**Содержание**

1. Введение
2. Структура и экономическое состояние отрасли
3. Региональные особенности жилищно-коммунального хозяйства
4. Стимулирование создания товариществ собственников жилья
5. Антимонопольное регулирование и создание конкурентной среды в тепло-, электро-, водоснабжения и водоответвления

5.1 Привлечение малого бизнеса на рынок жилищно-коммунального хозяйства

5.2 Государственное регулирование и контроль качества услуг жилищно-коммунального хозяйства

1. Реформирование системы финансирования жилищно-коммунального хозяйства и оплаты услуг

6.1 Ценообразование в системе монопольного предоставления услуг жилищно-коммунального хозяйства

6.2 Социальная защита населения

1. Вывод
2. Использованная литература

**1. Введение**

Жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой комплекс подотраслей, призванных обеспечивать условия нормальной жизнедеятельности населения и функционирования городских структур. Жилищно-коммунальное хозяйство в значительной степени формирует среду жизнедеятельности человека, обеспечивая комфортность города, района, микрорайона, жилища. Эта отрасль, с одной стороны, испытывает влияние развивающихся рыночных отношений, а с другой является важным звеном системы социальной защиты населения. Это порождает серьёзные проблемы и противоречия, как негативные процессы и явления, ухудшение состояния жилья, качества коммунальных услуг и многого другого.

Жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой отрасль сферы услуг и важнейшую часть территориальной инфраструктуры, определяющей условия жизнедеятельности человека, комфортности его жилища, его инженерное благоустройство, качество и надёжность услуг транспорта, связи, бытовых и других услуг, от которых зависит состояние здоровья, качество жизни и социальный климат городской среды.

В составе жилищно-коммунального хозяйства выделяются следующие подотрасли:

* Жилищное хозяйство и ремонтно-эксплутационное производство.
* Водоснабжение и водоотведение.
* Коммунальная энергетика (электроснабжение, теплоснабжение, газоснабжение).
* Городской транспорт (троллейбус, трамвай, автобус).
* информационное хозяйство (кабельные сети, спутниковое телевидение, оптоволоконные системы и электронные каналы связи, системы компьютерного обеспечения и связи).
* Внешнее городское благоустройство, включающее дорожное хозяйство и дорожно-транспортное строительство.
* Санитарная очистка территорий (уличная уборка, домовая очистка с утилизацией бытовых и пищевых отходов).
* Зелёное хозяйство (озеленение городов, цветоводство).
* Гостиничное хозяйство.
* Бытовое обслуживание (бани, прачечные, ритуальное обслуживание).
* Уличное освещение.

Отрасли городского хозяйства и жилищно-коммунальных услуг тесно связанны с региональной экономикой и рассматриваются как комплекс служб, предприятий, инженерных сооружений и сетей, необходимых для удовлетворения повседневных бытовых, социально-культурных, коммунальных потребностей населения.

В городское хозяйство входят предприятия, выполняющие как производственные, так и непроизводственные функции, включая транспорт, бытовое обслуживание, связь, торговлю, общественное питание и другие отрасли.

К особенностям жилищно-коммунального хозяйства можно отнести:

* Сочетание производственных и непроизводственных функций, связанных с изготовлением материальных продуктов и оказанием услуг.
* Особую социальную значимость, усиливающую необходимость государственного регулирования и контроля со стороны потребителей.
* Сочетание коммерческих (ориентированных на получение прибыли) и некоммерческих организаций.
* Отрасль представлена как естественными монополиями (транспортировка энергии и жидкостей), так и отраслями, в которых возможна и необходима конкуренция (производство товаров и услуг).
* Многообразие организационно-правового статуса предпринимательства (с образованием и без образования юридического лица) и форм собственности.
* Сочетание крупного (производство электроэнергии, водоканал) и малого бизнеса.
* Рассредоточение центров оказания услуг соответственно системе населения, что обуславливает особую роль местных органов самоуправления.
* Особая значимость экологического и санитарно-эпидемиологического контроля.
* Необходимость гарантированного обеспечения минимума услуг, независимо от платёжеспособности населения.
* Многообразие потребителей (граждане, их ассоциации, предприятия, бюджетные организации).

Повышение требований к жилищно-коммунальному хозяйству его развитие и совершенствование выступают как важный фактор повышения уровня жизни людей, улучшения жилищных условий и развития культуры населения.[[1]](#footnote-1)

**2. Структура и экономическое состояние отрасли**

Россия является одной из высокоурбанизированных стран мира, она имеет 73% городского населения, однако, продолжительность жизни её населения существенно ниже, чем в других, особенно высокоразвитых странах. Одной из существенных причин такого положения является экологическая обстановка городов.

Влияние качества живой среды на здоровье горожан – основополагающий фактор, ибо они проводят там доминирующую часть жизни. В силу высокой социальной значимости и жизнеобеспечивающих функций, ЖКХ можно отнести к области государственного контроля за безопасность продукции, то есть государство должно гарантировать потребителям определённый уровень качества жилищно-коммунальных услуг и их безопасность.

Для жилищно-коммунальных услуг характерны:

а) принадлежность к группе жизнеобеспечения;

б) социальная значимость;

в) низкая заменяемость другими услугами.

Существенной особенностью отрасли является проявление негативных последствий монопольного положения предприятий - поставщиков и производителей услуг, выражающееся не только в необоснованном завышении цен и тарифов на них, но и в их неудовлетворительном качестве, надежности и экологической безопасности при отсутствии у потребителя возможности отказаться от данных видов услуг.

В настоящее время ценовой контроль, осуществляемый по ряду услуг органами государственной власти, а по ряду услуг органами местного самоуправления, должен противостоять возможности предприятий-монополистов использовать монопольное положение для неоправданного роста цен. Однако, отсутствие методических материалов по проблемам ценообразования в сфере естественных локальных монополий, а также системы типовых договоров, отражающих интересы как поставщика услуги, так и ее потребителя, делает этот контроль недостаточно эффективным.

Монопольное положение предприятий отрасли приводит к недостаточно эффективному использованию имеющихся финансовых и материальных ресурсов, отсутствию оперативного реагирования на требования потребителей путем принятия адекватных экономических мер и управленческих решений, слабой восприимчивости предприятий жилищно-коммунального хозяйства к требованиям научно-технического прогресса, отсутствию личной заинтересованности работников в соблюдении показателей качества, надежности и экологической безопасности работ (услуг).

Антимонопольное регулирование, имеющее целью снижение негативных последствий монопольного положения предприятий отрасли и обеспечение безусловного соблюдения требований Закона РФ "О защите прав потребителей", постановления Правительства РФ от 18 июня 1996 г. N 707 "Об упорядочении системы оплаты жилья и коммунальных услуг", а также Правил предоставления коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1994 года №1099 и Правил предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 10.02.97г. N 155, возможно путем реализации комплекса взаимоувязанных действий как экономического, так и административного характера, осуществляемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, что требует совершенствования функционирования таких составляющих хозяйственного механизма как финансирование, ценообразование, управление и взаимоотношения между всеми сторонами, участвующими в процессе производства и получения жилищно-коммунальных услуг.

За последние годы значительно изменилась ситуация с собственностью на объекты жилищного и коммунального хозяйства. Она характеризуется тремя главными тенденциями:

- массовой приватизацией жилищного фонда;

- передачей объектов жилищно-коммунального хозяйства из государственной собственности в муниципальную собственность;

- акционированием части объектов жилищно-коммунального хозяйства, в основном объектов электро- и теплоснабжения, входящих в единую систему энергообеспечения страны.

Этот процесс заложил предпосылки для развития конкуренции и демонополизации в отрасли, но к настоящему времени не дал существенных позитивных результатов.

В силу технологических особенностей отрасли и условий формирования современных систем жизнеобеспечения территорий большинство предприятий жилищно-коммунального хозяйства, и в первую очередь, связанные с сетевой поставкой ресурсов, занимают монопольное положение на обслуживаемой ими территории (являются локальными монополиями). При этом географические границы товарных рынков, как правило, определяются административными границами городов и районов (исключения в отдельных случаях составляют межрайонные электрические сети, водопроводные сети и ряд других объектов, имеющих межрайонное значение).

**3. Региональные особенности жилищно-коммунального хозяйства**

Россия характеризуется большим разнообразием региональных особенностей, связанных с административными, нормативно-правовыми, климатическими, технологическими отличиями и размерами территорий муниципальных образований.

Большинство основных фондов в жилищно-коммунальной сфере является муниципальной собственностью, то есть вопросы владения, распоряжения и пользования ими находятся в ведении муниципальных органов власти. Жилищное законодательство и вопросы социальной поддержки населения являются законодательством совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Такая ситуация приводит к большому нормативно-правовому разнообразию в регионах. Эти различия могут заключаться в условиях финансирования отрасли, в подходах к вопросам собственности на объекты жилищно-коммунального хозяйства, в социальной, тарифной политике в этой сфере.

В регионах сложились различные схемы административного управления отраслью, начиная от жесткой вертикальной схемы управления и финансирования в пределах региона и заканчивая ситуацией, когда муниципальные образования полностью самостоятельны в вопросах жилищно-коммунального хозяйства.

Существенно различаются подходы к управлению отраслью и на уровне муниципальных образований: в одних случаях преобладают административные начала, в других - ставка делается на развитие рыночных отношений.

Климатические особенности в регионах приводят к различию в сезонности предоставления коммунальных услуг, в частности - отопления, к использованию различных технологий их предоставления, и в конечном счете - к объективно разной стоимости жилищно-коммунальных услуг. Учет климатических особенностей, например Крайнего Севера, может привести к существенным разным подходам к развитию отрасли, демонополизации и развитию конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг.

Наряду с климатическими существуют значительные технологические особенности предоставления жилищно-коммунальных услуг. К таким особенностям можно отнести вид топлива, используемый в теплоснабжении и способ его поставки, поверхностный или подземный водозабор, технология водоподготовки и т.д. Технологические особенности также могут существенно влиять на подходы к развитию конкуренции и демонополизации отрасли.

Все это должно учитываться при разработке программ развития жилищно-коммунального хозяйства каждого региона и муниципального образования.

**4. Стимулирование создания товариществ собственников жилья**

Реформа собственности в жилищном хозяйстве должна привести к формированию двух уровней конкурентных отношений:

* конкуренция в сфере управления недвижимостью в целях получения заказа от собственника на управление жилищным фондом;
* конкуренция подрядных организаций в целях получения заказа на обслуживание жилья.

Импульсом для развития конкуренции в данных направлениях должно служить формирование многообразия собственников жилья, которая достигается, в первую очередь, путем создания товариществ собственников жилья в соответствии с Федеральным законом “О товариществах собственников жилья”.

Объединение собственников жилья в товарищества собственников жилья в границах единого комплекса недвижимого имущества (кондоминиума), включающего в себя земельный участок и расположенное на нем жилое здание, является одним из наиболее приемлемых способов защиты их прав, влияния на стоимость и качество предоставляемых услуг и позволяет создать условия для привлечения дополнительных источников финансирования работ по обслуживанию и ремонту жилищного фонда.

Кроме того, товарищества собственников жилья получают реальную возможность самостоятельно решать вопросы организации обслуживания и эксплуатации жилья, а следовательно и определять порядок расходования средств, направляемых на эти цели.

Члены товариществ собственников жилья прямо заинтересованы в установке приборов индивидуального учета и регулирования потребляемых воды, газа и других энергоресурсов, так как зачастую реальный объем потребления оказывается значительно меньше рассчитываемого по нормативу.

Комплекс ресурсосберегающих мероприятий, проводимый товариществами собственников жилья, позволяет значительно уменьшить общий объем потребления ресурсов за счет предотвращения неоправданных расходов воды, газа и других энергоресурсов. Население привыкает экономно относиться к предоставляемым услугам, прослеживая связь между своими затратами и потреблением этих услуг, что практически невозможно осуществить в муниципальном жилищном фонде и, в частности, в отдельных приватизированных квартирах.

Активизация органов местного самоуправления, граждан и организаций по созданию товариществ собственников жилья должна осуществляться путем:

- гарантированного выделения бюджетных средств субъектов Федерации или муниципальных образований на цели государственной регистрации комплексов недвижимого имущества в жилищной сфере - кондоминиумов;

- принятия соответствующих решений органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления о передаче товариществам собственников жилья установленных государственных дотаций на эксплуатацию, текущий и капитальный ремонты жилищного фонда, на отдельные виды коммунальных услуг, о выделении компенсаций за предоставление льгот отдельным категориям граждан, а также жилищных субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг семьям с низкими доходами. Важное значение для успешной организации и развития товариществ собственников жилья имеют активная информационная кампания по разъяснению возможностей, которые получают собственники, объединенные в товарищества собственников жилья, организация обучения руководителей товариществ основам управления недвижимости, а также упрощение процедуры регистрации товариществ и передачи им недвижимости в управление.

**5. Антимонопольное регулирование и создание конкурентной среды в тепло-, электро-, водоснабжения и водоответвления**

Предприятия, оказывающие услуги тепло-, электро-, водоснабжения и водоотведения, несмотря на разнородность оказываемых услуг, характеризуются несколькими общими признаками:

- использованием в ходе технологического процесса сложной инженерной инфраструктуры, привязанной к конкретной территории (сетей водопровода, канализации, теплосетей, устройств по передаче электроэнергии и т.д.);

- неразрывностью или строгой последовательностью процессов производства, передачи и потребления материальных носителей услуги;

- невозможностью для потребителя отказаться от получения данных видов услуг на сколько-нибудь длительный срок;

- невозможностью компенсации недопроизводства услуг в один период за счет более интенсивного их производства в другой;

- необходимостью четкой взаимосвязи на всех стадиях производственного процесса;

- тесной зависимостью организации производственного процесса, потребности в мощностях и конкретных инженерных решений от местных условий.

Таким образом, упомянутые виды услуг могут быть отнесены к естественным локальным монополиям на конкретной территории.

Возможные мероприятия по разукрупнению существующих предприятий ресурсоснабжения путем выделения самостоятельных юридических лиц для производства и доведения услуг до потребителей различными предприятиями по технологической цепочке (сетевое хозяйство, транспортное обслуживание и т.д.) могут привести к дезорганизации работы соответствующих подотраслей и ухудшению обслуживания потребителя, так, например:

в водопроводно-канализационном хозяйстве процесс производства и передачи материального носителя услуги, как правило, осуществляется в рамках одного предприятия, что соответствует особенностям технологического процесса и является экономически и организационно оправданным. В ряде городов оказание услуг по водоснабжению и водоотведению производится разными предприятиями, что, однако, не приводит к формированию в подотрасли конкурентной среды, а лишь обусловливает наличие на данной территории двух субъектов монополии. Таким образом, возможное разукрупнение предприятий водопроводно-канализационного хозяйства по данному признаку не может быть оправдано с точки зрения осуществления демонополизации.

Данные подходы можно распространить и на другие ресурсоснабжающие организации.

Особенности ценообразования на услуги естественных локальных монополий характеризуются следующим:

- Все предприятия энерго-, тепло-, водоснабжения и водоотведения являются фондоемкими производствами, удельный вес основных активов которых довольно велик. Поддержание работоспособности основных производственных средств требует значительных текущих затрат. Амортизация, как правило, не покрывает необходимые затраты на текущий ремонт и профилактические работы, так как бухгалтерские нормы амортизации не отражают реального срока службы имущества.

- Производственное имущество предприятий естественных локальных монополий изношено и требует восстановления, а в отдельных случаях - полной замены с учетом требования современных технологий. Привлечение инвестиций и кредитных ресурсов на модернизацию возможно только в частных случаях из-за проблем с залоговым обеспечением, высоких процентных ставок, низкой ликвидностью активов и т.п. Предприятиям, в большинстве случаев, приходится рассчитывать на прибыль, оставшуюся в их распоряжении после налогообложения и выплаты дивидендов (для акционерных обществ) или на бюджетные ресурсы.

- В отрасли до сих пор существует кризис неплатежей, который невозможно разрешить силами только предприятий ресурсоснабжения.

Кроме проблемы низкой платежеспособности коммерческих предприятий, существует проблема неплатежеспособности предприятий и организаций, не подлежащих отключению ни при каких условиях. Упущенная выгода от сомнительной дебиторской задолженности, как правило, покрывается за счет увеличения тарифов и оплачивается платежеспособными пользователями.

- В себестоимости услуг предприятий - естественных локальных монополий большой вес занимают продукция и услуги других предприятий - монополистов. Предприятие не в состоянии влиять самостоятельно на тарифы и цены своих основных поставщиков. Рост тарифов одного предприятия - монополиста почти всегда вызывает цепную реакцию роста цен и тарифов всей отрасли.

Все эти характеристики ценообразования можно назвать внешними факторами, независимыми от предприятий- монополистов.

Кроме внешних факторов предприятия-монополисты характеризуются внутренними проблемами (внутренние факторы).

Это, как правило, низкий уровень управления и недостаточная квалификация персонала и как следствие:

- отсутствие эффективной системы учета и планирования, как финансового, так и натурального;

- неудовлетворительная работа по ликвидации дебиторской задолженности, следствием чего является упущенная выгода и низкая платежеспособность предприятий-монополистов;

- отсутствие опыта конкурсной работы при выборе фирм-подрядчиков при проведении капитального ремонта и нового строительства, что приводит к значительному увеличению капитальных вложений;

- высокие потери энерго- и водоресурсов при промышленной обработке и транспортировке ресурсов потребителю, которые вызваны недостаточным контролем за расходом ресурсов и изношенностью передающих систем и магистралей. При этом величины потерь не проверены на практике и, как правило, устанавливаются директивным порядком;

- в большинстве случаев принципы стимулирования работников предприятий локальных естественных монополий не связаны с разумной экономией энергоресурсов, эффективностью работы предприятий и т.д.

Все эти и другие подобные факторы прямо или косвенно увеличивают тарифы и цены предприятий естественной монополии. В конкурентных условиях эти проблемы решает само предприятие. В условиях естественной монополии их необходимо решать методами контроля и регулирования стоимости услуг предприятий-монополистов государственными органами власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления.

Несмотря на ограниченные возможности формирования конкурентной среды в сфере естественной локальных монополий, определенные пути и здесь существуют за счет создания конкурентной среды на отдельных этапах предоставления коммунальных услуг (сезонные ремонтные работы капитального характера, закупка топлива и материалов и т.д.) подрядными организациями любых форм собственности. В структуре производственных затрат эти составляющие обычно превышают 50%. Размещение подобных заказов может и должно осуществляться на конкурсной основе, а порядок осуществления работ и услуг регламентироваться договорами

Развитие конкурентной среды может осуществляться в сфере управления системами городского водоснабжения и водоотведения или теплоснабжения, основные фонды которых находятся в муниципальной собственности.

Органы местного самоуправления заключают с управляющей фирмой договор на управление системой водоснабжения, водоотведения или тепловыми сетями, в котором формулирует целевые установки деятельности фирмы на время действия договора. Таким образом, компания по управлению городскими сетями принимает на себя обязательства, связанные, как правило, с повышением качества предоставляемых услуг, которое формулируется либо в виде натуральных показателей, либо в виде индикаторов.

При этом неотъемлемой частью договора на управление является определение тарифной политики муниципалитета по отношению к данной коммунальной услуге с учетом значений индикаторов, отражающих стандарты качества услуги.

В рамках реализации местных программ демонополизации возможна передача муниципальной инфраструктуры водо- или теплоснабжения в управление отечественным и зарубежным компаниям, имеющим авторитет на российском рынке данных услуг, с заключением указанных договоров на доверительное управление на конкурсной основе.

Привлечение иностранных компаний к управлению муниципальными системами жизнеобеспечения должно сопровождаться разработкой необходимой правовой базы для защиты национальных интересов России в этой сфере экономики.

При демонополизации теплоснабжающих предприятий следует учитывать основные направления реформы собственности:

а) в больших городах, отапливаемых от теплоэлектроцентралей (ТЭЦ), основные источники тепла и магистральные теплосети вошли в состав региональных акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в государственной собственности. В то же время разводящие сети, а также большинство коммунальных котельных стали муниципальной собственностью и поставка тепла по их сетям и от их источников осуществляется муниципальными предприятиями (как правило, одним предприятием в городе).

Такая ситуация привела к тому, что единая инфраструктура оказалась в руках двух собственников - акционерных обществ и органов местного самоуправления.

б) в городах и городских поселках с населением до 100000 человек, где нет ТЭЦ, имеет место следующие ситуации:

* коммунальные котельные остались государственной собственностью и вошли в состав государственных региональных теплоснабжающих организаций. В этом случае органы местного самоуправления практически лишены серьезных возможностей заниматься развитием ключевой инфраструктурной составляющей городского хозяйства;
* все коммунальные источники тепла стали муниципальной собственностью и обслуживаются муниципальными коммунальными предприятиями.

В целях организации оптимального регулирования предлагаются два решения:

а) органам местного самоуправления может быть предоставлено право управления долей государства в уставных капиталах акционерных обществ, осуществляющих обеспечение городских нужд. Муниципальные предприятия по согласованию с органами местного самоуправления могут выступает соучредителями акционерных обществ, внося в качестве имущественного вклада котельные и разводящие сети, входящие в систему теплоснабжения города.

В случае невозможности реализовать такое решение следует рекомендовать органам местного самоуправления создать несколько муниципальных предприятий по обслуживанию разводящих тепловых сетей (если длина сетей превышает 200 км) , поскольку в этом случае не меняется цикл поставки услуги, но возникает возможность конкуренции на обслуживание сетей и поставку услуг, в том числе на конкурсной основе.

б) органам местного самоуправления и органам власти субъекта Федерации необходимо решить вопрос о передаче коммунальных котельных и тепловых сетей из государственной в муниципальную собственность. Это позволит более эффективно решать вопросы развития теплообеспечения городов.

**5.1 Привлечение малого бизнеса на рынок жилищно-коммунального хозяйства**

Развитие конкуренции в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг тесно связано с привлечением к этому виду деятельности на конкурсной основе как можно большего количества субъектов предпринимательства, и прежде всего - малых предприятий.

Наиболее типичными малыми предприятиями, заинтересованными в получении заказов на предоставление различных жилищно-коммунальных услуг, являются малые ремонтно-строительные предприятия, связанные с ремонтом жилищного фонда и инженерного оборудования.

Для привлечения указанной группы предприятий к новому для них виду деятельности необходимо проводить политику разумной поддержки таких предприятий, с целью их выхода на рынок жилищно-коммунальных услуг.

Для поддержки малого бизнеса, занятого в сфере жилищно-коммунального хозяйства, необходимо:

- органам власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления организовать подготовку и переподготовку кадров в области управления и обслуживания недвижимости;

- региональным фондам поддержки предпринимательства резервировать часть средств для предоставления льготных среднесрочных кредитов предприятиям, занятым предоставлением жилищно-коммунальных услуг;

- органам местного самоуправления обеспечить проведение конкурсов на оказание жилищно-коммунальных услуг с участием субъектов малого предпринимательства.

Направлениями в демонополизации сферы оказания жилищно-коммунальных услуг с участием малого бизнеса являются:

- разработка региональных и муниципальных проектов инновационной деятельности малых предприятий в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в том числе с привлечением инвестиций и прямым участием иностранных фирм, с целью расширения видов, снижения стоимости и повышения качества предоставляемых населению услуг путем усиления конкуренции в данной сфере. При этом условия допуска иностранных предпринимателей на российский рынок жилищно-коммунальных услуг должны соответствовать принципам и нормам Генерального Соглашения по торговле услугами Всемирной Торговой Организации;

- проработка льготных кредитных линий для кредитования малых предприятий жилищно-коммунальной сферы и разработка механизмов возврата кредитов, полученных для приобретения средств малой механизации (получение техники в лизинг для малых предприятий жилищно-коммунальной сферы);

- создание малых предприятий по подготовке менеджеров в сфере управления жилым фондом городов и населенных пунктов;

- разработка и осуществление 3-4 пилотных проектов создания специализированных объектов инфраструктуры поддержки малого предпринимательства в жилищно-коммунальной сфере (производственно-технологические центры, ателье проката специализированного оборудования, мелкооптовые базы продажи оборудования для жилищно-коммунального хозяйства и др.);

- поддержка выставочно-ярмарочной деятельности субъектов малого предпринимательства жилищно-коммунальной сферы (частичная оплата участия малых предприятий в выставках межрегионального и федерального уровня).

Создание условий для привлечения малого бизнеса в сферу оказания жилищно-коммунальных услуг является одним из серьезных направлений демонополизации сферы жилищно-коммунального хозяйства.

**5.2 Государственное регулирование и контроль качества услуг жилищно-коммунального хозяйства**

Наличие различных видов собственности предполагает государственное регулирование в вопросах содержания и использования жилищного фонда и объектов коммунального назначения, обеспечивающее соблюдение обязательных для всех собственников федеральных стандартов качества предоставления жилищно-коммунальных услуг и разработку на их базе региональных стандартов содержания жилья и объектов коммунального назначения для использования их в качестве нормативов при заключении договоров между подрядчиками и заказчиками. По мере улучшения финансирования работ по обслуживанию жилищного фонда и объектов коммунального назначения эти стандарты могут ужесточаться.

Государственный контроль и регулирование качества жилищно-коммунального обслуживания могут осуществляться органами местного самоуправления, органами государственной жилищной инспекции субъектов Российской Федерации, контролирующими не только соблюдение стандартов качества предоставляемых услуг, но и наличие соответствующих договоров. С учетом этого, соответствующие органы целесообразно наделить правом административного воздействия на подрядные организации, выполняющие по договору определенные виды и объемы работ; на управляющие организации и собственников жилья и объектов коммунального назначения.

Помимо плановой деятельности неотъемлемой функцией государственных жилищных инспекций субъектов Российской Федерации является оперативное реагирование на обращения и заявления потребителей жилищно-коммунальных услуг. Государственные жилищные инспекции взаимодействуют с территориальными управлениями Государственного антимонопольного комитета Российской Федерации.

Федеральный орган исполнительной власти, наделенный Правительством Российской Федерации соответствующими полномочиями, проводит комплексный анализ и обобщение тенденций развития жилищно-коммунального хозяйства на основе государственной статистической и бухгалтерской отчетности, осуществляет формирование государственной политики в этой сфере экономики, координацию деятельности органов управления жилищно-коммунальным хозяйством субъектов Российской Федерации, осуществляет разработку федеральных законодательных и иных правовых актов, норм, правил и государственных стандартов качества, эксплуатации, капитального ремонта и реконструкции объектов жилищно-коммунального хозяйства.

На уровне субъектов Российской Федерации государственное регулирование развития и функционирования жилищно-коммунального хозяйства, в том числе, координации деятельности по переходу к новым тарифам оплаты жилья и коммунальных услуг, должно осуществляться органами управления жилищно-коммунального хозяйства субъектов Российской Федерации, наделенными соответствующими полномочиями (министерство, комитет, департамент, государственная жилищная инспекция субъекта Российской Федерации и другие).

Одной из форм государственного регулирования и контроля качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг является лицензирование, а также определение приоритетных групп потребителей этих услуг, подлежащих обязательному обслуживанию, и минимального уровня предоставляемых услуг в случае невозможности полного удовлетворения их потребностей из-за недостатка ресурсов или мощностей у организации, отнесенной к естественной монополии или доминирующей на рынке указанных услуг.

Защиту интересов потребителей жилищно-коммунальных услуг следует осуществлять также путем установления необходимых условий и ограничений, обеспечивающих нормативный уровень жилищно-коммунального обслуживания потребителей при принятии решений об изменении форм собственности организаций жилищно-коммунального хозяйства.

В области технического обеспечения жилищно-коммунального хозяйства помимо разработки и внедрения приборов индивидуального учета и регулирования потребляемых воды, газа и других энергоресурсов, особого внимания заслуживает разработка автоматизированных систем диспетчерского управления, которые позволяют не только учитывать потребление соответствующих ресурсов, но и регулировать процесс их распределения и потребления в жилищно-коммунальном хозяйстве. Кроме того, такая система может предоставлять информацию для всех уровней управления.

**6. Реформирование системы финансирования жилищно-коммунального хозяйства и оплаты услуг**

Предоставление любой жилищно-коммунальной услуги, как правило, связано с взаимодействием нескольких хозяйствующих субъектов, Демонополизация и развитие конкуренции в этой сфере направлены на привлечение в технологическую цепочку производства и предоставления услуг специализированных организаций, что позволяет получить оптимальное соотношение цены и качества необходимых работ и услуг.

Жилищно-коммунальное хозяйство представляет собой сложную отрасль, в которой можно выделить две группы хозяйствующих субъектов:

* действующих в условиях рыночной конкуренции;
* являющиеся локальными монополистами.

Тариф на ту или иную жилищно-коммунальную услугу формируется как совокупность регулируемых и рыночных цен организаций, задействованных в предоставлении услуги. Например, тариф по отоплению, в общем случае, может состоять из:

* рыночной (регулируемой) цены управления процессом отопления жилого дома (планирование работ, заключение договоров, контроль за их выполнением);
* регулируемой цены производителя тепла;
* регулируемой цены (тарифа) организации, осуществляющей транспорт тепла по магистральным и разводящим сетям;
* рыночной цены обслуживания внутридомовых сетей;
* рыночных цен абонентского обслуживания по расчету и сбору платежей;
* рыночной цены обслуживания счетчиков тепла и других регистрирующих и регулирующих приборов.

Таким образом можно представить формирование тарифа на любую жилищно-коммунальную услугу.

Следовательно, процесс установления тарифа для каждой жилищно-коммунальной услуги должен начинаться с определения составных частей этого тарифа путем анализа деятельности по обеспечению услуги и определения подходов к определению цен на отдельные виды работ, связанные с предоставлением услуги.

Утверждение тарифа, как правило, следует проводить с учетом анализа всей совокупности цен на работы, связанные с предоставлением этой услуги. В исключительных случаях возможно рассмотрение цен только на отдельные вида работ по предоставлению услуги.

Стоимость работ и услуг в конкурентных отраслях должна не регулироваться, а определяться рынком. Причем, в различных сегментах рынка цены на одну и ту же работу или услугу могут отличаться. Задача тарифной политики в этом случае состоит в определении принципов определения стоимости работ, включаемой в тариф на услугу, с учетом различных рыночных цен на эти работы в отдельных сегментах рынка.

Локальные монополисты подразделяются на две группы:

К первой группе относятся предприятия, относящиеся к локальным естественным монополиям в силу объективных технологических, экологических, экономических или иных причин.

Стоимость работ и услуг, предоставляемых предприятиями монополистами должна регулироваться, так как специфика любой монополии проявляется в ее заинтересованности завышения стоимости своих работ и услуг. В жилищно-коммунальном хозяйстве данная проблема особенно обострена в силу социальной значимости оказываемых услуг. Отсутствие (или невозможность конкуренции) означает , что предприятие может сохранять неэффективную структуру производства, которая, в частности, может заключаться в нерациональном использовании ресурсов, неэффективном управлении и т.д.

Ко второй группе относятся предприятия, работающие в потенциально конкурентных подотраслях, в которых необходимо проводить политику демонополизации.

Специфика потенциально конкурентных отраслей ЖКХ заключается в том, что их монополизм на местных локальных рынках не имеет объективных экономических, технологических или иных причин. При этом, если в одних случаях это единственное предприятие в городе, специализирующееся на определенном виде услуг (вывоз и депонирование твердых бытовых отходов - спецавтохозяйство), то в других случаях ( обслуживание жилищного фонда)- таких предприятий может быть несколько, и каждое из них, по существу, имеет свой закрепленный за ним “сегмент” данного локального рынка услуг, т.е. по факту является олигопольной моделью рынка, которая может давать результат, сравнимый с монополией.

До тех пор пока предприятия, попадающие в эту группу, функционируют в отсутствии реальной конкуренции, стоимость их работ и услуг должна регулироваться на тех же принципах, что и для предприятий первой группы.

Процесс формирования тарифа на жилищно-коммунальные услуги должен заключаться в поиске компромисса между техническими задачами и финансовыми потребностями поставщиков услуг и платежеспособным спросом потребителей. Утвержденный тариф (цена) должен быть связан с конкретной программой деятельности предприятия.

Решение вопросов перспективного развития и модернизации коммунального предприятия - монополиста возможно только при финансовом обеспечении программы развития через тарифную политику и при способности общества оплачивать такой тариф.

В рамках муниципальных образований целесообразно проводить единую тарифную политику на коммунальные услуги, поставляемые по инженерным сетям, находящимся в муниципальной собственности, для всех потребителей, а также на жилищные услуги для муниципального жилищного фонда. Например, желательно, чтобы стоимость услуги по отоплению была одинаковой по всему муниципальному образованию внутри каждой из групп потребителей (промышленность, бюджетная сфера, население) вне зависимости от конкретного источника тепла.

Такой подход определяет необходимость расчета средневзвешенной стоимости работ и услуг, выполняемых разными подрядчиками по объективно разным ценам (производство тепла, обслуживание жилищного фонда) и включение в тариф на данную жилищно-коммунальную услугу этой средневзвешенной стоимости.

Для обеспечения баланса интересов при регулировании тарифов необходимо создать публичную систему их формирования и регулирования, в том числе на муниципальном уровне, которая обеспечит необходимое методическое и информационное взаимодействие между отдельными элементами этой системы: процедурами мониторинга, подготовки и рассмотрения заявок на пересмотр тарифов, их утверждения и вступления в силу, а также необходимую нормативную базу для внедрения такой системы.

Система регулирования должна основываться на следующих основных принципах:

* Последовательность и прогнозируемость изменения тарифов обеспечивает предсказуемость деятельности коммунальных предприятий, повышает их инвестиционную привлекательность и снижает стоимость заемного капитала;
* Прозрачность тарифов позволяет достичь доверия каждого потребителя, в частности, и общества, в целом;
* Регулирование должно носить целевой характер и заключаться в оптимизации некоторого множества целей, носящих отчасти противоречивый характер и отражающих интересы различных групп: самого предприятия, муниципалитета, населения, промышленных предприятий, инвестора и др. Точный перечень целей и их относительная значимость индивидуальны для каждого регулирующего органа. Построение иерархии целей на основе баланса интересов - ключевая задача разработки целевой системы регулирования.

Для того, чтобы создаваемая система регулирования была максимально эффективна при ее создании необходимо обеспечить:

* надлежащее стимулирование коммунальных предприятий к экономному использованию финансовых и природных ресурсов;
* должное стимулирование инвесторов к вкладу капитала в перспективные и хорошо управляемые коммунальные предприятия;
* максимальную вовлеченность потребителей, инвесторов, налогоплательщиков в процесс регулирования;
* снижение политизированности ценообразования.

Для создания эффективной системы регулирования необходимо разделение функций управления муниципальным жилищно-коммунальным хозяйством и регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги в пределах компетенции органов местного самоуправления. Деятельность по предоставлению услуг также должна быть отделена от деятельности органов исполнительной и законодательной власти по регулированию в сфере услуг.

В компетенцию регулирующего органа входит не только определение регулируемых цен для работ предприятий- монополистов по обеспечению жилищно-коммунальными услугами, но и разработка тарифов на жилищно-коммунальные услуги, которые, как отмечалось ранее, могут включать целый ряд как регулируемых, так и рыночных цен.

Для осуществления функций по регулированию тарифов на муниципальном уровне целесообразно создать постоянно действующую комиссию, в которую должны войти представители различных структурных подразделений исполнительной и представительной власти муниципального образования.

Возможна передача функций регулирования независимому регулирующему органу, не входящему в структуру органов муниципальной исполнительной и представительной власти.

Одним из таких решений может стать передача регулирующих функций региональным энергетическим комиссиям. Данное решение представляется оправданным для малых и сельских муниципальных образований в регионах, где региональные энергетические комиссии являются самостоятельными юридическими лицами, имеющими штат профессионально подготовленных сотрудников. Решение о передаче функций по регулированию тарифов на жилищно-коммунальные услуги независимому регулирующему органу могут принять только сами органы местного самоуправления в пределах своей компетенции.

При создании процедуры регулирования необходимо определить:

* период регулирования - т.е. период действия установленного тарифа или регулируемой цены;
* условия, при наступлении которых тариф может быть пересмотрен в течение регулируемого периода (досрочно);
* объем и состав информации, предоставляемой предприятиями - локальными монополистами регулирующему органу при подаче заявки на тариф и в течение регулируемого периода;
* объем и состав информации, представляемой предприятиями - локальными монополистами, для обеспечения мониторинга деятельности предприятия в регулируемый период (при этом дается гарантия непроведения в течении этого времени внешних аудиторских проверок);
* порядок подачи, рассмотрения и утверждения заявки на пересмотр тарифа или регулируемой цены.

Необходимо обеспечить открытость процесса тарифного регулирования для заинтересованных сторон, предусмотрев возможность публичных слушаний на заседаниях регулирующего органа, а также порядок привлечение представителей потребителей к процессу регулирования.

Система регулирования должна предусматривать ответственность регулирующего органа за принимаемые решения. Это должно обеспечиваться наличием форм отчетности регулирующего органа за принятые решения, а также правилами обжалования решения регулирующего органа.

**6.1 Ценообразование в системе монопольного предоставления услуг жилищно-коммунального хозяйства**

Типичными жилищно-коммунальными услугами, предоставляемыми предприятиями - монополистами, является поставка ресурсов по присоединенным сетям: отопление, горячее и холодное водоснабжение, водоотведение, газо- и электроснабжение. Наличие присоединенной сети делает безальтернативным для конкретного потребителя выбор поставщика услуги.

Основанием для пересмотра тарифа или регулируемой цены, как правило, должны являться либо окончание установленного срока действия, либо изменение объективных обстоятельств, связанных с предоставлением услуги, либо неудовлетворительная работа по результатам мониторинга коммунального предприятия.

Для инициирования процедуры регулирования коммунальное предприятие должно направить в регулирующий орган заявку с расчетом своих финансовых потребностей и, соответственно, минимально приемлемого, который позволит ему предоставлять потребителям услуги требуемого качества в необходимом объеме. Потребности в финансировании должны определяться в соответствии с утвержденной регулирующим органом методикой. Заявка предприятия должна охватывать следующие вопросы.

* Обоснование прогнозируемого объема и качества услуг с учетом требований потребителей и имеющихся производственных возможностей.
* План мероприятий по повышению эффективности деятельности, качества услуг и т.д. с учетом требований потребителей.
* Прогноз себестоимости и налоговых платежей, основанный на фактических показателях прошлого регулируемого периода с учетом планируемых мероприятий по повышению эффективности деятельности, качества услуг и т.д.
* Прогноз потребностей в прибыли:
  + потребности в инвестициях в основные и оборотные средства и обоснование их эффективности;
  + потребности в финансировании для погашения кредитов, займов и процентов по ним;
  + отчисления в фонд потребления в зависимости от прогнозируемого эффекта от реализации мероприятий и инвестиционных проектов, что создаст дополнительные стимулы для предприятий к повышению эффективности деятельности.

Подразделения местной администрации готовят для регулирующего органа информацию, отражающую требования к качеству, надежности и объему услуг, потребляемых населением и бюджетными организациями, а также обоснование предельно допустимой с учетом финансовых возможностей муниципалитета и населения величины тарифа. При разработке заявки используется система специально разработанных индикаторов. Заявка составляется на основе комплексного стратегического плана развития города с учетом планов нового строительства, прогнозов социальных показателей, прогнозов бюджета города и т.д.

Заинтересованные представители предприятий- потребителей должны отразить в информации, направляемой в регулирующий орган, их требования к качеству, надежности и объему потребления услуг.

Рассмотрев представленные заявки и информацию всех заинтересованных сторон, регулирующий орган формирует тариф и/или регулируемую цену, и представляет их для утверждения соответствующим органам власти.

Главной задачей регулирующего органа является поиск баланса интересов сторон: коммунального предприятия - монополиста, муниципалитета, населения, организаций - потребителей и потенциальных инвесторов. Нижним пределом поиска компромисса между финансовыми потребностями предприятия - поставщика и платежеспособностью потребителя услуги может стать себестоимость работ поставщика. При едином методологическом подходе к расчету себестоимости особенности, связанные с конкретными условиями производства услуг, географическими факторами и пр., должны найти отражение в нормативных документах и методиках, разрабатываемых и утверждаемых на уровне субъектов Федерации.

**6.2 Социальная защита населения**

Защита населения при переходе на рыночные принципы оплаты жилищно-коммунальных услуг состоит в недопущении со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и уполномоченных ими организаций:

* включения в экономически обоснованные тарифы затрат, связанных с монопольным положением организаций жилищно-коммунального хозяйства;
* сдерживания развития программы предоставления субсидий на оплату жилья и коммунальных низкодоходным семьям;
* необоснованного снижения качества предоставляемых услуг, предусмотренного договорами найма, на техническое обслуживание и предоставление жилищно-коммунальных услуг;
* введения неоправданно высокого уровня ставок на оплату жилья, превышающего по площади социальную норму, и тарифов на сверхнормативное потребление коммунальных услуг.

Необходимо пересмотреть федеральную политику в отношении льгот отдельным категориям граждан по оплате жилищно-коммунальных услуг. По каждой льготе должен быть четко указан источник финансирования каждой льготы.

Следует принять меры по совершенствованию механизма предоставления жилищных субсидий и отражению изменений в оценке прожиточного минимума и минимальной потребительской корзины в целях увеличения платы за жилье и коммунальные услуги. Это, в частности, предполагает:

* исключение возможности отказа в выделении жилищных субсидий гражданам, имеющим на них право, под каким бы то ни было предлогом, в том числе проживающим в домах ведомственного жилищного фонда и домах, находящихся в хозяйственном ведении или оперативном управлении организаций;
* при определении величины субсидии по оплате жилья и коммунальных услуг недопустимо исключение отдельных видов коммунальных платежей (оплата жилья, плата за наем, за водоснабжение, канализацию, теплообеспечение, горячее водоснабжение, газоснабжение, электроснабжение);
* установление процедур, не допускающих отказа в выдаче субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг гражданам, имеющим просроченную задолженность по оплате жилья и коммунальных услуг, при их согласии погасить эту задолженность в согласованные сроки. Это дало бы возможность исключить просроченную задолженность наименее обеспеченных семей;
* в целях создания эффективной системы мер воздействий на должников по оплате жилищно-коммунальных услуг, а также дополнительной защиты граждан от необоснованных санкций организаций, осуществляющих управление жилищным фондом, контроль обоснованности применения мер принуждения к должникам целесообразно возложить на специальную комиссию (комиссию по жилищным спорам), куда следует включать представителей органов местного самоуправления, работников территориальных государственных жилищных инспекций, служб социальной защиты, а также юристов. К компетенции комиссии могут быть отнесены:
* проведение работы по выработке и реализации мероприятий по погашению задолженности по оплате жилья и коммунальных услуг;
* консультирование семей по вопросам получения различных видов социальной помощи и содействие в получении этой помощи;
* организация добровольного обмена жилыми помещениями;
* формирование обменного жилищного фонда для переселения;
* выявление нанимателей, дела на которых передаются в суд, и организация подачи судебного иска.

Общее положение об указанной комиссии следует разработать на федеральном уровне.

Необходимо обеспечить оперативное отражение нормативных затрат, связанных с пользованием жилищно-коммунальными услугами, в методике расчета прожиточного минимума.

Министерству труда и социального развития Российской Федерации целесообразно предусмотреть в рамках общей системы социальной защиты населения реализацию программы выделения жилищных субсидий.

**7.** **Вывод**

По официальным данным износ инженерного оборудования в ЖКХ составляет 75%, при этом потери тепла при эксплуатации энергетического оборудования и систем энергоснабжения достигает 60% (при норме 16%), а темпы износа инженерных систем составляют 12% в год.

Отсюда – постоянное снижение качества среды обитания населения, рост числа катастроф, что подтверждается авариями на коммунальных объектах во многих районах. За последние 10 лет количество аварий и нарушений в работе коммунальных объектов выросло в 5 раз.

Проблемы проявляются в нарушении энергетической и экологической безопасности среды обитания, отсутствии нормального теплоснабжения зданий из-за зашлакованности, коррозии, разрегулировки, физического износа действующих инженерных систем отопления и тепловых сетей, кровли, подвальных помещений, стеновой и оконной теплоизоляции.

Отдельно следует выделить проблему подготовки и переподготовки кадров в новых условиях реформирования ЖКХ, восстановление её основных фондов, расширенного нового строительства и обслуживания инженерных сетей.

Главным источником питьевой воды в России являются поверхностные водоёмы (около 70%) и лишь 30% приходится на подземные воды. В последние годы резко обострились проблемы качества воды. Водные источники повсеместно загрязнены, поскольку используются не только для забора воды на бытовые и производственные нужда, но и как приёмники канализационных стоков – хозяйственно-бытовых и промышленных. Уже к 2000 году степень очистки сточных вод снизилась до 60-65%, а около 24% сточных вод сбрасывается в водоёмы неочищенными.

Решение вышеперечисленных проблем достигается восстановлением энергетического и экологического равновесия среды обитания человека, а также путём реновации инженерных систем, то есть к приведению их в режим нормального функционирования.

Для решения проблем по реформированию ЖКХ предложено создать специальный фонд в размере не менее 250 миллиардов рублей, при этом на ремонт жилищного фонда направляется не менее 150 миллиардов рублей. Это отрадное явление, ранее на эти цели средств не выделялось.

Объёмы выделенных финансовых средств впечатляют, но предварительные расчёты показывают, что только на восстановление основных фондов ЖКХ до нормативных значений требуется 1 триллион 636 миллиардов рублей. И притом, что реальные цифры необходимых финансовых средств можно получить только после проведения технической инвентаризации основных фондов в ЖКХ, которая в настоящее время составляет в разных регионах от 5 до 40%. Отсюда следует, что муниципальные органы не обладают на настоящий момент достоверной информацией как об общем количестве объектов, их техническом состоянии, так и об объёме действительно необходимых финансовых средств для кардинального решения проблем ЖКХ на местах.

Эффективная реализация намеченных целей возможна только путём использования системного подхода и активного крупномасштабного применения новейших отечественных и зарубежных разработок в области реноваций (восстановлений) инженерных систем ЖКХ, для чего Фондом, как было сказано В.В. Путиным, должна быть подготовлена программа, рассчитанная на 4-5 лет. Однако реализация такой крупномасштабной программы требует технического и технологического перевооружения, а также переподготовки кадров, работающих в сфере оказания услуг в ЖКХ.

**8. Использованная литература**

1. Журнал ЖКХ-инфо №2(6) март 2008
2. Интернет-ресурсы:

revolution.

book.vsem.ru

1. Финансы: Учебник для вузов, под ред. М. В, Романовского, проф. О. В.Врублевской, проф. Б. М. Сабанти. – М.: Издательство “Перспектива”;издательство “Юрайт”, 2000, 520 с.
2. Пешин Н. Л. Муниципальная финансовая система Российской Федерации: Научно-практическое пособие. – М: Формула права, 2000 – 448с.
3. Дронов А.А. О состоянии ЖКХ России и перспективах его формирования // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ – 2004 - №8.

1. Журнал ЖКХ-инфо №2(6) март 2008 [↑](#footnote-ref-1)