[ТАРИФНАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ЖКХ](http://institutiones.com/general/147-2008-06-12-19-34-22.html)

Правительством РФ было принято постановление от 26 августа 2004 г. N 441 "О федеральных стандартах оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке возмещения расходов на капитальный ремонт жилья на 2005 год" об установлении уровня платежей граждан за предоставляемые жилищно-коммунальные услуги в размере 100% федерального стандарта их предельной стоимости. Изменение этим постановлением системы оплаты жилищно-коммунальных услуг приведет в ближайшее время к полному прекращению бюджетного дотирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) и его деятельности на принципах самоокупаемости.

В условиях отсутствия дотационного режима финансирования предприятий ЖКХ остро встает вопрос о возможности местных органов власти обеспечивать население качественными и доступными по цене жилищно-коммунальными услугами. В новых условиях хозяйствования успешная работа предприятий ЖКХ будет зависеть от выполнения ими производственных и инвестиционных программ, преобладающим средством финансового обеспечения которых становятся, таким образом, не бюджетные средства, а плата потребителей за жилищно-коммунальные услуги по тарифам, утверждаемым органами местного самоуправления.

Перекладывая на население обязанность 100%-ного финансирования ЖКХ, государство пока оставляет за собой ответственность за тарифную политику в данной сфере. В последние годы тем не менее наблюдается неуклонный рост тарифов на услуги ЖКХ, регулируемых органами местного самоуправления.

Начиная с 2000 г. рост тарифов на услуги ЖКХ опережает уровень инфляции, при этом увеличение регулируемых тарифов по некоторым видам услуг превышает даже рост нерегулируемых цен. Рост цен и тарифов на продукцию и услуги на некоторые виды товаров и услуг в секторах экономики по итогам 2004 г. представлен в табл. 1.

Как следует из табл. 1, рост цен и тарифов в 2004 г. практически на все виды товаров и услуг, как регулируемых, так и не регулируемых государством, превысил уровень инфляции (11, 7%). Значителен рост тарифов на оплату услуг ЖКХ, особенно жилищных, превысивший уровень инфляции в 2, 6 раза.

Аналогичная динамика изменения цен на продукцию по секторам экономики наблюдается и на региональном уровне. В табл. 2 сравнивается изменение цен на продукцию отраслей экономики Вологодской области за последние 10 лет с уровнем инфляции.

Индекс роста цен на потребительские товары и услуги с 1993 по 2003 г., являющийся показателем уровня инфляции в Вологодской области, рассчитан "цепным" методом, т. е. путем перемножения годовых индексов, и составил величину 4274. Максимальное значение имеет индекс роста цен на жилищно-коммунальные услуги, который составил 29983, тем самым в 7 раз превысив уровень инфляции. На этом фоне индекс роста цен на промышленную продукцию составил 16024, превысивший уровень инфляции в 3, 7 раза.

Необоснованное и резкое увеличение цен и тарифов на услуги ЖКХ может привести к негативным социально-экономическим последствиям в обществе, отрицательно сказаться на населении, бюджетной системе и экономике в целом. В этих условиях возникла необходимость в усилении социальной защиты людей путем установления максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе. С целью избежания ухудшения условий жизни населения Правительство РФ издало постановление от 30 августа 2004 г. N 444 "О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг", затрагивающее состояние семейных бюджетов людей, а также другие аспекты деятельности региональных и муниципальных органов власти, условия функционирования предприятий ЖКХ.

Указанными постановлениями определен переход к адресной финансовой помощи гражданам в виде субсидий при оплате жилья и коммунальных услуг. Основным критерием при этом является доля расходов на ЖКХ в совокупном доходе семьи, максимальный предел которого установлен в размере 22%. При таком ограничении доли расходов складывается ошибочное мнение о том, что эта доля относится ко всей фактически занимаемой жилой площади. На самом деле согласно ст. 159 Жилищного кодекса РФ N 188-ФЗ от 29 декабря 2004 г. субсидии предоставляются гражданам в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи.

Размеры региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, а также стоимости жилищно-коммунальных услуг устанавливаются субъектами Федерации и органами местного самоуправления, и они существенно ниже фактически занимаемой жилой площади. К примеру, постановлением правительства Вологодской области от 17 января 2005 г. N 40 "О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан" утвержден стандарт социальной нормы общей площади жилья, применяемый для назначения субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг. В частности, данный стандарт для отдельных квартир предусмотрен в размере:

для одиноко проживающих граждан в однокомнатных квартирах - фактическая площадь квартиры; для одиноко проживающих граждан в двух- и более комнатных квартирах - 33 м2; для семьи из двух человек - 42 м2; для семьи из трех и более человек - 18 м2 на каждого члена семьи.

Таким образом, только в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг осуществляется оплата жилья и коммунальных услуг по ценам и тарифам, устанавливаемым с учетом величины менее 100% федерального стандарта предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг.

Существует в обществе и другое ошибочное мнение, что после достижения 100%-ного уровня фактических затрат платежей гражданами за жилье и коммунальные услуги, дальнейший рост тарифов и соответственно величины платежей населения прекратится. Данная позиция, на наш взгляд, несостоятельна по многим основаниям:

согласно материалам Минэкономразвития РФ в ближайшие годы продолжится рост регулируемых государством тарифов на газ, электроэнергию, услуги железнодорожного транспорта и другую продукцию естественных монополий на величину, превышающую показатель инфляции. В условиях неэффективности антимонопольного регулирования сохранится рост свободных цен на бензин и другие нефтепродукты, на металлопродукцию и т. п.;

исходя из постановления Правительства РФ от 21 августа 2001 г. N 609 "О мерах по ликвидации системы перекрестного субсидирования потребителей услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, а также уничтожению, утилизации и захоронению твердых бытовых отходов" планируется отменить практику установления различных по величине тарифов на услуги по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, а также уничтожению, утилизации и захоронению твердых бытовых отходов в зависимости от групп потребителей. В настоящее время тарифы для населения, в частности на водоснабжение, в несколько раз ниже тарифов для промышленных предприятий;

на основании требований вступающего в силу с 1 января 2006 г. Федерального закона от 30 декабря 2004 г. N 210-ФЗ "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса" все инвестиционные затраты организаций коммунального комплекса по модернизации и строительству инфрастуктуры перекладываются на потребителей в виде установления дополнительных надбавок к тарифам. В частности, согласно ст. 3 данного закона, расчеты потребителей за услуги по водоснабжению, водоотведению и очистке сточных вод, утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов осуществляются исходя из суммы, включающей цену (тариф) для потребителей и надбавку к цене (тарифу) для потребителей. Согласно ст. 19 закона, плата за коммунальные услуги для граждан - нанимателей и собственников жилых помещений устанавливается в соответствии с жилищным законодательством РФ с учетом надбавок к ценам (тарифам) для потребителей, устанавливаемых в соответствии с настоящим федеральным законом;

согласно Жилищному кодексу РФ, нормативы потребления жилищно-коммунальных услуг устанавливаются субъектами Федерации и органами местного самоуправления. Величина данных нормативов определяется техническими параметрами жилых помещений и не может увеличиваться произвольно решениями органов власти. Тем не менее в последние годы происходит существенный рост нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг. Например, решением Вологодской городской думы от 22 апреля 2004 г. N 34 "Об оплате жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения" утверждены нормативы потребления по водоснабжению в размере 300 л воды в сутки на 1 человека, а по теплоснабжению - 0, 0267 Гкал на 1 м2 общей площади жилья в месяц. Парадоксально, но предыдущим решением думы от 18 октября 2001 г. N 372 были утверждены нормативы соответственно 200 л и 0, 0167 Гкал. Следовательно, кроме роста тарифов на данные виды услуг произошло увеличение нормативов потребления по водоснабжению на 50%, а по теплоснабжению - на 60%.

Таким образом, можно сделать вывод о неизбежности и дальнейшего роста тарифов.

В этих условиях возникает вопрос о разработке механизма, который бы смягчил для населения процесс реформирования системы оплаты жилья и коммунальных услуг при переходе на режим безубыточного функционирования. Если на предыдущем этапе функционирования ЖКХ увеличение затрат, покрываемых за счет платежей населения, происходило путем повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги, то на новом этапе целесообразно сосредоточить усилия на снижении издержек производителей услуг.

Существующая система тарифного регулирования обеспечивает выполнение производственной и инвестиционной программ предприятий жилищно-коммунального хозяйства и формирование необходимого им объема финансовых ресурсов, но не стимулирует эти предприятия к снижению издержек. В стране для снижения издержек имеется множество резервов, например, отопление 1 м2 площади обходится в 80 л условного топлива в год, в то же время в Германии - 3 л, в Швеции, которая сопоставима с нами по климатическим условиям, - 14 л. Следовательно, затраты можно уменьшить в 4 раза. Снижение издержек реально произвести и в других отраслях ЖКХ, например в водоснабжении. Так, в Великобритании потребление воды в сутки на человека составляет 120 л, в России - 300 л.

Многие специалисты считают необходимым предусмотреть механизм выявления заведомо необоснованных затрат как элемент процедуры тарифного регулирования. При принятии решения об установлении тарифов должны использоваться результаты комплексных обследований предприятий ЖКХ, включая проведение независимых экспертиз и проверок за счет бюджетных средств. В настоящее время, механизм выявления необоснованных затрат предусмотрен в жилищном законодательстве, в частности в Жилищном кодексе Российской Федерации. С целью социальной защиты населения в ходе изменения условий функционирования ЖКХ Правительство РФ приняло ряд постановлений, согласно которым осуществлять изменение цен и тарифов на оплату жилья и коммунальных услуг необходимо при условии обязательной реализации мероприятий, направленных на снижение издержек при оказании жилищно-коммунальных услуг.

Так, п. 3 постановления "О федеральных стандартах оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке возмещения расходов на капитальный ремонт жилья на 2005 год" предусмотрена обязанность органов местного самоуправления при установлении цен на содержание и ремонт жилья, а также тарифов на коммунальные услуги руководствоваться заключением независимой экспертизы.

Постановлением Правительства РФ от 17 февраля 2004 г. N 89 "Об утверждении Основ ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства" утверждены основы ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Данным документом установлена методология проведения тарифной политики на услуги ЖКХ, синхронизирован процесс бюджетного планирования и процесс изменения тарифов, а также предусмотрена публичность процедуры утверждения тарифов. Важными являются положение, определяющее критерии пересмотра тарифов на жилье и коммунальные услуги, и введение понятия экономически обоснованных расходов. Определен исчерпывающий состав затрат по каждому виду ЖКУ, ограничивающий необоснованное включение непрофильных расходов в структуру тарифа для населения.

В документе сформулированы основные понятия экономически обоснованных расходов, учитываемых при расчете тарифов и требования к независимой экспертизе. Тем самым документ должен отвечать интересам потребителей, так как является сдерживающим фактором на пути роста цен и тарифов на услуги ЖКХ. Цены на содержание, ремонт жилья, наем жилых помещений, тарифы на коммунальные услуги могут пересматриваться, как правило, не чаще одного раза в год одновременно с принятием решения об утверждении местного бюджета и только после проведения независимой экспертизы.

Тем не менее требования к содержанию экспертизы и к экспертной организации, на наш взгляд, существенно снизились. Согласно данному постановлению заключение независимой экспертизы должно содержать: оценку экономической обоснованности расходов, приведенных в предложениях по установлению цен и тарифов и финансового состояния, уровня технического оснащения организации; анализ экономической обоснованности величины прибыли, необходимой для функционирования и развития организации; качества работ и услуг, оказываемых организациями; сравнительный анализ динамики расходов и величины прибыли по отношению к предыдущему расчетному периоду регулирования.

Изменение тарифов на коммунальные услуги может осуществляться только на основании результатов независимой экспертизы фактических затрат на оказание коммунальных услуг, проводимой в порядке, определяемом органами местного самоуправления. Таким образом, вместо ранее действовавшего порядка проведения экспертиз и высоких требований к ним, установленного федеральным органом исполнительной власти (Госстроем РФ), в настоящее время принят порядок, определяемый конкретным органом местного самоуправления при существенном снижении требований к содержанию экспертизы.

В этой связи представляет интерес практика принятия решений по данному вопросу органами местного самоуправления. Так, постановлением мэрии г. Череповца Вологодской области от 12 ноября 2004 г. N 4744 "О порядке проведения независимой экспертизы цен и тарифов жилищных и коммунальных предприятий (учреждений) города" утверждено положение об экспертизе, согласно которому финансирование работ по экспертизе может осуществляться за счет бюджетных средств или средств хозяйствующих субъектов. В этих условиях сложно считать экспертизу независимой. Не предусмотрен также конкурсный отбор экспертной организации.

Можно предположить, что требования к экспертизе, разработанные муниципальными образованиями на территории различных субъектов Федерации, будут отличаться, отражая многообразие социально-экономических условий. К тому же органы местного самоуправления и так не имеют общей методики при регулировании тарифов для муниципальных предприятий.

Существуют также и другие проблемы, препятствующие необходимой обоснованности регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Не разработаны федеральным органом исполнительной власти в области строительства и жилищно-коммунального комплекса: методика для определения состава расходов, в том числе связанных с возвратом привлеченных заемных средств; перечень и требования к содержанию материалов для установления цен и тарифов; не выполняется требование, чтобы с изменением этих цен и тарифов в течение года были внесены соответствующие изменения в нормативные правовые акты о местных бюджетах.

Процедуры тарифного регулирования должны обеспечивать публичность процесса формирования тарифов. Это необходимо для достижения доверия со стороны потребителей коммунальных услуг, а также для баланса интересов в процессе регулирования тарифов.

В условиях возможного неограниченного роста тарифов на услуги ЖКХ и отсутствия независимой экспертизы затрат совершенствование тарифного регулирования - необходимое условие повышения эффективности экономики, защиты прав потребителей.