

ПРОБЛЕМИ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА З ТОЧКИ ЗОРУ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ

*Костусев О.О.
Антимонопольний комітет України*

До сфери житлово-комунального господарства входить сукупність ринків, частина з яких належить до ринків природних монополій (централізоване постачання теплової енергії, централізоване водопостачання і водовідведення), та група ринків послуг, що пов'язані головним чином з утриманням житлового фонду і є потенційно конкурентними.

На ринках природної монополії обмежений вибір споживачами виробників послуг. У споживача відсутня можливість одержувати послуги за межами визначеної, часто невеликої, території. Оскільки суб'єкти господарювання, що діють на ринках, які знаходяться у стані природної монополії, не відчують конкурентного тиску, вони не мають достатніх стимулів для зменшення витрат та поліпшення якості послуг. До того ж на більшості потенційно конкурентних ринків у сфері житлово-комунального господарства також існують монополійні утворення.

Діяльність суб'єктів господарювання, які діють в сфері житлово-комунального господарства постійно знаходиться в полі зору Антимонопольного комітету. Це пов'язано з тим, що протягом останніх років значна кількість порушень антимонопольного законодавства, що виявляються органами Антимонопольного комітету України, здійснюється саме цими суб'єктами господарювання, перш за все підприємствами водо-, теплопостачання та водовідведення. Тому доцільно з урахуванням набутого досвіду розглянути шляхи поліпшення державного регулювання та розвитку конкуренції у сфері житлово-комунального господарства.

Дослідження, проведені Антимонопольним комітетом України в ході розгляду заяв, скарг та справ щодо порушення законодавства про захист економічної конкуренції у житлово-комунальній сфері свідчать про те, що здійснення ринкових реформ у житлово-комунальному господарстві, задіяння всіх можливих резервів здешевлення вартості послуг та підвищення їх якості, як це передбачено Указом Президента України від 19 жовтня 1999 року №1351/99 «Про прискорення реформування житлово-комунального господарства», особливо у сфері послуг, які надаються суб'єктами природних монополій, відбувається дуже повільно і непослідовно. Стимування реформування у цій сфері пов'язано з багатьма факторами.

Одним з них є недосконалість законодавчого і нормативного забезпечення. Удосконалення потребує нормативна база, яка регулює правовідносини між виробниками і споживачами послуг, регламентує технічні нормативи норм витрат і втрат під час надання зазначених послуг та формування економічно обґрунтованих тарифів на послуги, що надаються підприємствами житлово-комунального господарства.

Існуюча система державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, що діють на ринках тепло-, водопостачання та водовідведення, малоєфективна і потребує суттєвого вдосконалення.

Для цього необхідно:

1 Поступово розмежувати функції регулювання діяльності суб'єктів природних монополій від галузевого і корпоративного управління, створити систему незалежного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в житлово-комунальному господарстві.

2 Удосконалити порядок ціноутворення на послуги суб'єктів природної монополії, що діють на ринках тепло-, водопостачання та водовідведення, з урахуванням особливостей, встановлених Законом України «Про природні монополії».

У тариф не повинні включатися необґрунтовані витрати і наднормативні втрати, пов'язані з господарською діяльністю суб'єктів природних монополій. До тарифу мають включатися тільки втрати та витрати, обраховані на основі економічно обґрунтованих нормативів, а не виходячи з фактичних витрат попереднього звітного періоду, які подекуди є значно завищеними.

При аналізі матеріалів, отриманих за результатами проведених перевірок суб'єктів природної монополії, встановлено, що окремі суб'єкти господарювання при формуванні тарифів (цін) на свої товари (роботи, послуги) включають до інших операційних витрат суму безнадійної дебіторської заборгованості та відрахування до резерву сумнівних боргів, визнані штрафи, пеню, неустойку, витрати на утримання об'єктів соціально-культурного призначення, спонсорську допомогу тощо.

Зазначені витрати не стосуються самої послуги, але становлять значну частину інших витрат, які включаються до тарифу. Це тягне за собою невиправдане збільшення собівартості послуг, які ними надаються, а відтак і зростання відповідних тарифів. Тому необхідно доопрацювати методики формування тарифів на житлово-комунальні послуги. Вони повинні передбачати виключний перелік витрат для забезпечення діяльності з надання послуг суб'єктами природних монополій та не допускати включення до зазначених витрат таких, які не відносяться до основної діяльності цих суб'єктів.

3 Для більш надійного захисту прав споживачів переглянути нормативно-правові акти, які регулюють правила приєднання до мереж тепло-, водопостачання та водовідведення та відключення від них. При цьому треба виключити можливість нав'язування необґрунтованих вимог, зокрема під час видачі технічних умов на приєднання до цих мереж або відключення від них. Існуючі нормативні акти з цього питання суперечливі та потребують взаємоузгодження та вдосконалення.

4 Запровадити систему розрахунків за отримані послуги та використані ресурси тільки на основі договорів та єдиного нормативного акту щодо проведення перерахунків за фактично одержані споживачами комунальні послуги.

Порядок надання споживачам послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення врегульований Правилами надання населенню послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення (надалі - Правила), затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.97 №1497. Відповідно до вимог Правил послуги надаються споживачеві згідно з договором, який укладається за ініціативою виконавця згідно з Типовим договором про надання населенню послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення. Типовим договором передбачено, що у разі відхилення якості послуг від встановленої цим договором, чи у разі порушення виконавцем умов договору, він здійснює перерахунок розміру плати за послуги у бік зменшення.

Численні скарги, що надходять до Антимонопольного комітету і справи про порушення антимонопольного законодавства, які розглядалися в територіальних відділеннях Комітету, свідчать про неналежне виконання цих норм Правил виконавцями послуг. У тих випадках, коли такі перерахунки і проводилися, то у різних областях вони проводилися по-різному, в більшості регіонів відсутня певна прозора система проведення перерахунків, яка б дозволяла забезпечувати належний контроль за її функціонуванням.

В результаті заходів, вжитих органами Комітету, за період 2001 - квітень 2003 року проведено перерахунків на загальну суму близько 803 млн. грн. Перерахунки за опалювальний сезон 2002-2003 років продовжуються.

Прикладом врегулювання зазначеної проблеми є затвердження Київською міською державною адміністрацією, за пропозицією Київського міського територіального відділення Комітету, Методики проведення перерахунків за надані послуги централізованого опалення та водопостачання, якою започатковано нормативне забезпечення системи проведення перерахунків з населенням за надані послуги з опалення та постачання гарячої води з урахуванням відхилення реальних температур теплоносія від прийнятих при розрахунках тарифів.

5 Встановити обґрунтовані норми витрат та втрат під час надання послуг централізованого водо-, теплопостачання та водовідведення.

Насамперед це стосується норм споживання холодної, гарячої води, теплової енергії та їх нормативних технологічних втрат в мережах. Відсутність належного обліку, безгосподарність комунальних підприємств вирішується в основному шляхом підвищення норм споживання, а також нормативних технологічних втрат тепла, води у мережах. Як показують перевірки, в середньому технологічні втрати складають 17 - 27 відсотків, а часто перевищують 30 відсотків і навіть досягають 40 відсотків. Встановлення квартирних лічильників холодної і гарячої води, будинкових (у багатоквартирних будинках) лічильників теплової енергії підтверджує, що норми споживання завищені принаймні на 30 - 40 відсотків, необґрунтовано завищені також технологічні втрати.

Прикладом того, що є великі резерви зниження втрат води у внутрішньобудинкових мережах, може служити експеримент Черкаського виробничого управління водопровідно-каналізаційного господарства. У декількох будинках було відремонтовано запірну сантехнічну будинкову арматуру та відремонтовано і відрегульовано квартирне сантехнічне обладнання, що призвело до зниження споживання води у цих будинках з 17,7 куб. м на одного мешканця до 8,5 куб. м.

6 Обладнання житлового фонду приладами обліку та регулювання споживання води та теплової енергії. Це сприяє зменшенню вартості послуг водо-, теплопостачання та спонукає до більш ефективного використання води та енергоресурсів.

Відсутність у споживачів належної кількості засобів обліку дає можливість постачальникам послуг отримувати плату за фактично не надані послуги. Вирішенню даної проблеми перешкоджає навіть не стільки брак коштів на встановлення приладів обліку, а в першу чергу мала інформованість населення, відсутність відповідних заходів щодо заохочення споживачів до встановлення приладів обліку.

Встановлення будинкових лічильників обліку гарячої та холодної води не повністю вирішує проблему, оскільки житлово-експлуатаційні організації не мають стимулів до усунення витоків води з внутрішньобудинкових мереж (витоки у підвалах тощо), оскільки ці втрати, зафіксовані будинковим лічильником, будуть перекладені на квартиронаймача. Доцільно, щоб фінансування оснащення наявного житлового

фонду будинковими засобами обліку та регулювання споживання гарячої та холодної води здійснювалося без віднесення цих витрат до тарифів на відповідні послуги, за рахунок виконавця таких послуг, оскільки власник квартири, який вже встановив за власні кошти лічильники, буде вимушений сплачувати кошти за непотрібне йому обладнання - будинковий лічильник.

7 Запровадити постійний моніторинг діяльності суб'єктів природної монополії, які надають послуги тепло-, водопостачання та водовідведення, з боку органів місцевого самоврядування, громадських організацій. Мають бути запроваджені, відповідно до вимог Закону України «Про природні монополії», процедури публічних слухань щодо змін тарифів на послуги суб'єктів природних монополій, здійснюватися залучення представників громадських організацій, їх об'єднань до розробки проектів нормативно-правових актів з питань встановлення тарифів та надання послуг.

8 Встановити ціну на газ для об'єднань співвласників квартир багатоквартирних будинків на рівні цін для власників чи наймачів житла.

Альтернативу централізованому опаленню мають створити автономні системи опалення. Однак їх розповсюдженню перешкоджає те, що вартість газу для об'єднань співвласників квартир багатоквартирних будинків встановлена, як для підприємств комунальної теплоенергетики.

Відповідно до статті 4 Закону України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" об'єднання є неприбутковою організацією та створено для сприяння власникам квартир окремого багатоквартирного будинку - членам об'єднання в отриманні житлово-комунальних та інших послуг належної якості. Створення і діяльність об'єднань базується на нормах Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», а не Законів України «Про підприємства в Україні» та «Про підприємництво».

Об'єднання, використовуючи газ для роботи своєї котельні, не надає споживачам послуги з теплопостачання (що є основною функцією підприємств комунальної теплоенергетики), тепла енергія у цьому разі не виступає товаром. Об'єднання лише здійснює розрахунки з постачальниками газу, води, електроенергії, які використовуються для виробництва теплової енергії. За дорученням власників квартир об'єднання лише виступає відповідальною особою за технічне обслуговування котельні, яка є спільною власністю його членів. Тобто об'єднання виконує роль узагальненого споживача газу, який використовується для опалення житла і нічим не відрізняється від власника приватного будинку, який теж отримує газ для опалення свого житла індивідуальним котлом і сплачує за спожитий газ за тарифом, передбаченим постановою НКРЕ від 18 березня 1999 року №337 для населення.

Встановлення цін за отриманий об'єднаннями співвласників багатоквартирного будинку газ за тарифами, які встановлені для підприємств комунальної теплоенергетики, гальмує розвиток альтернативних джерел теплопостачання, які мають складати конкуренцію суб'єктам господарювання, що діють на ринку централізованого теплопостачання та не сприяє діяльності об'єднань, як суб'єктів реформування житлово-комунального господарства.

Досвід багатьох країн свідчить, що навіть найкраща система регулювання є недостатньою умовою ефективного розвитку житлово-комунального господарства: необхідно впровадження в дану сферу конкурентних відносин, залучення до неї приватного капіталу. Впровадження конкуренції необхідно перш за все на ринках, які є потенційно конкурентними. В Одесі та ряді інших міст України приватні фірми займаються, зокрема, збором та вивозом побутових відходів. Цей досвід необхідно вивчати та розповсюджувати. Активне залучення приватного капіталу до виконання

робіт по експлуатації та утриманню житлових об'єктів дасть змогу знизити вартість відповідних послуг та підвищити їх якість.

Однак можливо впровадження конкурентних засад навіть на тих ринках, які знаходяться у стані природної монополії. Щоправда, у цих випадках підприємці конкурують за право входження на такі ринки. В Україні існує відповідна нормативна база – ще в 1999 році прийнятий Закон “Про концепції”, набули чинності відповідні постанови Кабінету Міністрів. Однак у житлово-комунальному господарстві концесійна система використовується дуже рідко.

Необхідно відзначити, що наші предки у XIX столітті набагато активніше використовували такі методи. Так, водопровід в Одесі був побудований і більше 20 років експлуатувався англійською фірмою. При цьому умови контракту, який вона уклала з міською думою, були досить жорсткими. За перебої в постачанні, неналежну якість води фірма повинна була сплачувати великі штрафи.

Високий рівень монополізації більшості ринків у сфері житлово-комунального господарства – одна з найбільших перешкод на шляху розвитку галузі. Тому поліпшення системи державного регулювання суб'єктів природних монополій, що діють на ринках тепло-, водопостачання і водовідведення та розвиток конкуренції у житлово-комунальному господарстві – необхідні умови виводу галузі з кризи, підвищення якості та зниження вартості житлово-комунальних послуг.

УДК 72.025.5:69.059.38

РЕКОНСТРУКЦІЯ ЖИТЛА – СКЛАДОВА ЧАСТИНА ДЕРЖАВНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

Онищук Г.І.

“НДІПроектреконструкція”, м.Київ

Одним із головних напрямів реалізації нової житлової політики в Україні є комплексна реконструкція існуючого житлового фонду.

Реконструкція житла вирішує цілий ряд соціальних проблем нашого суспільства, таких як:

- створення комфортних умов проживання, зміцнення генетичного рівня та здоров'я людей;
- збереження головного національного багатства – житлового фонду, не тільки збереження, але й відновлення та збільшення його обсягів;
- формування нового архітектурного обліку наших міст, збереження історичної, культурної та архітектурної спадщини країни, благоустрій населених пунктів;
- вирішення житлової проблеми – до 20% додаткової площі можна отримати за рахунок реконструкції та надбудови мансард;
- значне зменшення втрат енергоресурсів (30-40% втрачаємо щорічно) за рахунок модернізації інженерного обладнання та санації будівель.

Житловий фонд, створений в 50-70 роки минулого сторіччя в період активної індустріалізації в будівництві, складає 72 млн.м², майже 5 млн.м² житлового фонду відноситься до категорії ветхого та аварійного житла. Весь житловий фонд із 5-ти