

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТАРИФОВ НА УСЛУГИ ЖКХ: СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НОВЫЕ РЕШЕНИЯ

ВОПРОС РЕГУЛИРОВАНИЯ ТАРИФОВ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ ИМЕЕТ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНО ВАЖНОЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ

М.Л.Шаккум
Председатель
Комитета
Государственной
Думы
по промышленно-
сти, строитель-
ству и наукоем-
ким технологиям



Регулирование тарифов ЖКХ как антиинфляционная мера

Вопрос регулирования тарифов в жилищно-коммунальном хозяйстве имеет исключительно важное социально-экономическое значение. После 1999

года рост цен и тарифов на услуги ЖКХ для населения значительно превышает рост цен на товары повседневного спроса, и это становится серьезной нагрузкой для бюджета граждан. Стремительный рост доходов организаций ЖКХ от реализации услуг

С ЧЕМ СВЯЗАНО РАСКРУЧИВАНИЕ ИНФЛЯЦИОННОЙ СПИРАЛИ В СФЕРЕ ЖКХ? ОТВЕТ ОЧЕВИДЕН. ОТНОШЕНИЯ В ЭТОМ СЕКТОРЕ НОСЯТ НЕРЫНОЧНЫЙ ХАРАКТЕР.

имеет место одновременно с опережающим ростом расходов на оказание этих услуг. Поскольку итоги 2005 года еще не подведены, сравним показатели первых полугодий 2003-2005 гг. (в млрд. руб.):

2003 год: доходы - 270, расходы - 300; 2004 год: доходы - 497, расходы - 530; 2005 год: доходы - 714, расходы - 721. Ежегодный рост и доходов и расходов 80-40 процентов.

При этом рост тарифов не влечет за собой улучшения финансового состояния организаций ЖКХ. Сколько бы средств в отрасль не поступало, все равно их не хватает и сальдированный финансовый результат один и тот же - «убытки», которые еще недавно составляли 80 млрд. рублей в год, и рост кредиторской задолженности организаций ЖКХ. В то же время практически не наблюдается повышения качества жилищно-коммунальных услуг, что вызывает справедливые нарекания граждан. То есть этот сектор экономики ведет себя, как своего рода «черная дыра». Вклад роста тарифов на ЖКУ в 2005 году, составил более четверти общей инфляции на потребительском рынке. Без наведения порядка в системе формирования и регулирования тарифов на ЖКУ добиться снижения инфляции до минимально приемлемого инвестиционного уровня в 4-6 % невозможно.

Регулирование тарифов ЖКХ – задача государства

С чем связано раскручивание инфляционной спирали в сфере ЖКХ? Ответ очевиден. Отношения в этом секторе носят нерыночный характер. Поставщики основных и самых дорогих коммунальных услуг – это локальные монополисты. Надежды на то, что в тепло- и водоснабжении скоро появится конкурентная среда, мало реальны. На это уйдут десятилетия. Но такими же локальными монополистами ощущают себя и организации, предоставляющие потенциально конкурентные виды услуг, в частности жилищные услуги. Это подтверждает ряд количественных показателей.

Следует обратить внимание на тот факт, что структура платежей населения за ЖКУ на протяжении последних лет практически не меняется. Доля жилищных услуг составляет 22,4 %, коммунальных услуг - 77,6%, в том числе: отопление - 31,3%; горячее водоснабжение - 17,3%; вода и водоотведение - 14,5%; сетевой газ - 6,4%; электроэнергия - 8,8%; вывоз твердых бытовых отходов - 5,2%.

Сравним также рост тарифов на ЖКУ за январь-ноябрь 2005 года к соответствующему периоду 2004 года.

При общем росте тарифов на ЖКУ в 32,6%, содержание жилья подорожало на 37,2%, вывоз мусора – на 31,7%, водоснабжение и водоотведение – на 35,2%. Это группа услуг, тарифы на которые либо не подлежат регулированию, либо регулируются на местном уровне. Но если взять группу услуг, тарифы на которые регулируются на федеральном или региональном уровне, то картина сильно отличаться не будет. Рост тарифов за отопление – 36,2%, горячее водоснабжение – 38,2%. Сетевой газ и электроснабжение подорожали несколько меньше: на 25,0 и 18,0 % соответственно, но здесь требуется дать пояснение. Регулируемые тарифы (цены) производителей газа, тепла и электричества на отпускаемые энергоресурсы выросли за этот же период на 22,6% (газ), 15,0 % (тепло и горячая вода), электроэнергия (11,6%). Из сравнения этих показателей следует, что регулирование тарифа у производителя мало влияет на размер конечной платы для бытового потребителя. Исключением является электроэнергия, потребление которой легко контролируется при стопроцентном обеспечении населения электросчетчиками, а также сетевое газоснабжение, в котором также относительно просто вести учет потребления, а за утечками в сетях следит пожарный надзор. Во всех остальных случаях население оплачивает услуги с учетом безразмерных нормативов потребления, и в результате рост

тарифов ограничен только платежеспособностью населения. Именно поэтому почти все ЖКУ подорожали примерно на одну величину. При этом по ряду коммунальных услуг на росте тарифов уже перестает сказываться фактор отказа от перекрестного субсидирования промышленностью коммунальных услуг для населения. Так, тарифы на электроэнергию, отпущенную городскому населению (а это 97 % потребления электроэнергии в быту), в сентябре 2005 года на 7,3 процента превысили тарифы для промышленности. В секторе сетевого газоснабжения в целом по России перекрестное субсидирование практически отсутствует. Наиболее острая ситуация с перекрестным субсидированием традиционно сохраняется в секторе водоснабжения и водоотведения, хотя коэффициент соотношения тарифов для промышленности и населения за 2004-2005 гг. уменьшился с 1,82 до 1,5.

Но монополии, пусть и локальные, тоже должны регулироваться государством. Только четкая система контроля экономической обоснованности тарифов и расходов способна увязать финансовые потребности организаций ЖКХ и возможности оплаты их услуг населением.

Часто звучит тезис, что вопросы регулирования тарифов ЖКХ – это полномочия регионов и местного самоуправления. Уместно напомнить, что в соответствии с Конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» оно обязано обеспечить осуществление контроля за деятельностью органов исполнительной власти и проведение единой государственной социальной политики.

Не определив экономически обоснованный уровень тарифов, стремиться при этом к стопроцентной оплате коммунальных услуг населением, это все равно, что ставить задачу дойти до горизонта. Государственное регулирование в коммунальном хозяйстве - это и защита граждан от перекладывания на семейные бюджеты издержек не-

В КОНЦЕ 2004 ГОДА ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА ПРИНЯЛА В СОСТАВЕ ПАКЕТА ЗАКОНОВ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ФОРМИРОВАНИЕ РЫНКА ДОСТУПНОГО ЖИЛЬЯ, ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ОСНОВАХ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТАРИФОВ ОРГАНИЗАЦИЙ КОММУНАЛЬНОГО КОМПЛЕКСА»

эффективного хозяйствования организаций коммунального комплекса. Эта задача требует безотлагательного решения. Не случайно ограничение роста тарифов на наиболее значимые услуги ЖКХ была определено в качестве важнейшей задачи Президентом Российской Федерации В.В.Путиным на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета в сентябре 2005 года.

Закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»

В конце 2004 года Государственная Дума приняла в составе пакета законов, направленных на формирование рынка доступного жилья, Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (далее – Закон 210-ФЗ). Основной его целью являлось создание эффективной и единой системы регулирования тарифов на услуги коммунальных предприятий и платы за подключение к коммунальным системам объектов нового жилищного строительства. Такая система должна ориентировать коммунальные предприятия на сокращение затрат и привлечение инвестиций в проекты по модернизации и развитию коммунальной инфраструктуры в целях жилищного строительства. При этом основным инструментом ограничения роста тарифов на ЖКУ и платы за присоединение к коммунальным сетям Закон 210-ФЗ определил согласование производственных и утверждение инвестиционных программ организаций коммунального комплекса, осуществляемое соответственно органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и представительными органами местного самоуправления.

Закон 210-ФЗ депутатами был принят с отсрочкой введения в действие до 1

января 2006 года. Это дало возможность в течение 2005 года дополнительно изучить тенденции в формировании тарифов по тем услугам, которые не регулируются на федеральном уровне.

В настоящее время на федеральном уровне устанавливаются тарифы на сетевое газоснабжение, а также предельные тарифы на электрическую энергию и теплоснабжение, горячее водоснабжение.

Скачок уровня тарифов на ЖКУ, имевший место в начале 2005 года, показал недостаточность мер регулирования, предусмотренных в Законе 210-ФЗ.

Представлялось целесообразным, установить предельные значения тарифов и для других видов жилищно-коммунальных услуг, оказываемых в секторах естественных локальных монополий. Это прежде всего холодное водоснабжение и водоотведение. Но решение этой задачи также не решало проблемы контроля за тарифами.

Требовалось найти решение проблемы ограничения значений тарифов для конечных потребителей жилищно-коммунальных услуг. Именно те тарифы, которые в условиях отсутствия приборов учета, исчисляются из расчета на одного проживающего, либо исходя из площади жилого помещения, являются наиболее трудно контролируемыми и вносят наибольший вклад в инфляцию.

С этой целью депутатами Государственной Думы в ноябре-декабре 2005 года был разработан и принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 26 декабря 2005 года №184-ФЗ.

Законом 184-ФЗ предусматривается, что до внесения в Государственную Думу законопроекта о федеральном бюджете Федеральная служба по тарифам (далее

– ФСТ России) устанавливает предельные индексы изменения тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса с учетом инвестиционных надбавок в среднем по субъектам Российской Федерации. Указанные предельные индексы устанавливаются с учетом утвержденных муниципалитетами инвестиционных программ организаций коммунального комплекса, а также с учетом региональных и иных особенностей. ФСТ России осуществляет государственный контроль и выносит предписания субъектам Российской Федерации в случае превышения предельных индексов.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации наделяется аналогичными полномочиями в отношении органов местного самоуправления. Кроме того, в связи с проводимой реформой местного самоуправления полномочия поселений по регулированию тарифов организаций коммунального комплекса, тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, а также надбавок могут передаваться на основе соглашений органам местного самоуправления муниципального района.

Законом 184-ФЗ вносятся изменения в Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию» согласно которым органы регулирования субъектов Российской Федерации устанавливают тарифы на тепловую энергию, за исключением производимой энергии в режиме комбинированной выработки в рамках установленных ФСТ России предельных уровней тарифов на тепловую энергию.

Кроме того, Законом 184-ФЗ исключается норма Закона 210-ФЗ, согласно которой стоимость электрической и тепловой энергии, складывающаяся с учетом тарифа и инвестиционных надбавок, может превышать предельные уровни тарифов на электрическую и тепловую энергию.

В переходных положениях Закона 184-ФЗ особо оговорено, что в 2006 году тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса и тарифы на тепловую энергию подлежат пересмотру и приведению в соответствие с предельными индексами, установленными ФСТ России в срок не позднее одного месяца со дня введения в действие предельных индексов. Установление предельных индексов также может учитывать возникшие до вступления в силу указанного закона обязательства организаций коммунального комплекса по долгосрочным инвестициям в целях реализации инвестиционных программ и обязательства по которым гарантированы субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

29 декабря 2005 года ФСТ России издало приказ №853-э/4, которым в целях реализации норм Закона 184-ФЗ установило предельные индексы роста тарифов на все виды ЖКУ. Эти индексы дифференцированы по субъектам Российской Федерации и находятся в пределах от 1,103 до 1,20, что примерно вдвое меньше, чем рост тарифов на ЖКУ в 2005 году.

Новацией в Законе 184-ФЗ является то, что размер платы граждан за жилое помещение для нанимателей и собственников жилых помещений, не принявших решение о выборе способа управления многоквартирным домом, и размер платы за коммунальные услуги должны соответствовать предельным индексам, установленным ФСТ России по субъектам Российской Федерации, которые, в свою очередь, также устанавливают предельные индексы по муниципальным образованиям.

Указанные предельные индексы роста платы за жилье и коммунальные услуги устанавливаются отдельно и должны учитывать соотношение платы граждан за жилое помещение и коммунальные услуги и затрат на содержание ремонт жилья и затрат по оказанию коммунальных услуг. Это позволит устанавливать

предельные индексы в зависимости от уровня перехода субъектов Российской Федерации на стопроцентную оплату гражданами жилищно-коммунальных услуг.

Порядок осуществления государственного контроля за соблюдением указанных индексов устанавливается Правительством Российской Федерации.

Таким образом, предписываемые Законом 184-ФЗ меры дают возможность ограничить рост тарифов на все без исключения жилищно-коммунальные услуги.

Наряду с мерами по ограничению роста тарифов на жилищные и коммунальные услуги Законом 184-ФЗ перенесен на 1 января 2007 года срок, обязывающий собственников квартир принять решение о выборе способа управления многоквартирным домом. Это позволит гражданам заниматься решением этого вопроса после установления тарифов на 2006 год.

Особо следует подчеркнуть, что нормы обсуждаемого Закона 184-ФЗ, регулирующие установление и применение предельных индексов, действуют до 1 января 2009 года. Этот срок представляется достаточным для налаживания системы государственного контроля за экономической

обоснованностью тарифов ЖКХ. Кроме того, это дает сигнал бизнесу о целесообразности частных инвестиций в коммунальное хозяйство, в том числе в режиме концессий. Уровень тарифов уже сегодня позволяет организациям ЖКХ работать рентабельно. Установление предельных уровней роста тарифов должно стимулировать организации ЖКХ к снижению производственных затрат, повышению экономической эффективности производства товаров и оказания услуг и применению энергосберегающих технологий.

