МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ В СФЕРЕ ЖКХ

**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ В СФЕРЕ ЖКХ**

И.В. Леванович, ГОУ ВПО Оренбургский государственный университет

Жилищно-коммунальное хозяйство – это важнейшая социально-экономическая сфера национальной экономики России, сложный многоотраслевой комплекс, производственная структура которого включает в себя более 30 видов деятельности в рамках двух самостоятельных отраслей.

Кризисное их состояние обусловлено неэффективной системой управления, неудовлетворительным финансовым положением, высокими затратами, отсутствием экономических стимулов снижения издержек, связанных c оказанием жилищных и коммунальных услуг, неразвитостью конкурентной среды и, как следствие, высокой степенью износа основных фондов, неэффективной работой предприятий, большими потерями энергии, воды и других ресурсов.

**Развитие конкуренции в сфере ЖКХ является одним из важнейших факторов эффективности и повышения качества жилищно-коммунального обслуживания населения.**

**Выделим основные, на наш взгляд, особенности, характерные для рынка жилищно-коммунальных услуг.**

**Во-первых,** рынок жилищно-коммунальных услуг относится к высоко-локализованным региональным рынкам, что обусловливает его структуру и характер конкурентной среды. Уровень монополизации данного рынка во многом определяется типом района или населенного пункта.

Региональные и муниципальные рынки жилищно-коммунальных услуг в России находятся еще на стадии формирования. Важным аспектом в процессе демонополизации и развития конкуренции на рынке ЖКУ являются изменения, связанные со структурой собственников жилья.

Одной из предпосылок создания конкурентной среды должна стать приватизация государственных и муниципальных унитарных предприятий, работающих в данной сфере. Это обеспечит равные юридические права для всех участников рынка, а также будет способствовать привлечению частного капитала в ЖКХ.

**Во-вторых,** модель рынка ЖКУ характеризуется наличием конкурентных (потенциально конкурентных) и неконкурентных (естественно-монопольных) сфер деятельности. В конкурентных сферах деятельности необходимое обеспечение интересов производителей и потребителей может быть достигнуто рыночными инструментами, в т. ч. методами антимонопольного регулирования и контроля.

Опыт применения антимонопольного законодательства показывает, **что саморегулирование является преждевременным,**поскольку специфика рынков ЖКХ такова, что принятие необоснованных решений может дестабилизировать ситуацию в экономике в целом.

**Предприятия, предоставляющие услуги, оказание которых связано с использованием инженерных сетей, относятся к субъектам естественных локальных монополий (их доля на рынке данных услуг практически всегда составляет 100 %).**

К естественно-монопольным рынкам следует относить услуги по передаче тепловой и электрической энергии, газа, а также водоснабжение и водоотведение. Границы этих систем являются географическими границами рынка данных услуг, так как потребитель, подсоединенный к одной системе сетей, не может воспользоваться услугами другой.

В отношении систем водоснабжения и водоотведения следует отметить, что технически выделение сетевой составляющей от водозабора невозможно и данный вид деятельности следует рассматривать как единый комплекс (услугу).

Законодательство о естественных монополиях носит про конкурентный характер и должно реализовываться в рамках общего вектора реформ, осуществляемых в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства, в т. ч. в направлении разделения на естественно-монопольные конкурентные сферы деятельности.

К**потенциально конкурентным товарным рынкам следует отнести производство электрической, тепловой энергии и газа.**

Проводимое в настоящее время реформирование АО-энерго путем выделения генерации (производства), электросетевого хозяйства, сбытовой функции в самостоятельные виды бизнеса предполагает развитие конкуренции в сфере производства электроэнергии.

Успешно функционирующий федеральный оптовый рынок электрической энергии и мощности (ФОРЭМ) наглядно свидетельствует о возможности развития конкуренции и ухода от государственного ценового регулирования.

**А сейчас немного теории.**

Товар становится конкурентным или конкурентоспособным, если он, с точки зрения покупателя, может заменить собой другой товар. Обнаружив возможность замены одного товара другим, покупатель сравнивает их и делает выбор в пользу того или другого товара (в том числе такого же товара у другого продавца).

Одним из признаков, который определяет предпочтение покупателя, служит цена взаимозаменяемых товаров. Возможна ситуация, когда покупатель не находит замену товару, а цена его не удовлетворяет. Тогда он может отказаться не только от покупки, но и от удовлетворения своего желания.

**Таким образом, для возникновения конкуренции, кроме наличия некоторого числа продавцов, нужно еще чтобы товары обладали свойством взаимозаменяемости, а рынок предоставлял возможность индивидуального выбора товара потребителем.**

Наличие этих условий обеспечивает свободное проявление закона спроса и предложения, действие которого основано на желании получить выгоду. Сделка на свободном рынке может состояться только при условии, что она приносит выгоду обеим сторонам. Признаком достижения этого состояния является уровень цены, при помощи которой стороны приходят к согласию относительно совершаемой сделки (какое количество товара и по какой цене будет продано – куплено).

**Теория доказывает наличие тесной связи между ценой и количеством товара на рынке. В основе этой зависимости лежит принцип: уменьшение цены товара увеличивает спрос на него.**

На стороне продавцов этот принцип проявляется несколько иначе: рост цены, точнее, высокая цена, всегда вызывает желание увеличить предложение, но этот рост ограничивается величиной спроса на товар при данной цене. При падении цены предложение также будет увеличиваться, но до тех пор, пока не будет достигнуто равновесие.

**Механизм этот эффективно действует в том случае, если потребители свободны в выборе, т.е. самостоятельно определяют, когда, сколько, по какой цене и у кого покупать товар, а продавцы сами принимают решение о том, какой товар производить, где, в каком количестве, по какой цене и кому его продавать.**

Таким образом, рынок товаров становится конкурентным благодаря механизму спроса и предложения. Регулирующими инструментами этого рынка являются интересы субъектов, находящиеся во взаимном согласии между собой: свободный выбор товаров потребителями, наличие взаимозаменяемых товаров и независимая система цен.

Повышение и падение цены на товар регулирует объем производства товара и обеспечивает удовлетворение потребности в нем. Так, разность между максимальными и минимальными ценами способствует притоку капитала в отрасль, когда эта разность велика и стимулирует его отток, тогда наступает насыщение рынка соответствующим товаром.

Учитывая, что первые два элемента конкурентной системы (индивидуальный выбор и взаимозаменяемые товары, услуги) являются необходимым условием для формирования третьего элемента – независимой системы цен, то обобщенно можно сказать: основу эффективности конкурентного рынка составляет механизм формирования, движения и колебания цен. **Отсутствие независимой системы цен равнозначно отсутствию конкуренции.**

Следовательно, «создавать конкурентную среду» означает формировать на рынке названные выше условия для деятельности предприятий, реализующих данный товар, и для его покупателей. При указанных условиях конкуренция превращается в саморегулирующий механизм, который не нуждается в регулировании извне, наоборот, она должна быть ограждена от внешнего воздействия, роль которого отводится государственному управлению.

**Любое такое вмешательство в ход конкурентного механизма приводит к снижению его эффективности, создает противоречия, которые наносят ущерб интересам субъектов рынка и экономике в целом.**

**Благодаря механизму саморегулирования конкурентный рынок обеспечивает:**

- достижение самой низкой цены товара, возможной при прочих равных условиях; насыщение рынка необходимым товаром;

- равновесие между производством и потреблением продукции;

- независимость цены от производителей, что является объективным измерителем полезности товара и инструментом распределения ресурсов.

**Поэтому конкуренция признается наиболее эффективной моделью рынка по сравнению с другими рыночными структурами.**

**Что касается цен на коммунальные услуги, то они не подчиняются воздействию рынка.**

Здесь необходимо сравнить, имеет ли коммунальная деятельность какое-либо сходство с описанной выше моделью конкурентного рынка.

Рассмотрим, например, рынок инженерных услуг, функционирование которого может быть рассмотрено как полная аналогия рынка частных товаров.

**Такое сходство этих рынков ввело в заблуждение не только авторов концепции коммунальной реформы, но и многих экономистов и политиков.**

Единственное, что роднит эти два рынка – свойство однородности продукции, что позволяет покупателю конкурентного товара не отдавать предпочтений ни одному продавцу. Обратим внимание на некоторые важные моменты, которые существенно отличают рынок коммунальных услуг от рынка конкурентных товаров. **Мы выделили пять особенностей.**

**Во-первых,**невозможность рыночного регулирования цен в сфере коммунальной деятельности. Это означает также невозможность установления цен на услуги, которые могли бы претендовать на объективность.

**Во-вторых,**рынок коммунальных услуг изначально является равновесным, что не позволяет колебание объемов потребления услуг использовать для ценового регулирования.

**В-третьих,**на конкурентном рынке отдельный производитель лишен возможности влиять на цены. На рынке коммунальных услуг такая возможность не только существует, но и входит в круг экономических интересов производителя услуг.

**В-четвертых,**несмотря на все, необходимость регулирования цен в данной сфере сохраняется. Это обстоятельство обуславливает и придает ценам еще более субъективный характер, превращает их в инструмент борьбы экономических интересов и источник экономических противоречий.

**В-пятых,**экономический механизм коммунальной деятельности лишен автоматизма действия механизма конкурентного рынка в силу уникальности (отсутствие взаимозаменяемости), насущного характера и постоянной доступности услуг потребителю.

**Эти свойства имеют для сбалансирования экономических отношений два последствия.**

**Первое –**нарушается равенство позиций продавца и покупателя на рынке, т.к. производители получают возможность диктовать покупателям свои ценовые условия.

**Второе,**и это главное, связано с тем, что цена товара перестает испытывать действие закона спроса и предложения, а потеряв эту способность, цена начинает ориентироваться на издержки производства, другими словами, затратный характер коммунальных тарифов становится объективным их свойством.

**Жилищные услуги, такие, как содержание и ремонт, в т. ч. капитальный, жилищного фонда, управление его обслуживанием, эксплуатация и ремонт лифтового оборудования, вывоз твердых бытовых отходов относятся к конкурентным рынкам услуг.**

Для субъектов естественных монополий закономерным является проведение политики выделения отдельных сфер, которые они могут передать на условиях субподряда сторонним организациям.

**В частности, на принципах конкуренции могут осуществляться:**

• работы по ремонту и перекладке наружных инженерных сетей;

• работы по установке, ремонту и техническому обслуживанию приборов учета.

**В то же время указанные товарные рынки характеризуются слабо развитой конкуренцией, что приводит к низкому качеству оказываемых услуг.**

**Импульсом для развития конкуренции в сфере ЖКХ должно служить также стимулирование создания товариществ собственников жилья (ТСЖ).**

Создание ТСЖ в границах единого комплекса недвижимого имущества (кондоминиума), включающего земельный участок и расположенное на нем жилое здание, является на сегодняшний день одним из эффективных способов защиты прав собственников жилья и организации управления многоквартирным жилым домом с разными собственниками отдельных помещений.

**Таким образом, можно выделить следующие направления процесса демонополизации в сфере ЖКХ:**

• разукрупнение предприятий;

• разделение многоотраслевых предприятий на специализированные;

• разделение функций по управлению жилищным фондом и его содержанию;

• привлечение альтернативных предприятий – субъектов малого и среднего бизнеса;

• стимулирование создания ТСЖ и иных управляющих компаний.

Перевод отношений между предприятиями ЖКХ и получателями услуг на договорную основу, отделение выполнения функций собственника жилищного фонда от осуществления хозяйственной деятельности по управлению и обслуживанию этого фонда в муниципальном секторе, совершенствование системы и принципов регулирования тарифов на услуги локальных монополистов в коммунальном хозяйстве позволят проводить конкурсный отбор управляющих компаний и подрядных организаций, предлагающих более качественные услуги по наименьшей цене.

**Развитие конкуренции в сфере управления обслуживанием жилищного фонда должно осуществляться в двух направлениях:**

• управление жилищным фондом (через заключение договора на управление с собственником);

• оказание услуг, выполнение работ (через заключение договора на оказание жилищно-коммунальных услуг с управляющей организацией).

Для нормального развития конкуренции на товарных рынках рыночный метод установления (регулирования) тарифов более предпочтителен, чем затратный, предусмотренный законодательством РФ о ценообразовании. Суть рыночного метода, его еще называют интенсификационным, заключается в следующем. Тарифы формируются на основе постоянных и переменных затрат с учетом «золотого правила»: чем выше уровень конкуренции, тем меньше закладывается в тариф инфляционных и иных составляющих.

Для развития финансовых механизмов тарифного регулирования необходимо обеспечить единую методологическую базу на всех уровнях, установить единые принципы, увязывающие изменение тарифов на ресурсы и их отдельные виды, а также возможности потребителей (населения и бюджетных организаций) оплачивать услуги по новым тарифам.

Система тарифного регулирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства должна обеспечивать прогнозируемость и предсказуемость изменения тарифов. Тарифы должны быть фиксированными в течение финансового года.

**Создание конкуренции в управлении и обслуживании жилищной сферы предоставит собственникам жилья и объектов коммунального назначения право выбора организации, которая сможет обеспечить необходимое качество работ и услуг по более низким ценам.**

**Для развития конкуренции целесообразно:**

• формировать муниципальный заказ на обслуживание и развитие объектов жилищно-коммунального назначения (это должны делать органы местного самоуправления);

• рассчитываться за жилищно-коммунальные услуги на основе договоров и предусмотреть экономические санкции за их нарушение;

• привлекать для оказания жилищно-коммунальных услуг организации разных форм собственности.

**Данный подход основан на зарубежном и отечественном опыте.** Первым пыталось ввести конкуренцию в сфере жилищно-коммунального обслуживания московское правительство, заключив в марте 1992 года соглашение с Агентством международного развития США о разработке программы, предусматривающей передачу управления и содержания муниципального жилья частным компаниям. Право заняться этой работой выиграл по конкурсу Институт экономики города (США).

**Высокий инвестиционный потенциал – это не единственная возможность бизнеса, в которой заинтересован жилищно-коммунальный сектор. Отрасли требуются современные технологии менеджмента, инновационные производственные технологии, элементы реальной конкуренции.**

Всем этим обладают бизнес-структуры, и поэтому они действительно могут стать одной из движущих сил в развитии отрасли. Поясним: под развитием здесь понимается повышение качества и стабильности оказания услуг, снижение неэффективных затрат.

**Говоря о новых механизмах управления в ЖКХ, следует различать два самостоятельных блока проблем:**

• управление жилищным фондом как сфера с высоким потенциалом конкуренции;

• управление объектами инженерной инфраструктуры как естественно-монопольная сфера, где возможности конкуренции ограничены.

**Важнейшим элементом жилищно-коммунальной реформы является создание конкурентной среды за счет привлечения в управление и обслуживание жилищной сферы организаций различных форм собственности.**

В настоящее время весь муниципальный жилищный фонд закреплен за муниципальными учреждениями жилищно-коммунального хозяйства и находится в оперативном управлении служб заказчика.

Договорные отношения между организациями такой правовой формы и муниципалитетом в этом случае не обязательны. Такая форма правоотношений исключает и возможность привлечения частного бизнеса к управлению жилищным фондом, а следовательно, и к созданию конкурентной среды в жилищной сфере.

Для изменения этого положения и привлечения к управлению жилищным фондом организаций различных форм собственности подпрограмма «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса РФ», утвержденная постановлением правительства РФ от 17. 11. 2001 г. № 797, предлагает изменить существующие правоотношения.

**Суть этих изменений заключается в следующем: -**муниципалитет и другие собственники жилфонда заключают с управляющей компанией договоры на управление своим жилищным фондом в форме возмездного оказания услуг. Управляющая компания принимает на баланс этот жилфонд и информирует соответствующие службы органов местного самоуправления об изменении баланса.

Такое разделение функций в отношении муниципального жилищного фонда исключит практику выполнения органами местного самоуправления хозяйственных функций по управлению жилищным фондом.

**Демонополизация жилищной сферы стимулирует развитие конкуренции в двух направлениях:**

• проведение тендеров и таким путем получение заказа от собственника на управление жилищным фондом;

• получение заказа подрядными организациями на предоставление жилищно-коммунальных услуг от управляющей компании.

**Конкуренцию муниципальным управляющим учреждениям (службам заказчика) и жилищно-эксплуатационным предприятиям могли бы составить товарищества собственников жилья (ТСЖ).**

Уже сегодня они при тех же тарифах и намного меньшем, чем у муниципальных учреждений, бюджетном финансировании добиваются более высокого качества обслуживания жилья, успешно решают проблему неплатежей и задолженностей.

Это относится не только к ТСЖ, созданным на базе нового жилья, но и к ТСЖ, созданным на базе жилищно-строительных кооперативов старой постройки.

**Объясняется это тем, что в структурах муниципальных учреждений и предприятий, занятых управлением и эксплуатацией жилищного фонда, зачастую искусственно создаются промежуточные звенья и финансовые потоки, которые, как правило, не прозрачны.**

Контроль за финансово-хозяйственной деятельностью муниципальных учреждений и предприятий осуществляется или своими внутренними контрольными службами, или организациями, подбираемыми и финансируемыми самими проверяемыми организациями.

**Эффект от такого контроля, естественно, невелик. В отличие от громоздких муниципальных структур ТСЖ управляют небольшим числом жилых домов. Финансовые потоки в этом случае легко проверяются и постоянно контролируются ревизионной комиссией, представляющей собственников жилья.**

**Материальные ресурсы приобретаются на свободном рынке, а не через искусственно созданные посреднические фирмы, что и позволяет ТСЖ на те же средства выполнять большие объемы работ.**

**Поскольку реформирование жилищно-коммунального хозяйства реализуется в регионах муниципальными органами власти, можно с полным основанием заключить, что власти на местах пока не готовы добровольно отказаться от своего монопольного положения в управлении жилищным фондом и на равных конкурировать с ТСЖ.**

А опыт привлечения частных фирм к управлению жилфондом в стране тоже пока не накоплен, чтобы его широко внедрять. Здесь у властей есть вполне обоснованные опасения, что частные фирмы целиком сориентируются на оказание услуг населению и получение при этом коммерческой прибыли и не будут заниматься техническим обслуживанием и ремонтом жилых домов.

**Таким образом, прошедшие годы реформирования ЖКХ пока не дали положительного результата ни по одному из перечисленных выше направлений. А это значит, что как региональным, так и местным властям необходимо срочно вносить коррективы в программу реформирования жилищно-коммунального комплекса.**

Предложенная нами классификация факторов формирования и развития конкурентной среды в ЖКХ в России может стать определенной методологической базой для управления конкурентоспособностью в этой сфере.

Емкость рынка ЖКУ в масштабе страны сегодня оценивается, по разным данным, от 700 до 750 млрд рублей. Спрос, предъявляемый на эти услуги, стабилен. А это как раз то обстоятельство, которое может и должно привлечь в эту сферу людей, готовых заниматься бизнесом на твердых, понятных условиях.

**Следует сказать и о проблемах, которые в настоящее время продолжают оставаться актуальными.**

**Во-первых,** это пассивность населения. Сегодня и механизм оплаты ЖКУ, и роль жильцов в процессе управления жилым фондом практически абсолютно одинаковы для дома, где 100 % квартир приватизированы, и для дома, где нет ни одной приватизированной квартиры.

Остаются нечеткими стимулы к образованию товариществ собственников жилья. Убедить граждан объединяться в товарищества собственников жилья (ТСЖ) на условиях отсутствия гарантий местной власти, по возмещению предоставляемых населению льгот и субсидий по оплате ЖКУ практически невозможно. В итоге с 1996 г., т.е. момента выхода закона о ТСЖ, форму управления ТСЖ приняли лишь 1,7% всего государственного и муниципального жилищного фонда, при этом прирост наблюдался только за счет нового строительства.

**Во-вторых,** организация и проведение конкурсов. Несмотря на множество контролирующих организаций и некоторые серьезные ограничения по участию в них муниципальных предприятий, проблема объективности, а следовательно, и эффективности конкурсов не решена полностью.

**В-третьих,**как показывают проведенные исследования, для инвесторов страшен не столько высокий износ основных фондов, сколько неразбериха с самими основными фондами. Многие объекты ЖКХ не имеют правового обеспечения, т.е. соответствующей документации, регистрации, даже не всегда ясно, кто их хозяин.

Оценка, учет и регистрация проведены только на 7 процентах объектов ЖКХ. Эта трудоемкая техническая работа требует и времени, и средств, и соответствующих исполнителей.

В сложившейся ситуации ни один здравомыслящий инвестор не станет вкладывать собственные средства, понимая, что данная сфера по своей сути является многоотраслевым комплексом, где все в значительной степени взаимосвязано. Опасна не только сложившаяся неразбериха с объектами ЖКХ, но и последствия: тормозится деятельность отдельно взятой управляющей компании, функционирующей в рамках многоотраслевого комплекса ЖКХ, что может сделать ее в целом неэффективной.

**В-четвертых,** переход организаций в сфере ЖКХ на договорные отношения по-прежнему не начат. Особенно остро эта проблема проявляется во взаимоотношениях ресурсо-сберегающих организаций и управляющих компаний по порядку расчетов между ними, а главное, по определению той организации, которая является непосредственным поставщиком электрической, тепловой энергии, газа и воды.

Управляющие жилищным фондом организации, в том числе управляющие компании, жилищно-эксплуатационные участки, ТСЖ и др., как правило, приобретают названные ресурсы по тарифам, установленным для предприятий, а передают их гражданам по ценам, установленным для населения.

**В-пятых,** как показывают проведенные исследования, реформа неизбежно сталкивается с так называемым организационным сопротивлением, которое зачастую оказывают влиятельные руководители существующих структур управления в сфере ЖКХ.

В первую очередь это касается жилищных трестов, ЖЭУ и др., деятельность которых напрямую зависит от намеченных преобразований. Для них реальна проблема – потерять работу в результате развития института конкурсов. Между тем, как показывают исследования, организации, функционирующие сегодня на легальной основе в сфере ЖКУ, не только не готовы к увеличению интенсивности работы, повышению ее качества, заботе об удовлетворенности потребителей, но и не видят в этом никакой необходимости.

Основными особенностями негативного характера, присущими работникам трестов и ЖЭУ, выявленными в ходе проведенных исследований, оказались следующие: иждивенческие настроения, **отсутствие понимания того, что удовлетворенность потребителя – это главный оценочный показатель деятельности организации, обеспечивающий ее выживание и успех в рыночных условиях.**

**В-шестых,**реализация реформы, несомненно, связана с ростом затрат на управление, который обусловлен самой концепцией реформы, а именно разделением заказчика, управляющей компании, подрядчика и потребителя услуг. Реализация этой схемы потребует значительных затрат на организацию контроля, систематической проверки объема и качества выполненных работ управляющими компаниями, подрядчиками и их соответствия договору.

Существуют и другие институциональные проблемы, обусловленные необходимостью повышения уровня управления в сфере ЖКХ.

**В целях развития конкурентной среды практическими рекомендациями для предприятий ЖКХ может быть создание систем менеджмента качества (СМК). Цель этой системы – повышение эффективности работы предприятий с точки зрения управляемости всех процессов при производстве и предоставлении жилищно-коммунальных услуг.**

В мировой практике задача повышения конкурентоспособности и укрепления положительной репутации поставщиков услуг в жилищно-коммунальной сфере **решается путем добровольной сертификации независимой третьей стороной систем менеджмента предприятий ЖКХ.**