую разновидность вещных прав, которая не встречается в мировой законодательной практике. Это бессрочные права юридических лиц по владению, пользованию и распоряжению имуществом собственника. Предприятие, получившее имущество в хозяйственное ведение, может владеть, распоряжаться и пользоваться предоставленным ему имуществом по своему усмотрению. Право владения, пользования и распоряжения имуществом, переданным в хозяйственное ведение или оперативное управление, не может быть ограничено условиями договора и регламентируется только Гражданским кодексом.

Имущество, переданное унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения, выбывает из фактического обладания собственника-учредителя и зачисляется на баланс предприятия. Собственник уже не может осуществлять в отношении этого имущества правомочия владения и пользования (а в значительной мере и правомочие распоряжения). Следует учитывать и то, что имуществом, находящимся у предприятий на праве хозяйственного ведения, они отвечают по своим собствен-

ным долгам и не отвечают по обязательствам создавшего их собственника, поскольку оно становится «распределенным» имуществом¹.

Наличие в нашем имущественном обороте юридических лиц - предприятий и учреждений, не являющихся собственниками, но выступающих в качестве самостоятельных участников, представляет собой прямое следствие переходного характера этого оборота и сохранения в нем элементов «огосударственной» экономики, к числу которых относятся и названные виды юридических лиц.

Очевидно, что указанные нормы законодательства, принятые на переходный период, сегодня сдерживают развитие эффективного управления жилищным фондом и препятствуют собственнику управлять жилищным фондом в объемах, определенных самим собственником, блокируют процесс развития конкуренции в этой сфере. Более того, на развитие конкуренции в сфере подрядных работ негативно влияют предусмотренные действующим налоговым законодательством налоговые льготы, в соответствии с которыми платежи граждан за жилищные услуги освобождаются от налога на добавленную стоимость (НДС). При этом налоговое освобождение

распространяется только на платежи населения управляющей организации, подрядные договоры на работы по обслуживанию и ремонту жилищного фонда предусматривают НДС. Таким образом, налоговое законодательство поощряет объединение функций управления и обслуживания и одновременно препятствует развитию конкуренции в сфере выполнения подрядных ремесленных работ. В настоящее время НДС полностью забирается с территорий в федеральный бюджет, и местные администрации считают поиск не противоречащих закону механизмов ухода от НДС одной из своих главных задач. Совмещение функций управления и обслуживания является одним из способов не платить НДС.

В целях развития конкурентных отношений в сфере обслуживания жилья необходимо, чтобы нормативные правовые акты федерального уровня ориентировали органы местного самоуправления на проведение реорганизационных мероприятий по разделению функций управления и обслуживания жилищного фонда, и чтобы практическая реализация этого положения привела к формированию конкурентной среды в сфере подрядных работ по обслуживанию и ремонту жилья.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Губанов С. Реформа предприятий ЖКХ: новый подход // Экономист. 2006. № 9.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Капелюшников Р. Российские предприятия ЖКХ на рынке жилья // Вопросы экономики. 2005. № 6.

⁵ Грабовский П. Г., Петрова С. И., Полтавцев С. И. Риски в современном жилищном бизнесе. М.: Алане, 2004.