

10. БИЗНЕС-РЕИНЖИНИРИНГ

10.1. ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТАРИФОВ ЖКХ

Усманова Т.Х., к.э.н., докторант Финансовой академии при Правительстве РФ

Статья «Особенности регионального регулирования тарифов ЖКХ» отражает актуальную на сегодняшний день тему. Каждому гражданину интересно знать о структуре тарифов. Информация о системе управления в условиях реформирования тарифов позволяет ориентироваться в сложных схемах преобразования отрасли. Самой проблемной частью в системе ЖКХ является ценообразование. Совершенствование и оптимизация финансовых потоков позволяет снижение тарифов для населения. Экономическое обоснование тарифов достигается с помощью финансовой и технологической экспертизы отрасли ЖКХ.

ИССЛЕДОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В АСПЕКТЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТАРИФОВ

В настоящее время регулирование тарифов ЖКХ опирается на Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций» от 22.12.04 №210 (в ред. Федерального закона от 26.12.05 №184-ФЗ). Закон устанавливает основы регулирования тарифов организаций коммунального комплекса, обеспечивающих электро-, тепло-, водоснабжение, водоотведение и очистку сточных вод, утилизацию (захоронение) твердых бытовых отходов, а также надбавок к ценам (тарифам) для потребителей и надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса.

В соответствии с настоящим Федеральным законом подлежат регулированию:

- тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса – производителей товаров и услуг в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов;
- тарифы на подключение вновь создаваемых (реконструируемых) объектов недвижимости к системе коммунальной инфраструктуры;
- тарифы организаций коммунального комплекса на подключение;
- надбавки к ценам (тарифам) для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса;
- надбавки к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса.

Разные толкования понятий в рекомендациях ФНС России и гражданского законодательства привели множеством предприятий ЖКХ к банкротству. В Федеральном законе используются следующие основные понятия:

- организация коммунального комплекса – юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, осуществляющее эксплуатацию системы (систем) коммунальной инфраструктуры, используемой (используемых) для производства товаров (оказания услуг) в целях обеспечения электро-, тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, и (или) осуществляющее эксплуатацию объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов;
- системы коммунальной инфраструктуры – совокупность производственных и имущественных объектов, в том числе трубопроводов, линий электропередачи и иных объектов, используемых в сфере электро-, тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, расположенных

(полностью или частично) в границах территорий муниципальных образований и предназначенных для нужд потребителей этих муниципальных образований;

- объекты, используемые для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов – объекты, непосредственно используемые для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов;
- производственная программа организации коммунального комплекса – программа деятельности указанной организации по обеспечению производства ею товаров (оказания услуг) в сфере электро-, тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, которая включает мероприятия по реконструкции эксплуатируемой этой организацией системы коммунальной инфраструктуры и (или) объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов (далее также – производственная программа);
- программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования – программа строительства и (или) модернизации систем коммунальной инфраструктуры и объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, которая обеспечивает развитие этих систем и объектов в соответствии с потребностями жилищного и промышленного строительства, повышение качества производимых для потребителей товаров (оказываемых услуг), улучшение экологической ситуации на территории муниципального образования (далее – программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры);
- инвестиционная программа организации коммунального комплекса по развитию системы коммунальной инфраструктуры – определяемая органами местного самоуправления для организации коммунального комплекса программа финансирования строительства и (или) модернизации системы коммунальной инфраструктуры и объектов, используемых для утилизации (захоронения) бытовых отходов, в целях реализации программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры (далее также – инвестиционная программа);
- тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса – ценовые ставки, по которым осуществляются расчеты с организациями коммунального комплекса за производимые ими товары (оказываемые услуги), которые включаются в цену (тариф) для потребителей без учета надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса;
- цены (тарифы) для потребителей – ценовые ставки, включающие тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса, обеспечивающих производство товаров (оказание услуг) в целях обеспечения водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, без учета надбавок к ценам (тарифам) для потребителей;
- тариф на подключение к системе коммунальной инфраструктуры вновь создаваемых (реконструируемых) объектов недвижимости (зданий, строений, сооружений, иных объектов) – ценовая ставка, формирующая плату за подключение к сетям инженерно-технического обеспечения указанных объектов недвижимости (далее – тариф на подключение к системе коммунальной инфраструктуры);
- тариф организации коммунального комплекса на подключение к системе коммунальной инфраструктуры – ценовая ставка, устанавливаемая для организации коммунального комплекса и используемая для финансирования инвестиционной программы организации коммунального комплекса (далее также – тариф организации коммунального комплекса на подключение);
- плата за подключение к сетям инженерно-технического обеспечения – плата, вносимая лицами, осуществляю-

щами строительство здания, строения, сооружения, иного объекта, а также плата, вносимая лицами, осуществляющими реконструкцию здания, строения, сооружения, иного объекта, в случае, если данная реконструкция влечет за собой увеличение потребляемой нагрузки реконструируемого здания, строения, сооружения, иного объекта (далее также – плата за подключение);

- надбавка к цене (тарифу) для потребителей – ценовая ставка, учитываемая при расчетах потребителей с организациями коммунального комплекса; устанавливается в целях финансирования инвестиционных программ организаций коммунального комплекса и общий размер которой соответствует сумме надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, реализующих инвестиционные программы по развитию системы коммунальной инфраструктуры (далее также – надбавка для потребителей);
- надбавка к тарифам на товары и услуги организации коммунального комплекса – ценовая ставка, которая устанавливается для организации коммунального комплекса на основе надбавки к цене (тарифу) для потребителей, учитывается при расчетах с указанной организацией за производимые ею товары (оказываемые услуги) и используется для финансирования инвестиционной программы организации коммунального комплекса;
- тарифы и надбавки – тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса, тарифы на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифы организаций коммунального комплекса на подключение, а также надбавки к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса и надбавки к ценам (тарифам) для потребителей, подлежащие регулированию в соответствии с настоящим Федеральным законом и правилами, утверждаемыми Правительством Российской Федерации;
- мониторинг выполнения производственной программы и инвестиционной программы организации коммунального комплекса – периодический сбор и анализ информации о выполнении производственной программы и инвестиционной программы организаций коммунального комплекса, а также информации о состоянии и развитии систем коммунальной инфраструктуры и объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов;
- доступность для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса – доступность приобретения и оплаты потребителями соответствующих товаров и услуг организаций коммунального комплекса с учетом цен (тарифов) для потребителей мониторинг выполнения производственной программы и инвестиционной программы организации коммунального комплекса – периодический сбор и анализ информации о выполнении производственной программы и инвестиционной программы организации коммунального комплекса, а также информации о состоянии и развитии систем коммунальной инфраструктуры и объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов;
- потребители товаров и услуг организаций коммунального комплекса в системе электро-, тепло-, водоснабжения, водоотведения, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов – лица, приобретающие по договору электрическую и тепловую энергию, воду, услуги по водоотведению и утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов для собственных хозяйственно-бытовых и (или) производственных нужд (далее – потребители). В жилищном секторе потребителями товаров и услуг указанных организаций в сфере электро-, тепло-, водоснабжения, водоотведения, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов являются:
 - в многоквартирных домах – товарищества собственников жилья, жилищные кооперативы, жилищно-строительные кооперативы и иные специализированные потребительские кооперативы, управляющие организации, которые приобретают указанные выше товары и услуги для предоставления коммунальных услуг лицам, пользующимся помещениями в данном

многоквартирном доме, или непосредственно собственники помещений в многоквартирном доме в случае непосредственного управления многоквартирным домом собственниками помещений;

- в жилом доме – собственник этого дома или уполномоченное им лицо, предоставляющее коммунальные услуги;
- финансовые потребности организаций коммунального комплекса – расчетные значения объема денежных средств от реализации товаров (оказания услуг) организаций коммунального комплекса по тарифам и надбавкам, которые необходимы для выполнения производственной программы и (или) инвестиционной программы организаций коммунального комплекса по развитию системы коммунальной инфраструктуры;
- объективное изменение условий деятельности организации коммунального комплекса, влияющее на стоимость производимых ею товаров (оказываемых услуг), – изменение законодательства Российской Федерации, рост инфляции, превышающий уровень инфляции, учитываемый в расчетах при утверждении тарифов, изменение тарифов на топливно-энергетические ресурсы, превышающее размеры, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также изменение иных условий, определяемых в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;
- предельные индексы – устанавливаемые в среднем по субъектам Российской Федерации и (или) по муниципальным образованиям на очередной финансовый год, выраженные в процентах индексы максимально и минимально возможного изменения установленных тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса с учетом надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, действующих на конец текущего финансового года.

К основным принципам государственного регулирования тарифов относятся:

- достижение баланса интересов потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса и указанных организаций, обеспечивающего доступность этих товаров и услуг для потребителей и эффективное функционирование организаций коммунального комплекса;
- установление тарифов и надбавок, обеспечивающих финансовые потребности организаций коммунального комплекса, необходимые для реализации их производственных программ и инвестиционных программ;
- стимулирование снижения производственных затрат, повышение экономической эффективности производства товаров (оказания услуг) и применение энергосберегающих технологий организациями коммунального комплекса;
- создание условий, необходимых для привлечения инвестиций в целях развития и модернизации систем коммунальной инфраструктуры;
- полное возмещение затрат организаций коммунального комплекса, связанных с реализацией их производственных и инвестиционных программ;
- установление условий обязательного изменения тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса;
- обеспечение доступности для потребителей и иных лиц информации о формировании тарифов и надбавок.

Несомненно еще в настоящее время регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры.

В таких условиях Правительство РФ должно регулировать следующее:

- утверждать основы ценообразования и правила регулирования тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, тарифов на подключение к системам коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций

коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса и надбавок к ценам (тарифам) для потребителей, включая установление предельных индексов и порядок расчета индексов фактического изменения тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса с учетом надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса;

- утверждать правила, обязательные для сторон при заключении и исполнении ими публичных договоров, заключаемых при подключении к системам коммунальной инфраструктуры;
- определять федеральные органы исполнительной власти, утверждающие единую систему отчетности организаций коммунального комплекса и периодичность ее предоставления, методику проведения мониторинга выполнения производственных программ и инвестиционных программ организаций коммунального комплекса и иные методические указания и рекомендации в соответствии с Федеральным законом «Об основах регулирования тарифов организаций», а также организующие методическое обеспечение органов местного самоуправления по подготовке технических заданий по разработке инвестиционных программ организаций коммунального комплекса;
- определять порядок взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, с органами местного самоуправления, осуществляющими регулирование тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса;
- устанавливать порядок определения условий деятельности организаций коммунального комплекса, изменение которых влияет на стоимость товаров и услуг этих организаций;
- определять порядок рассмотрения разногласий, возникающих между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, органами местного самоуправления, осуществляющими регулирование тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса, и организациями коммунального комплекса в отношении установленных тарифов и надбавок, эффективность отрасли должна отвечать интересам социальной защиты населения.

Однако фактически имеется отказ государства от регулирования данных тарифов и отпущ проблем на самотек.

В соответствии с законом федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) и контроль за их применением, должен выполнять следующие полномочия в области регулирования тарифов и надбавок:

- ежегодно до внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год устанавливать предельные индексы в среднем по субъектам Российской Федерации. Указанные предельные индексы устанавливаются с учетом утвержденных представительными органами местного самоуправления инвестиционных программ организаций коммунального комплекса, а также с учетом региональных и иных особенностей. Федеральный орган исполнительной власти в области регулирования тарифов и надбавок вправе установить только индексы максимально возможного изменения установленных тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса с учетом надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса;
- проводит государственный контроль в области регулирования тарифов и надбавок. Государственное регулирование экономики в условиях рыночного хозяйства представляет собой систему типовых мер законодательного, исполни-

тельного и контролируемого характера, осуществляемых правомочными государственными учреждениями и общественными организациями в целях стабилизации и приспособления существующей социально-экономической системы к изменяющимся условиям.

Государственное регулирование тарифов ЖКХ в современных условиях – составная часть процесса воспроизводства. В условиях реформирования отрасли ЖКХ множество острых проблем не находит отклика государства. Предельные индексы на тарифы и надбавки по муниципальным образованиям установлены федеральным органом исполнительной власти до принятия закона субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год. Однако в условиях отсутствия информации в бюджете всех уровней о доходной части отрасли практически отвечать интересам социальной защиты населения. Однако фактически имеется отказ государства от регулирования данных тарифов и отпущ проблем на самотек.

В соответствии с законом федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять правовое регулирование в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) и контроль за их применением, должен выполнять следующие полномочия в области регулирования тарифов и надбавок:

- ежегодно до внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год устанавливать предельные индексы в среднем по субъектам Российской Федерации. Указанные предельные индексы устанавливаются с учетом утвержденных представительными органами местного самоуправления инвестиционных программ организаций коммунального комплекса, а также с учетом региональных и иных особенностей. Федеральный орган исполнительной власти в области регулирования тарифов и надбавок вправе установить только индексы максимально возможного изменения установленных тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса с учетом надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса;
- проводит государственный контроль в области регулирования тарифов и надбавок. Государственное регулирование экономики в условиях рыночного хозяйства представляет собой систему типовых мер законодательного, исполнительного и контролируемого характера, осуществляемых правомочными государственными учреждениями и общественными организациями в целях стабилизации и приспособления существующей социально-экономической системы к изменяющимся условиям.

Однако в условиях отсутствия информации в бюджете всех уровней о доходной части отрасли практически невозможно централизованно устанавливать надбавки и индексы к тарифам.

В условиях отсутствия консолидированного учета бюджета отрасли органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации устанавливают индексы максимально возможного изменения тарифов на товары и услуги ЖКХ при попытке учета надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса. Вновь принятые предельные индексы должны устанавливаться исходя из объемов производимых товаров и оказываемых услуг организаций коммунального комплекса с учетом утвержденных представительными органами местного самоуправления инвестиционных программ, а также с учетом местных и иных особенностей. В условиях отказа государства от контрольных функций за отраслью, т.е. передачи функции управле-

ния в частный бизнес, появляются сложности утверждения инвестиционных программ. Органы местного самоуправления теряют контроль и управление вне муниципальной собственности. Конституция РФ и Гражданский кодекс РФ не предусматривают вмешательство во внутренние процессы управления частного бизнеса. Попытки перевода и реорганизации муниципальных и государственных унитарных предприятий в частные руки и передача функций государственного управления и контроля могут привести к еще более полному упадку экономики отрасли.

В соответствии с действующим законодательством органы регулирования субъектов Российской Федерации регулируют тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса, осуществляющих эксплуатацию систем коммунальной инфраструктуры, используемых в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, объектов утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, в случае если потребители, обслуживаемые с использованием этих систем и объектов, находятся в границах городских округов или городских, сельских поселений, расположенных на территориях нескольких (одного) муниципальных районов (муниципального района) субъекта Российской Федерации, и потребители каждого из этих муниципальных образований потребляют не более 80% товаров и услуг этой организации коммунального комплекса.

Многие руководители разных уровней продолжают испытывать эйфорию по поводу сплошной приватизации и передачи от расли ЖКХ в частный бизнес. Однако необходимо учитывать, что частный бизнес еще ни в одной развитой стране не решил проблемы повышения эффективности производства и социально справедливого перераспределения.

В настоящее время в условиях отсутствия финансов представительные органы муниципальных образований должны осуществлять следующие полномочия в области регулирования тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса (в ред. Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 26.12.05 №184-ФЗ):

- утверждать в соответствии с документами территориального планирования муниципальных образований программу комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры;
- утверждать инвестиционные программы организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры;
- устанавливать надбавки к ценам (тарифам) для потребителей. Однако данные полномочия распространяются только на регулируемые системы.

Согласно действующему законодательству, органы местного самоуправления должны осуществлять следующие полномочия в области регулирования тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса:

- определять метод регулирования тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса;
- устанавливать систему критериев, используемых для определения доступности для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса;
- согласовывать производственные программы организаций коммунального комплекса;
- утверждать технические задания по разработке инвестиционных программ организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры;

- рассматривать проекты инвестиционных программ организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры;
- осуществлять расчет цен (тарифов) для потребителей (в условиях отсутствия консолидированной отчетности по отрасли);
- устанавливать тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса и надбавки к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса в соответствии с предельным индексом, установленным органом регулирования субъекта Российской Федерации для соответствующего муниципального образования, тарифы на подключение к системам коммунальной инфраструктуры, тарифы организаций коммунального комплекса на подключение;
- публиковать информацию о тарифах и надбавках, производственных программах и об инвестиционных программах организаций коммунального комплекса, а также о результатах мониторинга выполнения этих программ;
- участвовать в разработке проектов договоров, заключаемых в целях развития систем коммунальной инфраструктуры;
- заключать с организациями коммунального комплекса договоры в целях развития систем коммунальной инфраструктуры, определяющие условия выполнения инвестиционных программ организаций коммунального комплекса;
- осуществлять мониторинг выполнения производственных программ и инвестиционных программ;
- привлекать соответствующие организации для проведения экспертизы обоснованности проектов производственных программ, проверки обоснованности расчета соответствующих им тарифов, а также для определения доступности для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса;
- принимать решения и выдавать предписания в пределах своих полномочий, установленных Федеральным законом, которые обязательны для исполнения организациями коммунального комплекса;
- запрашивать информацию у организаций коммунального комплекса, предусмотренную Федеральным законом и нормативными правовыми актами Российской Федерации. Требования действующего законодательства в условиях отсутствия достоверного учета информации и анализа теряют фундаментальность, приобретают только формальные формы. Однако, как показывает российская и международная практика, недостаточно запрашивать информацию у организаций коммунального комплекса, надо и четко контролировать, включая ревизию представленных данных. Нет эффективного контроля, если нет структуры контроля от низовых звеньев до регулирующего органа тарифов ЖКХ. Отказ от такого контроля и регулирования привел к бесконтрольному повышению тарифов на товары и услуги.

Регулирование на уровне местного самоуправления должно быть направлено на решение конкретных экономических проблем. Рыночные (капиталистические) отношения должны соответствовать требованиям экономической политики государства. Россия – постсоветская страна, которая еще помнит государственное регулирование отрасли ЖКХ, отличившееся плановостью. Государственное регулирование тарифов основывается на законах, справедливом налогообложении, нормах амортизационного списания основных средств. Однако отсутствие эффективного учета износа инфраструктуры ЖКХ как муниципальной собственности, а также неординарное отражение в учете капитального и текущего ремонта жилого фонда приводят к разочарованию по результатам переходной экономики России как в системе ЖКХ, так и в целом.

Государственное регулирование рыночных отношений в настоящее время ограничивается прямым централизованным управлением отраслью с попытками

демонополизации отрасли. Экономическое планирование направлено на служение новому строю, разрушая, ломая старый экономический и политический строй. Как показывает итог мирных и немирных, успешных и неуспешных революций, во всех случаях не выявлена образцовая социально-экономическая система. Даже пресловутое американское демократическое регулирование заслуживает совершенствования. Побуждение субъектов экономики добровольно действовать в целях защиты социально-экономической системы не состоялось. Государственное регулирование разрабатывается и осуществляется людьми, которые в основном мыслями и поступками руководствуются определенной системой ценностей, зачастую далеких от социальной защиты основного населения территории. В условиях действующего законодательства возможно лоббировать интересы узкого круга меньшинства, приближенного к руководству органа местного самоуправления или субъекта Российской Федерации.

В настоящее время действующее законодательство позволяет трактовать финансовые потребности организации коммунального комплекса, необходимые для реализации ее производственной программы, как обеспечение за счет средств, поступающих от реализации товаров, оказания услуг данной организации по тарифам на товары и услуги, установленным для данной организации. При такой формулировке Налоговый кодекс РФ снова и снова будет требовать неординарного налогообложения.

До 1 марта 2006 г. собственники жилья должны были определить способ управления своим домом. Вариантов в организации и реформировании – три:

- управление непосредственно самими собственниками – товариществом собственников жилья (ТСЖ);
- жилищным строительным кооперативом (ЖСК);
- управляющей компанией (УК).

Сущностью действующей формы управления является назначение органом местного самоуправления управляющей компании и продолжение тех же проблем, которые были ранее. В настоящее время реформирование нуждается в более взвешенном подходе регулирования цен и тарифов на услуги коммунального хозяйства. Регулирование со стороны государства должно быть эффективным и контролируемым, основным на производственную программу отрасли. Производственная программа должна включать:

- обоснование обеспечения прогнозируемого объема и качества производимых организацией коммунального комплекса оказываемых услуг в соответствии с требованиями, установленными техническими регламентами, с экологическими нормативами и имеющимися производственными возможностями организации коммунального комплекса;
- план мероприятий по повышению эффективности деятельности организации коммунального комплекса, предусматривающий улучшение качества оказываемых услуг и проведение при необходимости мероприятий по реконструкции эксплуатируемой этой организацией системы коммунальной инфраструктуры. Только в условиях монопольного государственного регулирования возможно цивилизованное развитие отрасли.

Экономическая сущность ТСЖ в настоящее время имеет более конкретную формулировку, чем другие формы управления жилым фондом. Действующее законодательство позволяет по-разному трактовать результаты управления и искажать сущность управления. Однако согласно государственному регулированию, в течение периода действия тарифов на товары и услуги

организации коммунального комплекса дополнительные средства, полученные организацией коммунального комплекса в результате снижения затрат вследствие повышения эффективности деятельности этой организации при реализации ее производственной программы, остаются в ее распоряжении. Поэтому сокращение затрат организации коммунального комплекса (ТСЖ) не является основанием для досрочного пересмотра тарифов на товары и услуги данной организации. ТСЖ – это демократическое государство в миниатюре, где все решения принимаются после коллективного обсуждения, на котором каждый имеет право высказаться, и определяются размер и порядок внесения платы за содержание и ремонт жилого помещения.

Государственное регулирование экономики призвано обеспечить благосостояние населения эффективными методами. К методам регулирования тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, осуществляющих эксплуатацию систем коммунальной инфраструктуры, которые используются в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, относятся следующие.

1. Установление фиксированных тарифов на товары и услуги организации коммунального комплекса на очередной период, исходя из сложившейся себестоимости товаров и услуг этой организации в истекший период действия тарифов с учетом стоимости заложенных в производственную программу мероприятий по повышению эффективности деятельности организации коммунального комплекса, предусматривающих улучшение качества производимых ею товаров (оказываемых услуг), и проведение при необходимости мероприятий по реконструкции эксплуатируемой этой организацией системы коммунальной инфраструктуры. Регулярная реконструкция предприятий ЖКХ приносит колоссальный вред отрасли, несопоставимый как бухгалтерской отчетности, так и статистической затрудняет регулирование тарифов. Данная практика в дальнейшем также приведет к большому слою экономики.
2. Установление предельных тарифов на товары и услуги организации коммунального комплекса, определяемых на основе анализа динамики предыдущей деятельности организации и анализа деятельности аналогичных организаций коммунального комплекса. Однако реформирование отрасли ЖКХ продолжается при регулярной реорганизации предприятий коммунального комплекса, где сложно проследить динамику как доходной части, так и себестоимости оказанных услуг.

Индексация установленных тарифов на товары и услуги организации коммунального комплекса в предусмотренных федеральным законом случаях объективных изменений условий деятельности организации коммунального комплекса, влияющих на стоимость производимых ею товаров (оказываемых услуг).

Согласно действующему законодательству, регулирование тарифов на товары и услуги организации коммунального комплекса включает согласование с органом регулирования производственной программы организации коммунального комплекса и установление тарифов на товары и услуги этой организации в размере, обеспечивающем поступление денежных средств от реализации товаров (оказания услуг) организации коммунального комплекса в объеме, необходимом для выполнения данной производственной программы этой организации, с учетом обеспечения доступности для потребителей товаров и услуг организации коммунального комплекса и установленных предельных индексов (в ред. Федерального закона от 26.12.05 №184-ФЗ). Однако согласно постановлению Правительства РФ «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения

и коммунальных услуг» от 14.12.05 №761 введены новые правила предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

Во исполнение ст. 159 Жилищного кодекса РФ Правительство РФ предусматривает новые правила и рекомендует органам государственной власти субъектов Российской Федерации установить региональные стандарты нормативной площади жилого помещения, используемые для расчета субсидий, коммунальных услуг и региональные стандарты максимально допустимой доли расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Вышеуказанное постановление предусматривает своевременное предоставление местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации в необходимых объемах субвенций на финансирование расходов, связанных с предоставлением гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

Субсидии предоставляются гражданам в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и размера региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. При этом для семей со среднедушевым доходом ниже установленного прожиточного минимума максимально допустимая доля расходов уменьшается в соответствии с поправочным коэффициентом, равным отношению среднедушевого дохода семьи к прожиточному минимуму. Право на субсидии имеют:

- пользователи жилого помещения в государственном или муниципальном жилищном фонде;
- наниматели жилого помещения по договору найма в частном жилищном фонде;
- члены жилищного или жилищно-строительного кооператива;
- собственники жилого помещения (квартиры, жилого дома, части квартиры или жилого дома).

Размер субсидии исчисляется ежемесячно и зависит от размера расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанных исходя из региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг, региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и из регионального стандарта максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи (далее – региональные стандарты).

При среднедушевом доходе семьи, равном или выше прожиточного минимума, установленного органами государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, размер субсидии определяется по формуле:

$$C_1 = ССЖКУ_p * n - \frac{МДД_p}{100} * D,$$

где

C_1 – размер субсидии, руб.;

$ССЖКУ_p$ – размер установленного для муниципального образования регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг на одного члена семьи для семей разной численности, руб.;

n – количество лиц, входящих в состав семьи заявителя, определяемых в соответствии с п. 18 Федерального закона №761 от 14.12.05;

$МДД_p$ – региональный стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи, %;

D – совокупный доход семьи (руб.), исчисленный в порядке, установленном п. 40 вышеназванного закона.

При среднедушевом доходе семьи ниже прожиточного минимума, установленного органами государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, размер субсидии определяется как:

$$C_2 = ССЖКУ_p * n - \frac{МДД_p}{100} * D * K,$$

где

C_2 – размер субсидии, руб.;

K – поправочный коэффициент, рассчитанный по формуле:

$$K = \frac{СД}{ПМ},$$

где

$СД$ – среднедушевой доход семьи, руб., исчисленный в соответствии с п. 39 настоящих Правил;

$ПМ$ – величина прожиточного минимума семьи заявителя, руб., определяемая в соответствии с п. 26 настоящих Правил.

Если заявителю и (или) членам его семьи предоставлены льготы или меры социальной поддержки в виде скидок в оплате жилого помещения и коммунальных услуг, при расчете размера субсидии соответствующий размер регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг умножается на коэффициент, рассчитанный по формуле:

$$K_n = \frac{РП_c}{РП_n},$$

где

K_n – коэффициент;

$РП_c$ – размер платы за жилое помещение и коммунальные услуги с учетом предоставленной скидки;

$РП_n$ – размер платы за жилое помещение и коммунальные услуги без учета предоставленной скидки.

Величина прожиточного минимума семьи заявителя определяется с учетом действующих в субъекте Российской Федерации на момент обращения за субсидией прожиточных минимумов для граждан различных социально-демографических групп:

$$ПМ = \frac{(ПМ_{тн} * n_{тн}) + (ПМ_n * n_n) + (ПМ_d * n_d)}{n_{тн} * n_n + n_d},$$

где

$ПМ$ – величина прожиточного минимума, руб.;

$ПМ_{тн}$ – величина прожиточного минимума для трудоспособного населения;

$ПМ_n$ – величина прожиточного минимума для пенсионеров;

$ПМ_d$ – величина прожиточного минимума для детей;

$n_{тн}$ – количество лиц из состава семьи заявителя, принадлежащих к социально-демографической группе трудоспособного населения;

n_n – количество лиц из состава семьи заявителя, принадлежащих к социально-демографической группе пенсионеров;

n_d – количество лиц из состава семьи заявителя, принадлежащих к социально-демографической группе детей.

Размер предоставляемой субсидии не должен превышать фактических расходов семьи на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. В случае, если размер субсидии превысил фактические расходы семьи на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, возврат средств в размере превышения производится в установленном порядке.

В связи с действующим законодательством организация коммунального комплекса разрабатывает на очередной период действия тарифов на производимые ею оказываемые услуги производственную программу, определяет финансовые потребности, необходимые для ее реализации, и производит предварительный расчет тарифов на свои товары и услуги в размере, обеспечивающем эти финансовые потребности.

Без четкого государственного регулирования производственной программы невозможен расчет необходимых для ее реализации финансовых потребностей и соответствующих им тарифов на товары и услуги организации коммунального комплекса, для проверки обоснованности производственной программы, обоснованности расчета тарифов на товары и услуги этой организации, а также для определения доступности для потребителей товаров и услуг данной организации.

Однако на практике в случае несоответствия рассчитанных тарифов на товары и услуги организации коммунального комплекса финансовым потребностям этой организации, необходимым для реализации ее производственной программы, орган регулирования хотя и вправе самостоятельно произвести расчет указанных тарифов, но отсутствие профессиональных кадров (зачастую отказ от данных процедур, привлечения специалистов) в настоящее время затрудняют выполнение заданного объема.

Воспроизводство в национальных масштабах требует действенной эффективной социальной политики в области ЖКХ. Поэтому финансовые потребности организаций коммунального комплекса, участвующих в реализации программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, которые необходимы для реализации их инвестиционных программ, обеспечиваются за счет средств, поступающих от реализации товаров (оказания услуг) указанных организаций, в части установленных надбавок к ценам (тарифам) для потребителей данного муниципального образования (части территории этого муниципального образования), а также за счет платы за подключение к сетям инженерно-технического обеспечения. Однако возникает необходимость новых социальных инвестиционных проектов.

Определение оптимального выбора способов обеспечения финансовых потребностей организации коммунального комплекса, необходимых для реализации ее инвестиционной программы, осуществляется представителем органом муниципального образования исходя из оценки:

- доступности для потребителей товаров и услуг организации коммунального комплекса. Однако потребность населения может быть оценена реально только при наличии высокопрофессиональных экономических служб, которых в региональных органах управления недостаточно;

- результатов реализации инвестиционной программы организации коммунального комплекса для:
 - населения муниципального образования, потребителей отдельных видов товаров и услуг организации коммунального комплекса на всей территории муниципального образования (части территории этого муниципального образования);
 - лиц, осуществляющих строительство и (или) реконструкцию зданий, строений, сооружений, иных объектов;
- установленных предельных индексов (введены Федеральным законом от 26.12.05 №184-ФЗ).

Однако попытки моделировать эффективную модель предприятия ЖКХ с помощью завышенных предельных индексов в разных регионах могут привести к неординарным последствиям. Население в условиях недостаточности денежных средств не способно быстро мигрировать из одного региона в другой, хотя такой слой населения существует. Основная масса населения региона может посчитать предельные индексы слишком завышенными. Стабильность и более справедливое распределение доходов и собственности, по существу, являются частью государственного регулирования. Критерии государственного регулирования в данном случае, возможно, не будут носить гуманный характер. Завышенные предельные индексы отрицательно скажутся на социальной обстановке, повысят внутреннее напряжение в стране, отсутствие уверенности в завтрашнем дне, снижение доверия к правительству. Поэтому необходимо дополнительно рассмотреть инструменты для влияния на социальную политику при реформировании тарифов ЖКХ, например:

- административные, которые позволят создать новые условия социального порядка;
- финансовые, суть которых в перераспределении средств в пользу социально незащищенных лиц и групп населения;
- ограничение свободы хозяйственных договоров для защиты интересов населения.

Государственное регулирование хотя и сводится к монополизации отрасли ЖКХ, однако инвестиционная программа организации коммунального комплекса разрабатывается на основании условий технического задания, утверждаемого главой местной администрации и разрабатываемого в соответствии с программой комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры. Поэтому пресловутая сплошная приватизация в любом случае должна миновать отрасль жилищного хозяйства.

Регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса – производителей товаров и услуг в сфере электро- и (или) теплоснабжения осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об электроэнергетике, Федеральным законом «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» от 14.04.95 №41-ФЗ и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Как показывает опыт работы региональных коммунальных организаций, самым болезненным считается финансирование инвестиционных программ организаций коммунального комплекса – производителей товаров и услуг в сфере электро- и (или) теплоснабжения, необходимых для реализации программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры. Последняя осуществляется посредством установления регулируемых надбавок к ценам (тарифам) для потре-

бителей, к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры. Надбавки назначаются в дополнение к ценам (тарифам) на электрическую и тепловую энергию и услуги по передаче электрической и тепловой энергии, устанавливаемым органами государственного регулирования цен (тарифов), которые принимаются как инструмент регулярного повышения тарифов, как незаметный пресс. Они оплачиваются потребителями электрической и тепловой энергии при расчетах с организациями коммунального комплекса – производителями товаров и услуг в сфере электро- и (или) теплоснабжения, реализующими товары (оказывающими услуги) непосредственно потребителям электрической и тепловой энергии, которые впоследствии в виде тарифов оплачиваются населением. Самая уязвимая точка – стоимость электрической и тепловой энергии, а также стоимость услуг по ее передаче, складывающаяся с учетом надбавок, которые могут превышать предельные уровни цен (тарифов) на электрическую и тепловую энергию и на услуги по ее передаче, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Комментарии излишни, но анализ мониторинга программ развития отрасли дает объяснения, которые могут быть эффективно предприняты в менеджменте системы.

Как правило, мониторинг выполнения производственных и инвестиционных программ организаций коммунального комплекса проводится органами регулирования в целях обеспечения электро-, тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов и своевременного принятия решений о развитии систем коммунальной инфраструктуры, включает сбор и анализ информации о выполнении показателей, установленных производственными программами и инвестиционными программами организаций коммунального комплекса, а также анализ информации о состоянии и развитии соответствующих систем коммунальной инфраструктуры.

Согласно действующему законодательству, государственный контроль в области регулирования тарифов и надбавок осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов и надбавок и органами регулирования субъектов Российской Федерации в порядке, определяемом Правительством РФ. Однако в настоящее время контрольные функции не отвечают эффективным требованиям, хотя федеральный орган исполнительной власти в области регулирования тарифов и надбавок вправе:

- запрашивать и получать у федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления информацию и необходимые материалы по вопросам установления и изменения тарифов и надбавок, регулируемых в соответствии с настоящим Федеральным законом;
- осуществлять сбор информации об установленных тарифах и надбавках, регулируемых в соответствии с настоящим Федеральным законом;
- проводить проверки обоснованности установления и изменения тарифов и надбавок, регулируемых в соответствии с настоящим Федеральным законом;
- выдавать предписания органу регулирования субъекта Российской Федерации, в том числе о досрочном пересмотре установленных в соответствии с частями 2 и 3 ст. 4 Федерального закона №210-ФЗ органом регулирования

субъекта Российской Федерации предельных индексов и тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса в случае превышения предельных индексов, установленных федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов и надбавок для соответствующего субъекта Российской Федерации. В случае неисполнения указанного предписания федеральный орган исполнительной власти в области регулирования тарифов и надбавок вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением об оспаривании решения органа регулирования субъекта Российской Федерации по установлению предельных индексов и тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса. Однако отсутствие консолидированного учета и отчетности отрасли не позволяют эффективно провести функцию контроля на уровнях жилищного хозяйства.

Почти такие же функции органа регулирования субъекта Российской Федерации должны:

- запрашивать и получать у органов местного самоуправления информацию и необходимые материалы по вопросам установления и изменения тарифов и надбавок, регулируемых в соответствии с настоящим Федеральным законом;
- осуществлять сбор информации об установленных тарифах и надбавках, регулируемых в соответствии с настоящим Федеральным законом;
- проводить проверки обоснованности установления и изменения тарифов и надбавок, регулируемых в соответствии с настоящим Федеральным законом;
- выдавать предписание органу регулирования муниципального образования о досрочном пересмотре установленных в соответствии со ст. 5 Федерального закона №210-ФЗ органом регулирования муниципального образования тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса в случае превышения предельных индексов, установленных органом регулирования субъекта Российской Федерации. Однако в случае неисполнения указанного предписания до истечения 45-дневного срока со дня выдачи этого предписания орган регулирования субъекта Российской Федерации должен обращаться в арбитражный суд с заявлением об оспаривании решения органа регулирования муниципального образования по установлению тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса и надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса.

До 1 января 2010 г. при отсутствии программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований, предусмотренных Федеральным законом, технические задания на разработку инвестиционных программ организаций коммунального комплекса должны утверждаться представительными органами муниципальных образований.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ И ОПТИМИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ ПОТОКОВ В ОТРАСЛИ

Самыми глобальными задачами регулирования тарифов являются совершенствование ценообразования и оптимизация финансовых потоков в отрасли. Совершенствование предусматривает оптимизацию затрат при формировании тарифов в жилищно-коммунальном хозяйстве. Актуальность прозрачности и доступности структуры тарифов жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) не оспаривается ни одним ведомством, принимающим решения, или даже лицами, просто пользующимися услугами ЖКХ. Для каждого гражданина на сегодняшний день оплата тарифов ЖКХ – это главная проблема. В системе реформирования жилищной отрасли запутались все:

- законодатели, которые разрабатывают стратегию реформирования;
- органы местного самоуправления, которые должны защищать интересы населения;
- жители регионов, которые не могут отстоять свои права.

На вопрос, что сегодня входит в стоимость тарифа, жильцы получить ответа не могут. Учитывая, что каждый регион сам по себе держава и каждый устанавливает свои тарифы согласно особенностям, метод сравнительного анализа не всегда подходит. Ценообразование в отрасли зависит именно от структуры тарифов.

Постановление Правительства РФ «Об утверждении Основ ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства» от 17.02.04 №89 предусматривает разработку методики расчета цен на услуги по содержанию и ремонту жилья, за наем жилых помещений, а также тарифов на коммунальные услуги. Регулированию подлежат:

- цены на жилье, включающие цены на услуги по содержанию общего имущества жилого дома и техническому обслуживанию общих коммуникаций, технических устройств и технических помещений жилого дома, вывозу бытовых отходов и содержанию придомовой территории;
- цены на услуги по ремонту общего имущества жилого дома, общих коммуникаций, технических устройств и технических помещений жилого дома, объектов придомовой территории;
- цены за наем жилого помещения, находящегося в государственном или муниципальном жилищном фонде;
- тарифы на коммунальные услуги (в отношении тарифов, которые не регулируются в соответствии с Федеральными законами «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», «Об электроэнергетике» от 26.03.03 №35-ФЗ, «О газоснабжении в Российской Федерации» от 31.03.99 №69-ФЗ и «О естественных монополиях» от 17.08.95 №147-ФЗ), включающие тарифы на водоснабжение, водоотведение, по централизованному отоплению, по горячему водоснабжению, на поставку твердого топлива, на услуги по сетевому и сжиженному газоснабжению, поставке газа в баллонах, на услуги по электроснабжению.

Вышеуказанный перечень приводит в смятение специалистов учета любого уровня, так как каждая услуга – это целая отрасль со всеми специфическими условиями. Структура тарифа зависит от региональных, климатических, политических, природных условий. Согласно данному нормативному документу, регулирующим органом являются государственные органы всех уровней, а это значит, что структура тарифов должна быть утверждена в виде нормативного документа от законодателя, а исполнителем государственным органом выполнена и контрольной функцией проверена. Основы ценообразования требуют достижения баланса экономических интересов собственников жилья, организаций, осуществляющих содержание и ремонт жилья или оказывающих коммунальные услуги, и потребителей. Данный принцип выдвинут как лозунг, а на практике получается наоборот. Баланса экономических интересов собственников жилья и обслуживающих организаций нет и в ближайшее время не ожидается. Дисбаланс экономических интересов просматривается в печати каждый день, телевидение и эфир передают о разного рода инцидентах в том или ином регионе.

Отсутствие баланса экономических интересов наблюдается на всех уровнях обслуживания жилого фонда. Федеральная служба по тарифам (ФСТ) регулярно повышает предельные уровни тарифов ЖКХ по разным регионам России. Например, в 2006 г. на правлении

ФСТ установлено повышение тарифов на уровне 20%. Такое повышение тарифов ЖКХ отрицательно сказалось как на предприятиях, обслуживающих жилой фонд, так и на потребителях. Банкротство предприятий ЖКХ будет увеличиваться, также увеличится количество жильцов, не способных оплатить жилье. Теоретический баланс экономических интересов не подкреплен практическим.

Другой принцип основ ценообразования – это доступность жилья и коммунальных услуг для потребителей и защита их прав. По анализу установленных тарифных индексов можно предположить регулярное подорожание тарифов, когда идентичное увеличение доходов населения не предусматривается. Без необходимого повышения уровня доходов массовые подачи исков в суд о банкротстве со стороны поставщиков ЖКУ гарантированы, а далее последует неплатежеспособность населения. Монопольное повышение тарифов не предусматривает защиту прав потребителей, приведет к отказу от занимаемых площадей и к ухудшению социального положения основной массы населения, которое может привести к негативным социальным последствиям.

Основы ценообразования предусматривают принцип компенсации экономически обоснованных расходов организаций по оказанию услуг и получение прибыли для реализации производственных и инвестиционных программ. В соответствии с новой методикой расчета тарифов на услуги ЖКХ и некоторыми статистическими данными структура ценообразования состоит из:

- заработной платы работников – 40,6%;
- материальных затрат – 33,9%;
- затрат на капитальный ремонт – 5,2%.

Рыночная структура тарифов, которая позволяет прервать тенденцию к постоянному росту, по мнению экспертов, должна быть иной: расходующие средства не должны превышать 30%, на обновление основных средств должно направляться 60-70%.

В 2006 г. для удержания инфляции на целевом уровне предельный рост тарифов ЖКХ планировался не выше 20%. Целевой уровень инфляции устанавливается в разные годы по-разному, и статистические данные по своей сущности не всегда передают правдивую картину, а иной раз просто искажаются. В такой ситуации защитить права потребителей представляется затруднительным, но получение прибыли от этой деятельности возможно. Теоретически существуют федеральные стандарты стоимости жилищно-коммунальных услуг. (В 2005 г. федеральный стандарт стоимости ЖКУ в среднем по России составлял 31 руб. 09 коп.) Данные стандарты применяются для расчета дотаций федерального центра регионам-реципиентам, а соблюдать их при установлении фактической стоимости тарифов местные власти не обязаны. Органы местного самоуправления, формируя цены, исходят не столько из себестоимости услуг ЖКХ, сколько из платежеспособности населения и возможностей бюджета по поддержанию системы. Поэтому говорить о компенсации экономически обоснованных расходов организаций в настоящее время затруднительно. Вывод напрашивается сам: непрозрачная структура ценообразования позволяет гражданам и государству тратить колоссальные суммы на поддержку убыточной отрасли.

Определяя приоритетные направления развития отопительных систем в районах, когда основная доля со-

ставляющих тарифов уходит в центр, т.е. в оплату услуг монополистов по электроэнергетике и газу, отдаленные регионы предпочитают использовать лесные ресурсы. Предпочтение такого вида отопления в домах жителей труднодоступных сел объясняется дороговизной проведения газопроводных веток и регулярным подорожанием самого газа. Преимущество такого варианта не только в оптимизации финансовых потоков в отрасли, но и в решении вопросов экологии. Как полагают многие специалисты, регулирование тарифов направлено под лозунгом защиты прав населения на реализацию выгодных проектов и инвестирования в отрасль определенных сумм для получения в последующем суперприбылей.

Экономическое обоснование расходов в ценообразовании находит отражение в исследовании мониторинга изменения тарифов на пути поставки электроэнергии от генерирующей компании через линии и сети электроснабжения различной мощности до потребителя. Специалисты отслеживают обоснованность изменения тарифов на всех этапах и пытаются создать схему их формирования максимально прозрачной и доступной энергопотребителю. Однако в системе, где основная доля производителей – частные предприятия, цепочка прозрачности ценообразования прерывается. Действующее законодательство запрещает вмешательство в коммерческие мероприятия частного бизнеса. Поэтому ценообразование не может быть взаимовыгодным и для энергетиков, и для потребителей.

Ценообразование в настоящее время не может быть совершенным и по причине недостаточного контроля за имуществом отрасли. Экономически обоснованные расходы на текущий и капитальный ремонт полностью противоречат требованиям как бухгалтерского, так и управленческого учета. Имущество, инфраструктура, жилой фонд принадлежат в основной массе комитетам по имуществу местных органов самоуправления. Износ относится на забалансовый счет в бухгалтерском учете комитетов ЖКХ (департаментов), который принимает форму только статистической отчетности. Износ коммунального хозяйства – наиболее ущербная статья в бухгалтерском учете отрасли. Методы анализа износа и оценки имущества со времен социалистического строя не менялись.

Передача имущества в хозяйственное ведение, оперативное управление с последующей незаконной передачей их в доверительное управление теряют всякое законное регулирование износа и воспроизводство имущества и инфраструктуры отрасли. Инвентаризация имущества проводится в отрасли только для видимой отчетности, так как оценка по ее итогам не проводится. Важная составляющая для ценообразования – это размер фактического износа, который является отдельной статьей в тарифе ЖКХ. В такой ситуации дискутировать о совершенствовании ценообразования просто нереально. Те шаги, которые предпринимаются правительством по совершенствованию ценообразования, терпят фиаско именно в политике износа основных средств отрасли и в отношении к воспроизводству отрасли.

Немаловажным принципом ценообразования признается открытость информации о ценах и тарифах и порядок их утверждения. Так, порядок утверждения тарифов разработан и согласован в соответствии с решением Правительственной комиссии по реформированию ЖКХ в РФ (протокол №2 от 18.02.99, п. 3), Госстроем России совместно с Минфином России и Минэкономразвития России, который предусматривает

инвестиционную составляющую в структуре тарифа. Даже если предложения носят рекомендательный характер и предназначены для возможного использования при формировании тарифов для возмещения затрат, направленных на обновление и модернизацию основных фондов предприятий и организаций ЖКХ, в российских условиях они принимают обязательный характер для исполнения.

Предложенные рекомендации разработаны для привлечения инвестиций в ЖКХ, создания условий повышения инвестиционной привлекательности сферы ЖКХ. Порядок утверждения тарифов разработан в развитие Концепции ценовой и тарифной политики в жилищно-коммунальном хозяйстве РФ, одобренной Правительственной комиссией по реформированию ЖКХ в РФ (протокол №1 от 22.01.99, разд. 1). Однако данный порядок не подлежит регистрации в Минюсте России в соответствии с Правилами подготовки нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. В связи с этим имеется возможность в органах местного самоуправления отнестись к данному порядку утверждения тарифов с точки зрения эффективности применения вышеуказанных рекомендаций.

Термины, использованные в концепции, идентичны основным понятиям, определенным Положением о проведении экспертизы экономического обоснования тарифов на товары, работы и услуги, учитываемые в оплате жилья и коммунальных услуг, утвержденные постановлением Госстроя России от 11.11.98 №13.

В понимании населения мероприятия по созданию стабильных условий долгосрочного кредитования инвестиций представляются дополнительным рычагом изымания денег из домохозяйства. Отношение к деятельности регулирующего органа цен и тарифов на ЖКУ принимается не как направление на создание эффективных схем развития отрасли, а как получение инвесторами суперприбылей.

Данное мнение появляется после тщательного анализа порядка включения инвестиционной составляющей в структуру тарифов ЖКХ. Органы местного самоуправления должны способствовать формированию местной законодательной и нормативной базы, например:

- стимулировать инвестиционную активность субъектов рынка ЖКУ;
- сокращать инвестиционный риск с помощью предоставления инвесторам льгот и гарантий;
- разработать и утвердить условия погашения и выплаты процентов за кредит;
- оперативно регулировать финансовое обеспечение инвестиционных мероприятий;
- разработать: механизм возврата кредита инвесторам (основные требования к срокам реализации целевых программ; перечень показателей, отражающих стоимостные характеристики производства и предоставления ЖКУ, уровня оплаты населением, платежеспособность населения, возможного бюджетного финансирования).

В условиях действующего законодательства и отказа центра от федерального регулирования органы местного самоуправления не в состоянии противодействовать глобализации экономики. Поэтому рассуждать о защите прав потребителей затруднительно. Ценообразование принимает в таких условиях непредсказуемый характер в территориях России.

Разработанные мероприятия регулирующими органами Российской Федерации и муниципальных образований по реализации единой политики ценообразо-

вания на ЖКУ и стимулирование инвестиций в отрасль в виде включения инвестиционной составляющей в структуру себестоимости ЖКУ могут быть отражены на состоянии населения неординарно.

Ценообразование в структуре платежей населения включает оплату за содержание и текущий ремонт жилищного фонда (в том числе капитальный ремонт), мест общего пользования, которая не всегда направляется по целевому назначению. Как показывает практика, на что только они ни тратятся, только не на ремонт (особенно на капитальный). Также структура платежей состоит из:

- платежей за коммунальные услуги;
- наем жилья (для нанимателей);
- налог на имущество физических лиц (для собственников жилья).

Независимо от инвестиционной составляющей в структуру тарифов уже входят такие, как «наем жилья» и «капитальный ремонт». Законодателю возможно было строго направить их в части накопления и использования финансовых средств на обновление основных фондов ЖКХ. Однако введение дополнительной инвестиционной составляющей приведет к новым повышениям тарифов, так как простому потребителю практически невозможно ориентироваться в запутанных моделях ценообразования тарифов.

Вполне основательным является то, что расширенное воспроизводство может осуществляться за счет двух источников: прибыли и себестоимости (ремонтный фонд и амортизационные отчисления). Как показывает практика, данные составляющие не всегда отвечают интересам тех, кто их оплачивает. В настоящее время в тарифах не только эти составляющие, а множество других, которые «умело» закладываются сложной структурой ЖКХ.

Как правило, объем капитальных инвестиций во многом зависит от ежемесячных платежей потребителей ЖКУ, которые также являются для инвесторов источником получения прибыли. Основными критериями для определения инвестиционной составляющей являются:

- объем инвестиций;
- сроки возврата инвестору кредитов;
- фактическая величина затрат на производство ЖКУ в расчете на 1 м² общей площади жилья, отклонения от факта установленного федерального (регионального) стандарта;
- прожиточный минимум и среднедушевой доход населения;
- доля расходов на оплату ЖКУ в среднедушевом доходе населения;
- фактическая собираемость средств на оплату ЖКУ.

Как показывает практика, предприятия и организации ЖКХ (управляющие компании) в настоящее время ведут бухгалтерский учет без консолидированного учета и отчетности, где имеется возможность скрыть реальные финансовые результаты. В данной ситуации инвестиционная составляющая может принять тоже искаженный вид. Отсутствие прозрачности учета и отчетности также позволяет манипулировать финансовыми потоками отрасли, где самый незащищенный – это потребитель.

Однако обязательное включение инвестиционной составляющей в структуру тарифа на оплату жилья предопределяет ее учет при формировании прибыли (расчете рентабельности) и предоставлении в регулирующие органы обоснованных расчетов величины тарифа.

Прибыль, включаемая в тариф, определяется расчетным путем на основе анализа инвестиционной потребности хозяйствующего субъекта, потребностей финансовых средств для выплаты кредитов, займов, процен-

тов по ним. В условиях социальной незащищенности населения получение прибыли за счет инвестиционной составляющей будет выглядеть как пир во время чумы.

Принцип открытости информации о ценах и тарифах, оговоренный в Основах ценообразования, вызывает у руководителей предприятий ЖКХ самую нежелательную реакцию. Отсутствие в СМИ фактически потраченных средств в виде консолидированной отчетности или по сегментам позволило как предприятиям низшего звена, так и регулирующим органам скрывать фактическое положение дел в отрасли, что и привело к ее развалу. Инвестиционная составляющая – еще одно тому доказательство.

Согласно Основам ценообразования методом установления цен и тарифов является метод экономической обоснованности расходов. Состав расходов, включая инвестиционную составляющую, и оценка их экономической обоснованности определяются по методике, разрабатываемой федеральным органом исполнительной власти в области строительства и ЖКХ с учетом перечня работ по текущему ремонту общего имущества жилых домов, утверждаемого Правительством РФ. Перечень работ, связанный с текущим ремонтом общего имущества жилых домов и оплачиваемых за счет платы за ремонт жилья, регулируется постановлением Правительства РФ «О порядке и условиях оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг» от 30.07.04 №392. Приведенный перечень работ и текущий ремонт общего имущества жилого дома проводятся с периодичностью, определяемой в соответствии с обязательными требованиями, установленными техническими регламентами и актами. Как показывает практика, те деньги, которые население не оплачивает по счетам управляющих компаний на текущий ремонт и содержание жилья, превышают необходимый минимум требуемых средств, и они остаются на будущие периоды в виде накоплений. Четкий учет финансов в структуре тарифов на текущий ремонт дает основание говорить о неэффективной системе ЖКХ в настоящее время. Действующее законодательство позволяет монополизировать ценообразование отрасли с одновременным желанием его демонаполизации.

Как предусматривают Основы ценообразования в отрасли, дополнительным методом установления цен и тарифов является метод индексации, в соответствии с которым цены и тарифы, установленные с использованием метода экономической обоснованности, меняются с учетом индексов-дефляторов, устанавливаемых Министерством экономического развития и торговли РФ. В настоящее время инфляция, удерживаемая на довольно высоком уровне, не выдерживает никакой конкуренции, поэтому предприятия ЖКХ заранее обречены на банкротство. Несовершенство института ценообразования приводит к несостоятельности предприятия и организации ЖКХ более быстрыми темпами, чем прямые фактические затраты.

Спорность регулирования тарифов ЖКХ находит свое объяснение в Основах ценообразования в том, что п. 8 оговаривает дословно: «До утверждения местных бюджетов и бюджетов Москвы и Санкт-Петербурга на очередной год устанавливаются цены и тарифы и утверждаются производственные и инвестиционные программы организаций. Изменение этих цен и тарифов в течение года осуществляется с внесением соответствующих изменений в нормативно-правовые акты о местных бюджетах и бюджетах Москвы и Санкт-Петербурга». Пункты Основ

ценообразования противоречат рекомендациям Налогового кодекса, который трактует, что доходы предприятий ЖКХ являются их выручкой. Однако арбитражные суды в настоящее время оспаривают споры с Инспекцией Федеральной налоговой службы (ИФНС) по части начисления НДС и налога на прибыль как с целевых средств бюджета разных уровней, так и с целевого финансирования населения на собственное потребление.

Ценообразование в части начисления НДС во многих регионах допускает двойное налогообложение, что служит еще одним источником банкротства предприятий и организаций ЖКХ. Данное несовершенство действующего законодательства и двойная трактовка многих вопросов не позволяют эффективно построить учет и финансовый менеджмент.

Другой не менее спорный момент – это установление цен и тарифов с учетом национальных стандартов, санитарных правил и норм и других законодательных актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, регулирующих сроки, качество, периодичность и объемы работ по содержанию и ремонту жилья и оказанию коммунальных услуг.

Обзор данных СМИ позволяет полагать, что 100%-ной оплаты услуг ЖКХ не будет. Просто тарифы опять вырастут на треть. Структура тарифов не ясна даже специалистам, а потому предела роста тарифов в настоящее время не имеется. Малоимущие слои населения должны получать адресную поддержку от государства на оплату услуг ЖКХ, а средства бюджетов разных уровней государство реализует на программы модернизации ЖКХ, газификации и т.д. Однако, как планируется разработчиками политики в отрасли ЖКХ, все это необходимо для нормального функционирования отрасли, но так как финансируется государством, в конечный тариф для населения не входит. Значит, затраты на ЖКХ действительно никогда не будут полностью заложены в тариф. Федеральные стандарты стоимости ЖКУ в среднем по России составляют 31 руб. 09 коп., но реальная плата в большинстве регионов гораздо выше. Стандарты используются лишь для расчета помощи федерального центра регионам-реципиентам. Поэтому органы местного самоуправления формируют цены, исходя не столько из себестоимости услуг ЖКХ, а сколько из платежеспособности населения.

В настоящее время рост тарифов фактически ничем не ограничен. Значит, граждане и государство будут тратить все больше на поддержку непрозрачной, «убыточной» отрасли ЖКХ (см. рис. 1).

Бухгалтерский учет в ценообразовании должен фиксировать и вести отдельный учет расходов организаций только регулируемой деятельности. При этом расходы на оплату труда, включаемые в цены и тарифы, определяются, исходя из общих условий оплаты труда, установленных отраслевым соглашением. Отраслевое соглашение по оплате труда содержит исчерпывающую информацию. Однако в условиях реформирования и резкого повышения цен на все услуги данное соглашение должно быть также регулярно пересмотрено. Коэффициенты, применяемые в отрасли, не всегда реально отражают действительные условия предприятий ЖКХ, особенно если это касается уборки придомовых территорий и мест общего пользования. Учитывая демонополизацию отрасли, как раз эти уязвимые участки остаются без должного внимания.

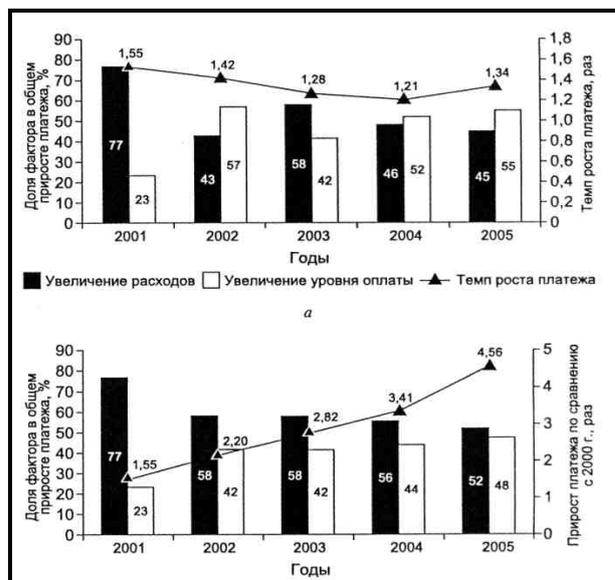


Рис. 1. Факторы повлиявшие на рост платежа населения за ЖКУ, по сравнению с предшествующим (а) и 2000-м (б) годами

Несовершенство Основ ценообразования еще заключается в том, что в цены и тарифы не включаются расходы организаций, связанные с привлечением этими организациями избыточных ресурсов (частично инвестиционной составляющей, в том числе процентов по кредитам банков, необоснованных расходов) и т.д.

Существенный момент в действующем законодательстве – контроль за применением цен и тарифов, в том числе в части обоснованности их размера, которая осуществляется регулирующими органами. Регулирующие органы – это федеральные органы, субъекты Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации и предприятия ЖКХ, передающиеся в частный бизнес. ЕРКЦ – также частное предприятие. Проблема организации отрасли ЖКХ заключается именно в отсутствии контроля за денежными потоками и применением цен и тарифов. Поэтому ценообразование ожидает быть неэффективным, а структура тарифов непредсказуемой.

Оптимальное установление цен и тарифов хотя и производится по инициативе органа местного самоуправления, не достигает эффективности.

Однако имеются основания для изменения цен и тарифов в отрасли:

- изменение более чем на 5% суммарных расходов организаций на регулируемую деятельность по сравнению с расходами, принятыми при расчете цен и тарифов на предыдущий расчетный период регулирования;
- изменение более чем на 5% суммы налогов и сборов, подлежащих к уплате организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- изменение более чем на 10% ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации (Банка России) и ставок коммерческих банков по долгосрочным кредитам;
- принятие организациями долгосрочных целевых программ производственного развития, технического перевооружения, которые необходимы для поддержания надежного и безаварийного функционирования объектов жилищно-коммунальной сферы, снижения производственных или иных расходов, а также реализации согласованных в установленном порядке инвестиционных проектов;
- появление новых организаций, осуществляемых регулируемой деятельностью;

- результаты проверки регулирующим органом или по его поручению хозяйственной деятельности организаций.

Как показывает практика, тарифы меняются только в сторону увеличения даже при несоблюдении требований действующего законодательства.

Ценообразование и совершенствование финансовых потоков должно осуществляться с учетом заключений независимой экспертизы. Заключение независимой экспертизы должно содержать:

- оценку экономической обоснованности расходов, приведенных в предложениях по установлению цен и тарифов;
- оценку финансового состояния и уровня технического оснащения организации;
- анализ экономической обоснованности величины прибыли, необходимой для функционирования и развития организации;
- анализ качества работ и услуг, оказываемых организациями;
- сравнительный анализ динамики расходов и величины прибыли по отношению к предыдущему расчетному периоду регулирования.

Главная составляющая тарифов – электрическая и тепловая энергия. Постановление Правительства РФ «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации» от 26.02.04 № 109 регулирует основы ценообразования. В систему цен входят тарифы на:

- электрическую энергию (мощность) на оптовом рынке и их предельные (минимальные или максимальные) уровни, включая регулируемый сектор, сектор отклонений и сектор свободной торговли;
- электрическую энергию (мощность) и тепловую энергию (мощность) на розничном рынке;
- размер платы на услуги, оказываемые на оптовом и розничном рынке тепловой энергии (мощности).

При регулировании тарифов также применяются:

- метод экономически обоснованных расходов (затрат);
- метод экономически обоснованной доходности инвестированного капитала;
- метод индексации тарифов.

Основу всех экономических обоснований расходов, доходности инвестированного капитала, индексации тарифов составляют экономические показатели газовой и энергетической отраслей (табл. 1, 2).

На основании анализа показателей РАО «ЕЭС России», ОАО «Газпром» можно утверждать, что структура тарифов на электрическую и тепловую энергию, а также и на газовую продукцию не предусматривает защиты населения от регулярного повышения тарифов. Поэтому вопрос прозрачности и доступности для потребителей сведений о структуре затрат, включаемых в оплату жилья и коммунальных услуг, достаточно актуален, так как тарифы ЖКУ по муниципальным образованиям различаются иногда в десятки раз. Несмотря на меры по снижению издержек, в ЖКХ за счет институциональных преобразований, введения договорных и конкурентных отношений в этот сектор городской экономики, осуществления мероприятий по энергосбережению, контролю и учету потребляемых ресурсов, тарифы на оплату ЖКУ остаются высокими.

Формирование ценовой и тарифной политики в финансово-экономической деятельности предприятия и в социальной политике органов местного самоуправления в регионах играет стратегическую роль.

Один из принципов ценообразования на ЖКУ состоит в том, что тарифы, согласно действующему законодательству, регулируются органом местного самоуправления.

Таблица 1

**ПОКАЗАТЕЛИ ОТЧЕТА О ПРИБЫЛЯХ И УБЫТКАХ
РАО «ЕЭС РОССИИ» ЗА 2001-2004 гг.¹**

Показатели	2001	2002	2003	2004
Выручка (нетто) от продажи товаров, работ и услуг (за минусом налога на добавленную стоимость, акцизов и аналогичных платежей)	38 614	52 591	51 666	34 460
Себестоимость проданных товаров, продукции, работ и услуг	10 062	16 948	17 270	6 114
Коммерческие расходы	354	426	277	471
Управленческие расходы	2 247	2 846	3 306	3 629
Прибыль от продаж	25 951	32 371	30 812	24 245
Проценты к получению	73	444	1 102	1 617
Проценты к уплате	403	3 929	830	714
Доходы от участия в других организациях	1 192	2 124	3 600	7 596
Прочие операционные доходы	49 941	61 438	76 916	94 158
Прочие операционные расходы	50 801	62 483	77 052	98 098
Внерезидентские доходы	570	17 117	1 113	1 488
Внерезидентские расходы	2 909	2 387	3 026	3 061
Прибыль до налогообложения	23 614	44 695	32 636	27 232
Налог на прибыль и иные аналогичные обязательные платежи	10 850	13 307	8 056	3 154
Прибыль от обычной деятельности	12 764	31 388	24 579	24 078
Чрезвычайные доходы	29	66	44	-
Чрезвычайные расходы	16	27	18	9
Чистая прибыль (нераспределенная прибыль) отчетного периода	12 777	31 427	24 605	24 068

Таблица 2

**ПОКАЗАТЕЛИ ОТЧЕТА О ПРИБЫЛЯХ И УБЫТКАХ
ОАО «ГАЗПРОМ» ЗА 2001-2004 гг.²**

Показатели	2001	2002	2003	2004
Выручка (нетто) от продажи товаров, работ и услуг (за минусом налога на добавленную стоимость, акцизов и аналогичных платежей)	474 471	602 056	844 566	887 230
Себестоимость проданных товаров, продукции, работ и услуг	142 708	215 203	503 535	317 406
Коммерческие расходы	159 072	272 267	503	347 190
Управленческие расходы	7 772	12 676	51 312	11 041
Прибыль от продаж	164 919	101 910	289 216	211 592
Проценты к получению	2 582	2 649	3 787	2 829
Проценты к уплате	12 428	26 191	31 471	27 779
Доходы от участия в других организациях	775	2 005	1 121	5 239
Прочие операционные доходы	831 607	543 889	821 017	791 309
Прочие операционные расходы	867 160	543 889	841 251	766 339
Внерезидентские доходы	55 382	32 491	81 819	63 347
Внерезидентские расходы	57 964	39 985	83 655	69 465
Прибыль до налогообложения	117 713	60 185	-	210 717
Чрезвычайные доходы	-	-	134	-
Чрезвычайные расходы	-	-	157	17
Чистая прибыль (нераспределенная прибыль) отчетного периода	71 928	53 511	251 265	161 084

В то же время в соответствии с Конституцией РФ соблюдение единого экономического пространства в административно-территориальных образованиях – задача субъектов Федерации. Вопрос установления тарифов находится в совместном ведении субъектов Федерации и муниципального образования, что, в свою очередь, предопределяет необходимость системного подхода к

¹ Источник: Интернет-сайт РАО «ЕЭС России».

² Источник: Интернет-сайт ОАО «Газпром».

формированию цен и тарифов на ЖКУ, оказываемые предприятиями отрасли.

Модель ценообразования предусматривает предоставление той или иной услуги не как взаимодействие нескольких хозяйствующих субъектов, а как деятельность одной организации, выполняющей весь объем работ по оказанию услуги. Такой подход, по существу, исключает возможность получения подряда сторонними организациями в технологической цепочке производства и предоставления жилищно-коммунальных услуг.

Система формирования тарифов не создает стимулов для коммунальных предприятий к повышению эффективности их деятельности, так как уменьшение издержек приводит к снижению тарифа и величины прибыли, в то время как рост издержек компенсируется увеличением тарифа. Поэтому такой подход ведет к заинтересованности предприятий в росте, а не в снижении тарифов и затрат.

В регионах Российской Федерации наблюдается использование нормативной себестоимости как базы для формирования тарифов, однако такая структура тарифа не соответствует структуре реальных финансовых потребностей предприятий. Причины тому:

- нормативная себестоимость на большинстве предприятий существенно отличается от фактической, что, в свою очередь, ставит под сомнение обоснованность разработанных на федеральном уровне и утвержденных в дореформенный период нормативов;
- существующие нормативы не учитывают природно-климатические и социально-экономические особенности территорий и, как следствие, специфику деятельности конкретного предприятия, состояние основных фондов, бюджетных возможностей местной власти, плотности населения, соотношения групп потребителей и т.п.;
- использование нормативных данных вместо фактических приводит к непрозрачности финансовой отчетности, искажению реальной ситуации в хозяйственно-финансовой деятельности нормативный процент рентабельности, в большинстве случаев устанавливается произвольным образом, в тарифе не учитываются реальные потребности предприятий в прибыли для вложения инвестиций в основные и оборотные средства, погашение кредитов, процентов по ним и т.д.

В целях реализации новой ценовой и тарифной политики в ЖКХ необходима новая редакция Методических рекомендаций по планированию, учету и калькулированию затрат на жилищно-коммунальные услуги.

СТРУКТУРА ТАРИФОВ КАК ОБЪЕКТ ФИНАНСОВОЙ И ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Жилищная политика – один из ключевых элементов социально-экономической деятельности государства, которая оказывает существенное влияние на ситуацию в обществе. Главная цель – создание условий для реализации гражданами конституционных прав на жилище (ст. 40 Конституции РФ).

Концепцией реформы ЖКХ Российской Федерации (указ Президента РФ от 28.04.97 №425) предусмотрен переход жилищно-коммунального хозяйства в режим безубыточного функционирования путем поэтапного повышения платежей населения за жилищно-коммунальные услуги при обеспечении социальной защиты малоимущих слоев населения.

К основным целям реформирования ЖКХ относятся:

- обеспечение условий проживания, отвечающих стандартам качества;

- снижение издержек производителей услуг и соответственно тарифов при поддержании стандартов качества предоставляемых услуг;
- смягчение для населения процесса реформирования системы оплаты жилья и коммунальных услуг при переходе отрасли на режим безубыточного функционирования.

Реформа ЖКХ предполагает:

- переход к самофинансированию организаций ЖКХ путем прекращения бюджетных ассигнований на предоставление им дотаций, а также перекрестного субсидирования потребителей;
- увеличение тарифов на ЖКУ для населения до экономически обоснованного уровня, определяемого в основном путем конкурсного отбора организаций, предоставляющих эти услуги.

Защита населения при переходе на рыночные принципы оплаты ЖКУ 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 ЖКХ;
- сдерживания развития программы субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг низкодоходным семьям;
- необоснованного снижения качества предоставляемых услуг, предусмотренного договорами найма, на техническое обслуживание и предоставление ЖКУ;
- введения неоправданно высокого уровня ставок на оплату жилья, превышающего по площади социальную норму, и тарифов на сверхнормативное потребление коммунальных услуг (см. рис. 2).

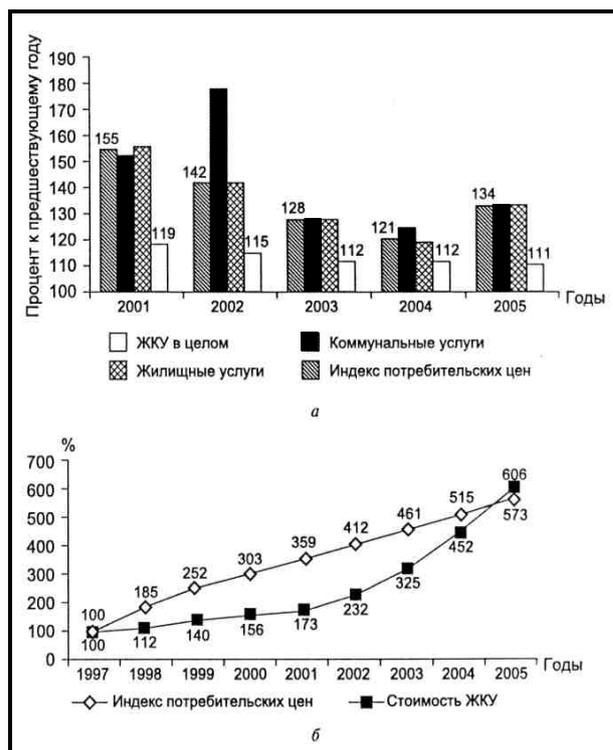


Рис. 2. Темпы роста стоимости ЖКУ для населения и индекс потребительских цен (а) в сравнении с индексом потребительских цен (б)

Госстрой России установил постановление «Об утверждении положения о проведении экспертизы экономически обоснованных тарифов на товары, работы, услуги, учитываемые в оплате жилья и коммунальных услуг» от 11.11.98 №13.

Положение определяет порядок проведения экспертизы экономического обоснования тарифов на товары, работы, услуги, учитываемых в оплате жилья и коммунальных услуг, при рассмотрении и утверждении соответствующих тарифов федеральными органами исполнительной власти по регулированию естественных монополий, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Право граждан на жилище реализуется совместно органами государственной власти разных уровней. Поэтому жилищные права граждан, включая содержание и ремонт, а также предоставление коммунальных услуг, должны соответствовать возможностям их реализации как за счет рыночных механизмов, так и за счет бюджетной поддержки. Только бюджетный федерализм в настоящее время не отличается социальной направленностью.

Содержание и ремонт жилищного фонда должны обеспечивать его надлежащее использование и сохранность, учитывая реальные условия финансирования жилищной сферы на местах и предусматривая возможность изменения условий финансирования конкретного перечня работ, подлежащих к выполнению.

Эффективная тарифная политика обеспечивает:

- реальное финансирование жилищной сферы с переходом на бездотационное функционирование и развитие конкуренции;
- последовательное и прогнозируемое изменение тарифов;
- реальную и «прозрачную» структуру стоимости услуг по содержанию и ремонту жилья с учетом всех составляющих, включая накопление на капитальный ремонт и затраты по страхованию.

Как известно, для формирования эффективной структуры тарифов необходима система нормативно-методических документов, включая методические рекомендации по обоснованию потребности в финансовых средствах при определении тарифов. Формирование структуры тарифов представляют собой целостную систему определения цен на ЖКУ, включая процедуру их представления, рассмотрения и утверждения как на территории субъекта РФ, так и муниципального образования.

Естественная монополия, каковой является система ЖКХ, в структуре тарифов выдвигает на первый план вопросы организационного характера в отношении государства – естественные монополии. Данные вопросы ставят структуру тарифов под углом нормативного и исполнительного разреза, и каждый аспект рассматривается в отдельности. Теоретически структура тарифов совершенна, однако на практике она далека от совершенства, так как распределение затрат на местном и федеральном уровнях разное, так же отличны и доходы. Составляющие структуру тарифов стоимость газа и электроэнергии на сегодняшний день в части пользователей основного населения генерируют на уровне, недостижимом для местных органов самоуправления. Последовательная ценовая, тарифная и налоговая политика государства привела к неплатежеспособности основного населения. Система требований к проведению экспертизы, установленных положением, не отражают фактическое положение дел в системе, так как дебиторская задолженность РАО «ЕЭС России» и РАО «Газпром» в связи с монопольным повышением цен настолько велика, что последующее их отражение за определенный период финансовой отчетности непредсказуемо. Ни одна аудиторская компания не сможет проверить достоверность указанных сумм. Трансформация

информации финансовой отчетности этих монопольных предприятий разным пользователям показывает достоверность высказанных суждений. Тарифы состоят из множества услуг, которые принимают комплексный характер уже в управляющей компании, а прозрачная себестоимость при этом остается производителям коммунальных услуг, и установление достоверности представляемых этими хозяйствующими субъектами во время проведения финансового и технологического аудита просто невозможно, так как инженерные сети находятся в оперативном управлении или в хозяйственном ведении производителей ЖКУ.

В настоящее время структура тарифов непрозрачная, и защитить по этой структуре интересы организаций, оказывающих ЖКУ, по регулируемым тарифам не представляется возможным.

Основные методы определения неэффективных и необоснованных затрат, учитываемых в тарифах, также остаются в «транзитных расчетах» или в трансфертном ценообразовании. Выявление завышения себестоимости в данных условиях задача возможная, но необходима должная нормативно-правовая база, которая предусматривает консолидацию всех затрат и доходов системы в органах местного самоуправления, где регулируется тариф. Международный кодекс финансовой прозрачности позволит снизить производственную себестоимость по регулируемой деятельности, если его применить в системе ЖКХ. Четкого конкретного выявления внутренних резервов в целях повышения эффективности производства, обеспечения ресурсосбережения вне кодекса не предвидится.

Предусматривается усиление контроля за ценами (тарифами) организаций, занимающих монопольное положение в осуществлении регулируемой деятельности. Учитывая контрольную функцию аудиторской деятельности и равнодушные ведомственную ревизию и контроль, можно утверждать, что никакого контроля над тарифами нет. Все комиссии местного регионального комитета по регулированию тарифов сводятся к снижению затрат только региональной части (табл. 3).

Таблица 3

ПРИМЕР ИЗМЕНЕНИЯ ТАРИФОВ

Ден. ед.

Год	Тариф центра	Тариф региона	Итого сумма	Примечание
2002	400	100	500	Повышения тарифа нет
2003	420	80	500	Повышения тарифа нет
2004	450	90	540	Повышение тарифа имеется
2005	500	90	590	Повышение тарифа имеется

Как видно из табл. 3, приведенный пример во всех регионах специфически отличный, но характер повышения тарифов одинаков. Как показывает опыт, мало таких аудиторских проверок в регионах, которые могли бы конкретно подтвердить экономическую обоснованность тарифа ЖКУ.

Литература

1. Федеральный закон от 22.12.04 №210 «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».
2. Федеральный закон от 14.04.95 №41 «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации».
3. Постановление Правительства РФ от 17.02.04 №89 «Об утверждении Основ ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства».

4. Постановление Правительства РФ от 26.02.04 №109 «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации».
5. Указ Президента РФ от 28.04.97 №425 «Концепция реформы ЖКХ Российской Федерации».
6. Постановление Госстроя России от 11.11.98 №13 «Об утверждении положения о проведении экспертизы экономически обоснованных тарифов на товары, работы, услуги, учитываемые в оплате жилья и коммунальных услуг».

Усманова Талья Хайдаровна

РЕЦЕНЗИЯ

Одним из наиболее остро дискутируемых вопросов реформирования ЖКХ является тарифное регулирование. Значимость этой проблемы связана как с социальными аспектами, поскольку повышение тарифов предполагает поиск источников для компенсации коммунальных платежей для определенных групп населения, так и с формированием доходной части бюджетов разного уровня, что определяет возможности формирования инвестиционных программ для этой отрасли. Вместе с тем, это затрагивает также вопросы межбюджетных отношений и определяет финансирование из бюджетов разного уровня развития ЖКХ.

Государственное регулирование тарифов ЖКХ в этих условиях становится важным методом управления процессом воспроизводства отрасли ЖКХ в регионах. По мнению Усмановой Т.Х., установленные федеральным органом исполнительной власти предельные индексы на тарифы и надбавки по муниципальным образованиям до принятия закона субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год приводят к сложностям исполнения и контроля за тарифами во многих структурах. Как показывает практика, в условиях отсутствия информации в бюджетах всех уровней о доходах от ЖКХ практически невозможно централизованно устанавливать надбавки и индексы к тарифам. Автор справедливо подчеркивает, что согласованное обоснование тарифов может быть обеспечено в условиях консолидированного учета бюджета отрасли, когда органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации устанавливают максимально возможное изменение тарифов на товары и услуги отдельных организаций коммунального комплекса. Попытка учета надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса на основании виртуальной информации не приносит должного результата. Вновь принятые предельные индексы должны устанавливаться, исходя из объемов производимых товаров и оказываемых услуг с учетом утвержденных представительными органами местного самоуправления инвестиционных программ организаций коммунального комплекса. Усманова Т.Х. обоснованно высказывает сомнения о реорганизации ЖКХ и укреплении роли коммерческих организаций, ориентированных на частную собственность. В условиях отказа государства от контрольных функций за отраслью, то есть передачи функции управления в частный бизнес, появляются сложности утверждения инвестиционных программ. Органы местного самоуправления в этом случае теряют контроль над организациями, формирующимися вне муниципальной собственности. Попытки передачи и реорганизации муниципальных и государственных унитарных предприятий в частные руки и передача им функций управления и контроля над ЖКХ могут привести к еще более полному упадку экономики отрасли, т.к. будет ослаблен контроль за инвестиционной деятельностью.

Можно также согласиться с точкой зрения автора о том, что, согласно действующему законодательству, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны сохранить полномочия в области регулирования тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, включая определение методов регулирования тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса; обоснование

системы критериев, используемых для определения доступности для разных групп потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса; согласование производственных программ организаций коммунального комплекса; публикацию информации о тарифах на товары и услуги организаций коммунального комплекса; контроль за выполнением производственных программ; принятие решений и выдачу предписаний в пределах своих полномочий, установленных Федеральным законом, как обязательные для исполнения организациями коммунального комплекса независимо от форм собственности.

Как показывает российская и международная практика, особо важно контролировать деятельность организаций ЖКХ, включая ревизию представленных данных. Отсутствие сквозного контроля от низовых звеньев до органа, регулирующего тарифы ЖКХ, может привести к бесконтрольному повышению тарифов на товары и услуги и неоправданному сокращению инвестиций.

Учитывая значимость и актуальность темы, представляется целесообразным опубликовать серию статей по этому направлению, т.к. ограниченность объема публикации не позволила автору раскрыть специфику регионального регулирования тарифов ЖКХ достаточно полно. Кроме того, хотелось бы получить более полную информацию о нормативных документах, регулирующих формирование тарифов в регионах России.

Статья имела бы большее практическое значение, если бы автором были рассмотрены несколько примеров формирования тарифов по разным регионам России. Однако это невозможно изложить в одной статье.

В этой связи представляется важным опубликовать рецензируемую статью Усмановой Т.Х. как установочную, в которой поставлены наиболее острые вопросы развития ЖКХ в России.

Мельник М.В., д.э.н., профессор кафедры экономического анализа и аудита ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации»

10. BUSINESS-REENGINEERING

10.1. SINGULARITIES OF REGIONAL REGULATING OF TARIFFS OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

T.H. Usmanov, Candidate of Science (Economic),
Doktorant Financial Academy at the Government of The
Russian Federation

The article called «The ruling of public utilities. It's special features» lightens the most interesting update problem. Each citizen is interested in the structure of rates. Information about the system of govern working on condition of rate's reform makes it possible for us find out effective scheme of integration. The hardest part of the system of housing ratio is pricing. Improvement and optimization of the financial level let reduce rates for Russian people. Economical substitution of the rates is done with the help financial and technological expertise of the branch of public utilities.