

**Институт энергетики и финансов
Газпромбанк
Фонд содействия реформированию ЖКХ**

**Тарифы на услуги жилищно-
коммунального хозяйства в Российской
Федерации в 2000 – 2010 годах**

Аналитический доклад

Москва - 2010

Содержание

Введение	4
Раздел 1. Институциональные основания тарифообразования в России и отдельных странах Европы.....	6
1.1. Институциональные основы тарифообразования в России	6
1.1.1. <i>Краткий обзор развития нормативного регулирования в сфере тарифообразования</i>	7
1.1.2. <i>Правовое регулирование тарифов на ресурсы и услуги ОКК/PCO и на отдельные виды коммунальные услуг в настоящее время</i>	16
1.1.2.1. Водоснабжение, водоотведение и очистка сточных вод, утилизация (захоронения) ТБО	16
1.1.2.2. Теплоснабжение	23
1.1.2.3. Электрическая энергия	26
1.1.2.4. Газоснабжение	29
1.1.2.5. Деятельность по утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов	31
1.1.2.6. Коммунальные услуги	33
1.1.2.7. Жилищные услуги	35
1.1.2.8. Институты законодательства, влияющие на оплату жилищных и коммунальных услуг.	38
1.1.3. <i>Варианты объяснения быстрого роста тарифов</i>	43
1.1.4. <i>Основные проблемы правового регулирования в сфере тарифообразования и ценообразования на коммунальные ресурсы и коммунальные услуги.</i>	46
1.1.4.1. Отсутствие методики расчета тарифов. Использование устаревших методов расчета тарифов.	46
1.1.4.2. Нерешенность проблемы регулирования нормативов потребления и их учета в расчетах за поставленные ресурсы и услуги.	59
1.1.4.3. Проблемы регулирования предельных индексов и предельных уровней тарифов	67
1.1.4.4. Проблема тарифообразования на горячее водоснабжение и теплоснабжение	81
1.1.4.5. Проблема определения состава коммунальных услуг.....	92
1.1.4.6. Проблема статуса организации коммунального комплекса	95
1.1.4.7. Проблема определения платы за содержание и ремонт жилья.	100
1.2. Тарифообразование в сфере ЖКХ в отдельных странах Европы.....	103
1.2.1. <i>Великобритания</i>	104
1.2.1.1. Электроснабжение.....	104
1.2.1.2. Газоснабжение	109
1.2.1.3. Водоснабжение и водоотведение.....	112
1.2.1.4. Тарифы на водоснабжение и водоотведение.....	117
1.2.2. <i>Германия</i>	119
1.2.2.1. Электроснабжение.....	119
1.2.2.2. Газоснабжение	124
1.2.2.3. Водоснабжение и водоотведение.....	125

1.2.2.4.Тарифы на водоснабжение и водоотведение.....	128
1.2.3.Польша	128
1.2.3.1.Теплоснабжение, электроэнергия и газоснабжение	128
1.2.4.Финляндия	137
1.2.4.1.Электроснабжение и газоснабжение	137
1.2.4.2.Тарифы на водоснабжение, водоотведение и вывоз бытовых отходов.	143
1.2.5.Украина	144
1.2.5.1. Регулирование тарифов: общие комментарии.	144
1.2.5.2.Тарифы на тепловую энергию, отопление и горячую воду.	145
1.2.5.3. Тарифы на водоснабжение и водоотведение.....	146
1.2.5.4. Тарифы на вывоз бытовых отходов.....	147
1.2.5.5. Тарифы на электроэнергию.....	147
1.2.5.6. Тарифы на газ.....	148
1.2.5.7. Тарифы на обслуживание общего имущества домов.	148
Раздел 2. Динамика и величины тарифов в сфере ЖКХ в России за период 2000 – 2010 годов.....	149
Раздел 3. Динамика тарифов в сфере ЖКХ в отдельных странах Европы в 2000-е гг.	157
3.1. Европейский Союз.....	157
3.2. Германия	161
3.3. Польша	163
3.4. Финляндия	166
3.5. Великобритания	169
3.6. Украина.....	172
Раздел 4. Сравнительные оценки динамики и величины тарифов на услуги ЖКХ в России и странах Европы за период 2000-х гг.	176
Раздел 5. Факторы отклонения динамики тарифов в России на услуги ЖКХ в целом и по отдельным услугам от динамики в европейских странах	181
Раздел 6. Выводы о возможных мерах экономической политики, направленной на корректировку сложившихся тенденций в сфере ценообразования на услуги ЖКХ	186

Введение

Жилищно-коммунальное хозяйство является одной из наиболее сложных сфер для модернизации как в силу своей высокой социальной значимости, так и по причине весьма непростой ситуации, сложившейся в этой отрасли, с точки зрения износа инфраструктуры жилищно-коммунального сектора.

Блага, предоставляемые системой ЖКХ, являются в современном обществе благами первой необходимости. При этом они занимают значительное место в структуре расходов российских граждан – более 10%, но в то же время предоставляются зачастую де-факто на монопольной основе. В этой связи ценообразование в этой сфере требует особого контроля, как, к примеру, контроль за механизмом налогообложения. Регулируя тарифы на ЖКХ, как и меняя ставки налогов, государство напрямую оказывает значительное влияние на благосостояние граждан, а следовательно, и на их потребительское поведение, что, в свою очередь, является важнейшим фактором макроэкономической динамики.

Важнейшим вопросом реформирования системы ЖКХ является настройка системы её финансирования. Попытки перевода этой системы на рыночные рельсы с развитием свободной конкуренции и частной собственности в секторе, а следовательно, и формированием эффективных рыночных стимулов пока что привели лишь к частичным сдвигам.

Фактически тарифы на ряд услуг для населения до сих пор являются предметом регулирования в условиях существования естественных монополий. Их регулярное повышение постоянно становится поводом для критики властей со стороны населения. Не менее значимыми являются требования обеспечения набора ЖКУ хотя бы в минимально необходимых объемах и при минимально необходимом качестве, не говоря уже о повышении обоих показателей.

Отсутствие рыночного механизма ценообразования в этой сфере, зачастую обоснованное существованием естественных монополий, при периодическом обострении указанных проблем, связанных с высокой нагрузкой на население, а также недостаточным уровнем услуг, обрекает

соответствующие органы власти на постоянный поиск компромисса при установлении предельных индексов изменения тарифов, а также при утверждении самих тарифов.

Рост тарифов на ЖКУ в течение 2000-х гг., постоянно превышавший темпы роста индекса потребительских цен, отчасти компенсировался для населения высокими темпами увеличения номинальных и реальных доходов. Но в условиях ожидаемого в ближайшие годы роста экономики ежегодными темпами 4-5% продолжение столь же быстрого увеличения тарифов явно чревато неблагоприятными социальными последствиями.

Тарифы ЖКХ, являясь самостоятельным и значительным компонентом роста общего уровня цен, могут также сами по себе сыграть роль фактора макроэкономической нестабильности, препятствуя снижению инфляции до приемлемых уровней.

Всё это заставляет внимательно проанализировать причины и последствия существующей и потенциальной динамики тарифов ЖКХ, оценить допустимые масштабы их роста с точки зрения платёжеспособности и благосостояния населения, с одной стороны, а также необходимость и экономическую обоснованность их повышения с точки зрения функционирования и развития самой системы ЖКХ. Для рассмотрения указанных сторон проблемы необходимо рассмотреть не только динамику ценовой конъюнктуры на регулируемом рынке ЖКУ, но и особенности институциональных механизмов тарифообразования, которые оказывают первоочередное влияние на рост цен. В то же время методика институционального анализа требует сопоставления российской ситуации не с идеальным положением вещей, а с реально существующими альтернативами. Поэтому целесообразно рассмотреть ситуацию на аналогичных рынках в некоторых странах Европы и бывшего СССР и сопоставить её с российской.

Раздел 1. Институциональные основания тарифообразования в России и отдельных странах Европы

1.1. Институциональные основы тарифообразования в России

Институциональные основы тарифообразования в России – множество формальных правил (федеральных законов, постановлений и других нормативных правовых актов), а также механизмов, обеспечивающих их соблюдение (в первую очередь с помощью судебных механизмов) применительно к процессу установления и корректировки тарифов.

Перманентно проводимые реформы в разных сферах поставки коммунальных ресурсов связаны с постоянно идущим процессом изменений законодательства, регулирующего эти отношения, и сопровождающего процесс реформ. Принятые в той или иной сфере регулирования федеральные законы требуют внесения многочисленных изменений и дополнений в действующее на момент их принятия законодательство, вызывают необходимость разработки и принятия множества подзаконных актов, которые помимо постановлений Правительства Российской Федерации включают также приказы министерств и служб, отвечающих за соответствующее направление.

Очевидно, что проведение глобальных (существенных) изменений в структуре отношений в таких сферах, как теплоснабжение, электроэнергетика, газоснабжение, оказывает непосредственное влияние на образование тарифов не только на указанные ресурсы и соответствующие виды услуг, но и существенным образом сказываются на ценах и тарифах, устанавливаемых для организаций коммунального комплекса. В связи с этим «нестыковки», несоординированность в развитии законодательства в сфере ЖКХ, отставание в принятии необходимых правовых актов в той или иной сфере приводит к крайне негативным последствиям.

Для перехода к анализу существующих проблем правового регулирования отношений в сфере тарифообразования необходимо сделать обзор существенных изменений законодательства, регулирующего отношения в этой сфере, так как эти изменения безусловно в том числе сформировали причины изменения цены коммунальных услуг.

1.1.1. Краткий обзор развития нормативного регулирования в сфере тарифообразования

До вступления в марте 2005 года в силу Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) основы платы за жилищно-коммунальные услуги регулировались *Законом РФ от 24 декабря 1992 года № 4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики»* (далее – Закон об основах жилищной политики), статья 15 которого в редакции 2000 года предусматривала 15-летний переход на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг *в размере, обеспечивающем возмещение издержек на содержание и ремонт жилья, а также на коммунальные услуги.*

Этапы и порядок перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг должны были определяться Правительством Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом размер оплаты жилья должен был дифференцироваться в зависимости от качества и местоположения жилья. В период поэтапного перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг Правительство Российской Федерации должно было сохранять порядок предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации дотаций (трансфертов) на содержание и ремонт жилья, а также объектов жилищно - коммунального хозяйства в части, не покрываемой средствами, поступающими от оплаты жилищно - коммунальных услуг гражданами.

В обязанности органов государственного управления, местных администраций включалось предоставление компенсации (субсидии) гражданам, обеспечивающее оплату жилья в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг с учетом совокупного дохода семьи, действующих льгот и утвержденного бюджета. При этом *собственные расходы граждан, имеющих совокупный доход семьи на*

одного человека, не превышающий установленный прожиточный минимум, на оплату жилья и коммунальных услуг в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг не должны были превышать половину установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

Состав коммунальных услуг на этот момент определялся ***Постановлением Правительства РФ от 2.08.1999 № 887 «О совершенствовании системы оплаты жилья и коммунальных услуг»*** и включал водо-, газо-, тепло-, электроснабжение, горячее водоснабжение, вывоз бытовых отходов и обслуживание лифтов. ПП-887 предписывало увязывать изменение платы за жилье и коммунальные услуги с системой мер по социальной защите малоимущих граждан, уровнем доходов населения и реализацией мероприятий по снижению издержек жилищно-коммунальных услуг. Органам местного самоуправления в целях усиления социальной защиты малоимущих слоев населения рекомендовано *устанавливать размер платы за жилье и коммунальные услуги в пределах федерального стандарта максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг в совокупном доходе семьи на одного человека с предоставлением соответствующих субсидий.*

Утвержденный постановлением Госстандарта от 28.06.93 №163 ***Общероссийский классификатор ОК-002-93*** включал разделы «Жилищные услуги» и «коммунальные услуги». При этом с 2003 года сбор и вывоз бытовых отходов и эксплуатация лифтов включалась в жилищные услуги. В коммунальные услуги помимо собственно снабжения коммунальным ресурсом включалось также замена, ремонт и обслуживание соответствующих ресурсу изношенных внутридомовых систем. В этой же редакции ОК действует и сейчас. Именно ОК закрепил понятие коммунальной услуги (далее – КУ), согласно которому исполнитель этой услуги фактически перепродает потребителю-гражданину коммунальный ресурс, приобретенный в ресурсоснабжающей организации (далее – РСО).

В постановлении ***Правительства РФ от 17.11.01 № 797 «О подпрограмме “Реформирование и модернизация жилищно-коммунального***

комплекса Российской Федерации” федеральной целевой программы “Жилище” на 2002–2010 годы», совершенствование тарифного регулирования провозглашается одной из ключевых задач реформирования жилищно-коммунального комплекса.

В 2003 году в Закон об основах жилищной политики вносятся изменения (ФЗ от 6.05.2003 № 52), которыми предусматривается принятие Правительством РФ основ ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства, включающих основные принципы и методы формирования цен на содержание, ремонт жилья, наем жилых помещений и тарифов на коммунальные услуги, а также правила их регулирования и применения, включающие в себя указание на структуру этих цен и тарифов, основания для их пересмотра, установление периода их регулирования, порядок рассмотрения, согласования и утверждения этих цен и тарифов, в том числе устанавливаемых в соответствии со стандартами оплаты жилья и коммунальных услуг. Также Правительством Российской Федерации устанавливаются ежегодно федеральные стандарты оплаты жилья и коммунальных услуг, утверждаются правила содержания, ремонта жилья и оказания коммунальных услуг в жилых помещениях, стандарты качества содержания, ремонта жилья и объема оказания коммунальных услуг, методика перерасчета оплаты жилья и коммунальных услуг при оказании услуг в объеме меньше установленного, а также ненадлежащего качества.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с ежегодно устанавливаемыми федеральными стандартами оплаты жилья и коммунальных услуг вправе устанавливать региональные стандарты оплаты жилья и коммунальных услуг.

Но *федеральные стандарты* оплаты жилья и коммунальных услуг применяются *не для расчета доли оплаты гражданами коммунальных и жилищных услуг*, а для расчета объема межбюджетных трансфертов, передаваемых из федерального бюджета бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации; региональные стандарты оплаты жилья и коммунальных услуг применяются для расчета объема межбюджетных трансфертов, передаваемых из бюджетов субъектов Российской Федерации

бюджетам поселений.

За органами местного самоуправления поселений закреплена обязанность устанавливать:

*нормативы потребления коммунальных услуг,
цены на содержание, ремонт жилья, наем жилых помещений в государственном и муниципальном жилищных фондах,
цены и тарифы на коммунальные услуги.*

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в соответствии с нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации осуществляют *постепенную замену финансовой помощи, передаваемой организациям жилищно-коммунального хозяйства для обеспечения возмещения расходов на содержание, ремонт жилья и оказание коммунальных услуг, субсидиями, предоставляемыми гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг, при обеспечении указанных в настоящем Законе мер социальной защиты граждан.* Также в соответствии с законом органы местного самоуправления принимают муниципальные программы ресурсосбережения, установки индивидуальных приборов учета и регулирования объема потребления ресурсов, в том числе воды, газа, тепловой энергии, и осуществляют реализацию этих программ.

Организации жилищно-коммунального хозяйства, оказывающие жилищные и коммунальные услуги, участвуют в реализации вышеуказанных программ. Эти организации обязаны принимать меры по применению энергосберегающих и ресурсосберегающих технологий, повышению качества своих услуг, снижению расходов на содержание, ремонт жилья и оказание коммунальных услуг (ст.15.2 Основ федеральной жилищной политики).

Норма носит декларативный характер и на практике реализуется только в некоторых муниципальных образованиях.

Основы ценообразования утверждены ПП РФ от 17.02.2004 № 89 и предусмотрели правила регулирования следующих цен и тарифов:

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 многоквартирных домов (далее - цены на услуги по содержанию жилья);

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 и муниципальном жилищном фонде (далее - цены за наем жилья);

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", "О газоснабжении в Российской Федерации" и "О естественных монополиях"), включающие:

тарифы на услуги по водоснабжению;

тарифы на услуги по водоотведению;

тарифы на услуги по централизованному отоплению;

тарифы на услуги по горячему водоснабжению;

тарифы на поставку твердого топлива;

тарифы на услуги по сетевому и сжиженному газоснабжению, поставке газа в баллонах;

тарифы на услуги по электроснабжению.

Основы определили следующие принципы установления цен и тарифов:

а) баланс экономических интересов собственников жилья, организаций, осуществляющих содержание и ремонт жилья и/или оказывающих коммунальные услуги (далее - организации), и потребителей;

б) доступность жилья и коммунальных услуг для потребителей и защита их прав;

в) компенсация экономически обоснованных расходов организаций по оказанию услуг и получение прибыли для реализации производственных и инвестиционных программ;

г) открытость информации о ценах и тарифах и о порядке их утверждения;

д) раздельное ведение организациями учета доходов и расходов в отношении регулируемой и иной деятельности.

Основным *методом установления цен и тарифов* признан *метод экономической обоснованности расходов*. Состав расходов, включая расходы, связанные с возвратом привлеченных заемных средств, и оценка их экономической обоснованности должны определяться согласно методике, разрабатываемой федеральным органом исполнительной власти в области строительства и жилищно-коммунального комплекса с учетом перечня работ по текущему ремонту общего имущества жилых домов, утверждаемого Правительством Российской Федерации. *К дополнительному методу отнесен 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 Российской Федерации.

В цены и тарифы не включаются расходы организаций, связанные с привлечением этими организациями избыточных ресурсов (в том числе оплата процентов по кредитам банков, использованным для финансирования необоснованных расходов), недоиспользованием (неоптимальным использованием) производственных мощностей, финансированием за счет поступлений от регулируемой деятельности работ и услуг, не относящихся к ней, а также иные необоснованные расходы.

Установление цен и тарифов осуществляется с учетом *заключения независимой экспертизы*, которая проводится в порядке, определяемом органами местного самоуправления. Заключение независимой экспертизы должно содержать:

а) оценку экономической обоснованности расходов, приведенных в предложениях по установлению цен и тарифов;

б) оценку финансового состояния и уровня технического оснащения организации;

в) анализ экономической обоснованности величины прибыли, необходимой для функционирования и развития организации;

г) анализ качества работ и услуг, оказываемых организациями;

д) сравнительный анализ динамики расходов и величины прибыли по отношению к предыдущему расчетному периоду регулирования.

Постановлением ПП РФ от 17.02.2004 утверждены Правила оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг, согласно которым оплата жилья включает в себя внесение платы:

а) за содержание жилья, которое состоит из:

содержания общего имущества жилого дома, в том числе подвала, чердака, подъезда и крыши;

технического обслуживания общих коммуникаций, технических устройств, в том числе лифтов и приборов учета, а также технических помещений жилого дома;

вывоза бытовых отходов;

содержания придомовой территории.

Примерный перечень услуг, связанных с содержанием жилья и оплачиваемых за счет платы за содержание жилья, утверждается Министерством промышленности и энергетики Российской Федерации;

б) за ремонт жилья, включающий в себя текущий ремонт общего имущества жилого дома, общих коммуникаций, технических устройств и технических помещений жилого дома, объектов придомовой территории, по перечню работ, связанных с текущим ремонтом общего имущества жилых домов и оплачиваемых за счет платы за ремонт жилья, согласно приложению;

в) за наем жилого помещения - для нанимателей жилых помещений, относящихся к государственному и муниципальному жилищным фондам.

Органы местного самоуправления с учетом состояния и конструктивных особенностей жилых домов, географических, природно-климатических, социально-экономических, градостроительных и других особенностей поселения вправе утверждать региональные и местные перечни услуг по содержанию жилья и работ по ремонту жилья.

Размеры платы **за содержание жилья**, за ремонт жилья, определяются как произведение соответствующей цены на общую площадь жилого помещения.

Размер платы за коммунальные услуги определяется как произведение тарифов на соответствующие коммунальные услуги на объемы потребленных ресурсов (воды, газа, электрической и тепловой энергии и т.д.) по показаниям приборов учета или по нормативам потребления.

Постановлениями Правительства РФ от 26 августа 2004 г. N 441, от 29.08.2005 № 541 утверждаются федеральные стандарты:

предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. метр общей площади жилья в месяц в среднем по Российской Федерации устанавливаются их размеры по субъектам Российской Федерации;

стоимости капитального ремонта жилищного фонда на 1 кв. метр общей площади жилья в месяц в среднем по Российской Федерации, по субъектам Российской Федерации,

Стандарт предельной стоимости является величиной расчета размеров финансовой помощи, оказываемой бюджетам субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета, по расходам на содержание и ремонт жилья, а также на предоставление коммунальных услуг с учетом федерального стандарта максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе в размере 22 процентов.

Также в целях обеспечения бездотационного режима финансирования жилищно-коммунального хозяйства, перевода дотаций, предоставляемых организациям, оказывающим жилищно-коммунальные услуги, в адресные субсидии населению установлен федеральный стандарт уровня платежей граждан за жилье и предоставляемые коммунальные услуги в целом по всем видам этих услуг в размере 100 процентов федерального стандарта предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2004 г. N 444 "О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг" определено завершение перехода к полному возмещению гражданами экономически обоснованной стоимости ЖКУ и перечислению субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг на персонифицированные социальные счета в течение 2005 года.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления для осуществления указанных мер по социальной защите граждан ежегодно должны предусматривать в консолидированных бюджетах в необходимых объемах средства на эти цели с учетом финансовой помощи, поступающей из федерального бюджета.

Таким образом, через финансовую федеральную помощь бюджетам субъектов государство пытается стимулировать отказ от дотаций коммунальным предприятиям из бюджета в связи с занижением тарифов на их услуги для компенсации сдерживания роста цен на услуги гражданам. При этом ограничение федеральными стандартами размера федеральной помощи предполагает компенсацию увеличения роста платежей граждан, неизбежного при таком отказе, из региональных и местных бюджетов в виде социальной помощи. Однако, далеко не везде регионы и муниципалитеты используют этот подход, сохраняя перекрестное субсидирование и(или) дотируя свои коммунальные предприятия на издержки, образующиеся в связи со сдерживанием тарифов на их услуги.

1 марта 2005 года вступил в силу новый Жилищный кодекс РФ, согласно которому плата за жилое помещение включает в себя:

- плату за содержание и ремонт жилого помещения, включающую в себя плату за услуги и работы по управлению многоквартирным домом, содержанию и текущему ремонту общего имущества в многоквартирном доме.
- плату за коммунальные услуги.

ЖК возлагает обязанность проводить капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме за счет собственника жилищного фонда.

Плата за коммунальные услуги включает в себя плату за холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение (в том числе поставки бытового газа в баллонах), отопление (теплоснабжение, в том числе поставки твердого топлива при наличии печного отопления).

Следует учесть, что в силу правовой конструкции отношений участников поставки и потребления коммунального ресурса, вытекающей из Жилищного кодекса РФ и некоторых из федеральных законов, регулирующих снабжение разными видами коммунального ресурса, коммунальные услуги оказывают

организации (управляющие компании, ТСЖ и другие кооперативы), избранные в качестве способа управления многоквартирного дома. Для граждан именно они являются исполнителями коммунальных услуг, предоставление которых должна регулироваться договором об управлении домом (ст.162 ЖК РФ, ПП-307). По отношению к организациям коммунального комплекса и другим организациям, поставляющим ресурс (воду, энергию, газ) исполнители коммунальных услуг сами являются потребителями ресурса и услуги. Исключение составляет непосредственный способ управления домом (в данном случае имеются ввиду многоквартирные дома - МКД), при котором ресурс поставляется от РСО непосредственно гражданам, но до «стены дома» (то есть до границы балансовой принадлежности). В этом смысле неясно, кто в указанном случае оказывает коммунальную услугу.

Таким образом, ресурсоснабжающие организации (РСО) поставляют ресурс (воду, газ, тепло, электроэнергию) или услугу (водоотведение) исполнителям коммунальной услуги (ИКУ), а последние уже оказывают коммунальную услугу гражданам. Из этой правовой конструкции следует и разница в регулировании тарифов на ресурс и услуги (не коммунальные) РСО и цен на коммунальные услуги гражданам.

1.1.2. Правовое регулирование тарифов на ресурсы и услуги ОКК/РСО и на отдельные виды коммунальные услуг в настоящее время

На момент рассмотрения вопроса сфера поставок коммунальных ресурсов регулируется следующими основными нормативными правовыми актами.

1.1.2.1. Водоснабжение, водоотведение и очистка сточных вод, утилизация (захоронения) ТБО

Федеральный закон от 30.12.2004 N 210-ФЗ "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса" (далее – ФЗ-210) в редакции на момент рассмотрения вопроса устанавливает основы регулирования тарифов организаций коммунального комплекса, обеспечивающих 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.

До декабря 2008 года в предмет его регулирования включалось также электроснабжение, которое было исключено статьей 25 Федерального закона от 25.12.2008 N 281-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

В связи с существенными изменениями в организации и регулировании теплоснабжения Федеральным законом от 27.07.2010 N 191-ФЗ "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О теплоснабжении" указанный вид деятельности с 1.01.2011г. исключается из сферы регулирования ФЗ- 210.

Соответственно, с 01.01.2011 ФЗ № 210 будет регулировать:

- 1) 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;
- 2) тарифы на подключение вновь создаваемых (реконструируемых) объектов недвижимости к системе коммунальной инфраструктуры;
- 3) тарифы организаций коммунального комплекса на подключение;
- 4) надбавки к ценам (тарифам) для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса;
- 5) надбавки к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса.

К организациям коммунального комплекса (ОКК) отнесены юридические лица независимо от их организационно-правовой формы, осуществляющие эксплуатацию системы (систем) коммунальной инфраструктуры, используемой (используемых) для производства товаров (оказания услуг) в целях обеспечения водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, и (или) осуществляющие эксплуатацию объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов.

Закон увязывает с тарифообразованием принятие трех видов программ - производственной программы организации коммунального комплекса (программа деятельности, которая включает мероприятия по реконструкции

эксплуатируемой этой организацией системы коммунальной инфраструктуры и (или) объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов (далее - производственная программа), программы 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), инвестиционной программы 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 программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры (далее также - инвестиционная программа). Для финансирования инвестиционных программ должны использоваться надбавка к цене (тарифу) для потребителей, общий размер которой соответствует сумме надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, реализующих инвестиционные программы по развитию системы коммунальной инфраструктуры.

Вводится понятие доступности для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса как доступности приобретения и оплаты потребителями соответствующих товаров и услуг организаций коммунального комплекса с учетом цен (тарифов) для потребителей и надбавок к ценам (тарифам) для потребителей.

При этом потребителями товаров и услуг организаций коммунального комплекса в жилищном секторе являются:

а) 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;

б) в жилом доме – собственники.

К методам регулирования тарифов на услуги ОКК статья 8 закона относит:

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;

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;

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

С ноября 2009г. указанный перечень дополнен новым методом регулирования - установление в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, тарифов на основе долгосрочных параметров как в числовом выражении, так и в виде формул, в том числе с применением нормы

доходности инвестированного капитала, в соответствии с которой эти тарифы устанавливаются в размере, покрывающем расходы на осуществление регулируемой деятельности и обеспечивающем возврат инвестированного капитала и получение дохода, эквивалентного доходу от его инвестирования в другие отрасли, деятельность в которых осуществляется с сопоставимыми рисками.

В соответствии с ФЗ-210 принимаются ***Основы ценообразования в сфере деятельности организаций коммунального комплекса и Правила регулирования тарифов, надбавок и предельных индексов в сфере деятельности организаций коммунального комплекса*** утверждены постановлением Правительства РФ от 14.07.2008 № 520 (далее – ПП-520). К регулируемым тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса относятся:

- 1) *тарифы на холодную воду;*
- 2) *тарифы на горячую воду;*
- 3) *тарифы на водоотведение;*
- 4) *тарифы на очистку сточных вод;*
- 5) *тарифы на утилизацию (захоронение) твердых бытовых отходов.*

Предусматривается право органов регулирования устанавливать следующие 2 вида тарифов на горячую и холодную воду, водоотведение и очистку сточных вод:

1) **одноставочный тариф**, представляющий собой ставку платы за потребление горячей воды, холодной воды, водоотведение и очистку сточных вод из расчета платы за 1 куб. метр горячей воды, 1 куб. метр холодной воды, 1 куб. метр отводимых сточных вод и 1 куб. метр очищенных сточных вод соответственно;

2) **двухставочный тариф**, который состоит из:

- ставки платы за потребление горячей воды, холодной воды, водоотведение и очистку сточных вод из расчета платы за 1 куб. метр горячей воды, 1 куб. метр холодной воды, 1 куб. метр отводимых сточных вод и 1 куб. метр очищенных сточных вод соответственно;

- ставки платы за содержание системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения, водоотведения, объектов очистки сточных вод из расчета платы за 1 куб. метр горячей воды в час присоединенной мощности, 1 куб. метр холодной воды в час присоединенной мощности, 1 куб. метр отводимых сточных вод в час присоединенной мощности и 1 куб. метр очищенных сточных вод в час присоединенной мощности соответственно.

Выбор вида тарифа (одноставочный, двухставочный), устанавливаемого на товары и услуги конкретной организации коммунального комплекса, осуществляется регулирующими органами в порядке, определяемом методическими указаниями. В связи с отсутствием таких указаний ОКК в большинстве своем воздерживаются от установления двухставочного тарифа.

К регулируемым надбавкам к тарифам отнесены:

- надбавки к тарифам на холодную воду;
- надбавки к тарифам на горячую воду;
- надбавки к тарифам на водоотведение;
- надбавки к тарифам на очистку сточных вод;
- надбавки к тарифам на утилизацию (захоронение) твердых бытовых отходов;
- надбавки к тарифам на тепловую энергию;
- надбавки к тарифам на передачу тепловой энергии;
- надбавки к ценам (тарифам) на холодную воду для потребителей;
- надбавки к ценам (тарифам) на горячую воду для потребителей;
- надбавки к ценам (тарифам) на водоотведение для потребителей;
- надбавки к ценам (тарифам) на очистку сточных вод для потребителей;
- надбавки к ценам (тарифам) на утилизацию (захоронение) твердых бытовых отходов для потребителей;
- надбавки к ценам (тарифам) на тепловую энергию для потребителей.

Надбавки к тарифам устанавливаются из расчета платы за 1 куб. метр горячей воды, 1 куб. метр холодной воды, 1 куб. метр отводимых сточных вод, 1 куб. метр очищенных сточных вод, 1 куб. метр или 1 тонну твердых бытовых отходов, 1 гигакалорию тепловой энергии соответственно.

Принятие решения о выборе метода регулирования тарифов и расчет размера регулируемых тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса с применением избранного метода установления тарифов осуществляются в соответствии с методическими указаниями.

В этой сфере принято несколько постановлений Правительства РФ и других подзаконных актов в виде приказов МРР, ФСТ, МЭРТ, которые имеют непосредственное отношение к тарифообразованию и ценам на коммунальные услуги. Среди них:

- Правила рассмотрения разногласий, возникающих между органами, осуществляющими регулирование тарифов и надбавок на товары и услуги организаций коммунального комплекса, и организациями коммунального комплекса (ПП РФ от 7.04.07 № 208);.

- Правила заключения и исполнения публичных договоров о подключении к системам коммунальной инфраструктуры (ПП РФ от 09.06.07 № 360);.

- Правила осуществления контроля за соблюдением организациями коммунального комплекса стандартов раскрытия информации (ПП РФ от 13.04.10 № 237);

- Положение о взаимодействии органов государственной 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 (ПП РФ от 22.08.05 № 533).

- Правила осуществления государственного контроля в области регулирования тарифов и надбавок (ПП РФ от 23.07.07 № 468);

- Правила определения условий деятельности организаций коммунального комплекса, объективное изменение которых влияет на стоимость товаров и услуг этих организаций (ПП РФ от 24.05.07 № 316).

- Постановлением Правительства РФ от 20.02.07 № 115 на Министерство регионального развития Российской Федерации возложена обязанность организовывать методическое обеспечение органов местного самоуправления по подготовке технических заданий по разработке инвестиционных программ

организаций коммунального комплекса, утверждать по согласованию с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации и Федеральной службой по тарифам методику проведения мониторинга выполнения производственных программ и инвестиционных программ организаций коммунального комплекса;

- Приказами Минрегиона России от 10.10.07 №№ 99, 100 и 101 утверждены:

- Методические рекомендации по разработке инвестиционных программ организаций коммунального комплекса;

- Методические рекомендации по подготовке технических заданий по разработке инвестиционных программ организаций коммунального комплекса;

- Методические рекомендации по разработке производственных программ организаций коммунального комплекса;

- Методика проведения мониторинга выполнения производственных и инвестиционных программ организаций коммунального комплекса, согласованную с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации и Федеральной службой по тарифам.

1.1.2.2.Теплоснабжение

Тарифообразование в *теплоснабжении* до 1.01.2011 регулируется ***Федеральным законом от 14.04.1995 N 41-ФЗ "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации"*** (далее – ФЗ-41) а с указанной даты - ***Федеральным законом от 27.07.2010 N 190-ФЗ "О теплоснабжении"*** (далее – ФЗ-190), определяющим тарифы в сфере теплоснабжения – как систему ценовых ставок, по которым осуществляются расчеты за тепловую энергию (мощность), теплоноситель и за услуги по передаче тепловой энергии, теплоносителя.

Потребитель тепловой энергии - лицо, приобретающее тепловую энергию (мощность), теплоноситель для использования на принадлежащих ему на праве собственности или ином законном основании теплопотребляющих установках либо для оказания коммунальных услуг в части горячего водоснабжения и отопления (ФЗ-190). Следовательно, потребители

теплоэнергии в МКД - управляющие организации и ТСЖ, и лишь при непосредственной форме управления – граждане.

Закон вводит право выбора из 4 методов регулирования тарифов:

- 1) метод экономически обоснованных расходов (затрат);
- 2) метод индексации установленных тарифов;
- 3) метод обеспечения доходности инвестированного капитала;
- 4) метод сравнения аналогов.

При установлении тарифов в сфере теплоснабжения должны быть учтены нормативы технологических потерь при передаче тепловой энергии, теплоносителя по тепловым сетям и нормативы удельного расхода топлива при производстве тепловой энергии.

Важнейшими нововведениями закона являются:

1) установление срока действия установленных тарифов на тепловую энергию (мощность) и (или) их предельных (минимального и максимального) уровней не менее чем один финансовый год, если иное не установлено федеральными законами, решениями Правительства Российской Федерации.

В случае заключения между теплоснабжающей организацией и потребителем долгосрочного договора теплоснабжения (на срок более чем один год) орган регулирования в соответствии с условиями такого договора устанавливает *долгосрочный тариф* на реализуемую потребителю тепловую энергию (мощность), определенный в соответствии с основами ценообразования в сфере теплоснабжения и правилами регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденными Правительством Российской Федерации.

При регулировании тарифов с применением метода обеспечения доходности инвестированного капитала такие тарифы устанавливаются *на срок не менее чем пять финансовых лет или при первом применении на срок не менее чем три финансовых года*.

2) возможность установления *не только одноставочного, но и двухставочного тарифа* на тепловую энергию (мощность), поставляемую потребителям, тарифа на услуги по передаче тепловой энергии.

Тема введения двухставочных (многоставочных) тарифов в сфере

теплоснабжения не нова: во многих зарубежных странах двухставочные тарифы широко применяются в расчетах между теплоснабжающими организациями и потребителями. В сфере электроэнергетики крупные потребители практически повсеместно перешли на расчеты по двухставочным тарифам, которые в обязательном порядке применяются на оптовом рынке и все шире используются на розничном (потребительском) рынке.

Основное отличие двухставочного (или двухкомпонентного) тарифа на тепловую энергию и сопутствующие услуги от традиционно применяемого в России одноставочного (или однокомпонентного) тарифа состоит в том, что в случае двухставочного тарифа затраты, формирующие тариф на тепловую энергию, отпускаемую теплоснабжающей организацией, распределяются между двумя ставками – ставкой за энергию и ставкой за мощность (нагрузку), корреспондирующие соответственно переменным и постоянным затратам предприятия, в то время как при одноставочном тарифе все затраты считаются переменными и относятся на ставку за энергию.

В настоящее время практически на всей территории Российской Федерации (за небольшим исключением) на тепловую энергию устанавливаются одноставочные тарифы. Основным методом ценообразования является метод «издержки плюс», предполагающий формирование необходимой валовой выручки (с заданной прибылью) под обеспечение планируемого объема производства и передачи энергии. Как следует из приведенного названия, одноставочный тариф формируется из одной стоимостной составляющей тепловой энергии, формирующейся за счет суммирования всех затрат теплоснабжающей организации на всех этапах производства, транспортировки и распределения тепловой энергии. Вышеуказанная стоимостная составляющая в конечном счете определяет цену единицы энергии, поставляемой потребителю (тариф).

Двухставочные тарифы в свою очередь образуются из двух составляющих: переменной (или привязанной к объему потребления) и фиксированной (или мощностной). В «мощностную» составляющую должны войти все условно-постоянные затраты, не зависящие от объемов производства (заработная плата, аренда, и т.д.), то есть все те затраты, которые

энергоснабжающая организация несет независимо ни от чего, а в «переменную» составляющую включаются все издержки прямо зависящие от объемов производства (в первую очередь топливо). Необходимо отметить, что для достижения положительного эффекта от введения системы двухставочных тарифов указанная система должна быть сквозной для всей технологической цепочки: источник, сеть, потребитель.¹ В этой сфере следует также учитывать:

Правила финансирования инвестиционных программ организаций коммунального комплекса - производителей товаров и услуг в сфере теплоснабжения (ПП РФ от 23.07.07 № 464);

Основы ценообразования в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации и

Правила государственного регулирования и применения тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации (ПП РФ от 26.02.04 №109) .

Стандарты раскрытия информации организациями коммунального комплекса и субъектами естественных монополий, осуществляющими деятельность в сфере оказания услуг по передаче тепловой энергии (ПП от 30.12.09 № 1140) - важнейший документ, позволяющий сделать более прозрачной информацию по формированию тарифов и не допустить ссылки организаций коммерческую тайну при раскрытии сведений, послуживших основанием для установления тарифа.

1.1.2.3. Электрическая энергия

До недавнего времени экономические, организационные и правовые основы государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации определял ФЗ-41. Однако в связи с реформой электроэнергетики с 29.07.2010 положения этого закона не применяются к отношениям, связанным с государственным регулированием цен (тарифов) в электроэнергетике на 2011 год и последующие годы (Федеральный закон от 26.07.2010 N 187-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об

¹ Ким А.А., Ковальчук В.В. Двухставочные тарифы в теплоснабжении: проблемы и перспективы.// <http://www.teplosbyt.ru/information/articles/>

электроэнергетике" и Федеральный закон "Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об электроэнергетике". С 1.01.2011 этот закон полностью утрачивает силу.

Тарифообразование в сфере электроэнергетики регулируется **Федеральным законом от 26.03.2003 N 35-ФЗ "Об электроэнергетике"** (далее – ФЗ-35), с введением которого началась реформа электроэнергетики. По закону цены (тарифы) в электроэнергетике – это система ценовых ставок, по которым осуществляются расчеты за электрическую энергию (мощность), а также за услуги, оказываемые на оптовом и розничных рынках (далее - цены (тарифы)). В качестве метода государственного регулирования и контроля в электроэнергетике применяется государственное регулирование цен (тарифов) на отдельные виды продукции (услуг), перечень которых определяется федеральными законами. Наиболее значимые изменения в отраслевое законодательство были внесены в ноябре 2007 года (ФЗ от 04.11.2007 N 250-ФЗ) и обусловлены необходимостью организационного обеспечения ликвидации РАО "ЕЭС России" с 1 июля 2008 года. Именно тогда были окончательно закреплены конкретные формы организации рынков электроэнергии и мощности, регулирования и контроля в электроэнергетике, определены сроки окончания реформирования. В 2010 году Федеральным законом от 26.07.2010 N 187-ФЗ) были внесены соответствующие изменения в законодательство, обеспечивающие завершающий этап либерализации рынка электроэнергии до 1 января 2011 года. Учитывая социальную ответственность государства и складывающиеся экономические условия в стране базовым принципом ФЗ-35 является сохранение государственного регулирования цен (тарифов) на электрическую энергию, поставляемую населению и на территориях, не объединенных в ценовые зоны оптового рынка, после 1.01.2011.

Введено понятие социальной нормы потребления электрической энергии (мощности) - определенного количества (объема) электрической энергии (мощности), которое потребляется населением и приравненными к нему

категориями потребителей, в пределах которого и сверх которого поставки электрической энергии (мощности) осуществляются по различным регулируемым ценам (тарифам).

Потребители электрической энергии - лица, приобретающие электрическую энергию для собственных бытовых и (или) производственных нужд.

Потребители мощности - лица, приобретающие мощность, в том числе для собственных бытовых и (или) производственных нужд и (или) для последующей продажи, лица, реализующие электрическую энергию на розничных рынках, лица, реализующие электрическую энергию на территориях, на которых располагаются электроэнергетические системы иностранных государств (ФЗ-35).

Договорные отношения между исполнителями коммунальных услуг и поставщиками ресурса регулируются ГК РФ (договор энергоснабжения).

Также регулирующими в этой сфере являются:

Основы ценообразования в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации; Правила государственного регулирования и применения тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации (ПП от 26.02.04 № 109)

Правила функционирования розничных рынков электрической энергии в переходный период реформирования электроэнергетики (ПП РФ от 31.08.06 № 530).

ПП РФ от 1.12.09 № 977 об инвестиционных программах в электроэнергетике предусматривает контроль ФСТ и других регулирующих органов за использованием инвестиционных ресурсов, включаемых в регулируемые государством тарифы, в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

По мнению председателя Комитета Государственной Думы по энергетике Липатова Ю.М. все перечисленные изменения в законодательство требуют оперативной корректировки нормативно-правовой базы. Прежде всего необходимо внести соответствующие изменения в правила оптового и розничного рынка, которые должны предусматривать возможность контроля со

стороны государства темпов роста конечных цен на электрическую энергию как для населения, так и для прочих потребителей в рамках установленных правительством темпов изменения уровня указанных цен на электрическую энергию. Необходимо также обеспечить прозрачность механизмов ценообразования на электрическую энергию для конечных потребителей с одновременным повышением их ответственности за оплату энергии. Целесообразно ускорить введение социальной нормы потребления электрической энергии гражданами, чтобы, с одной стороны, поддержать потребителей энергии, действительно нуждающихся в помощи государства, с другой — снизить объем перекрестного субсидирования населения, оплачиваемого сейчас промышленными потребителями.²

1.1.2.4. Газоснабжение

Тарифообразование в сфере *газоснабжения* определяется **Федеральным законом от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении»** (далее – ФЗ-69).

Также следует назвать ***Основные положения формирования и государственного регулирования цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации*** (Постановление Правительства от 29.12.00 № 1021),

Порядок установления нормативов потребления газа населением при отсутствии приборов учета газа (ПП РФ от 13.06.2006 № 373) и

Правила поставки газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан (ПП РФ от 21.07.08 № 549). Приказом Минрегиона России от 26.06.2008 № 239 утвержден Порядок содержания и ремонта внутридомового газового оборудования в Российской Федерации .

Также утверждена Методика расчета норм потребления газа населением при отсутствии приборов учета газа (Приказ Минрегиона России от 13.07.2006 № 83) Приказом ФСТ от 23.11.04 № 194-э/12 утверждены ***Методические указания по регулированию розничных цен на газ, реализуемый населению***.

В связи с многочисленными обращениями Минрегиона России дал 5 разъяснений, касающихся применения ПП-549 от 18 июня 2009 г.:

² Липатов Ю.М. Интервью «Базовые принципы госрегулирования тарифов сохранятся» газете «Экономика и жизнь» № 41 (9357) от 22.10.10

- N18624-СК/14 (в части определения субъекта исполнения коммунальной услуги газоснабжения в зависимости от заключенного договора)
- N18626-СК/14 (является ли газоснабжение коммунальной услугой)
- N18627-СК/14 (в части платы за услуги газоснабжения между РСО, исполнителями КУ и гражданам)
- N18636-СК/14 (о том, кто обслуживает ВДГО)
- N18631-СК/14 (о разъяснениях по вопросам учета газа и расчете за поставленные объемы газа).

Наличие множества разъяснений само по себе свидетельствует о проблемах правового регулирования данного вида коммунальных услуг, которые также оказывают влияние на расчет цены услуги. Кроме того, разъяснения не могут заменить нормативный акт, так как не имеют обязательной силы. В частности, это может быть свидетельствовать о серьезных изъянах в проектировании норм как на стадии их первоначальной разработки, так и обсуждения.

Большая часть разъяснений связана с понятием *потребителя газа* (абонент, субабонент газоснабжающей организации) - юридическое или физическое лицо, приобретающее газ у поставщика и использующее его в качестве топлива или сырья (ФЗ-69).

Как видим, в отношении электроэнергии и газа понятие потребителя не вполне соответствует указанной конструкции (потребители не названы в качестве исполнителей услуг), что существенно влияет на определение природы договорных отношений, лежащих в основе тарифообразования.

Лишь при непосредственной форме управления МКД потребителями КУ являются граждане, а исполнителем КУ – соответствующая ОКК и поставщик электроэнергии, газа и тепла. Границей перехода договора энергоснабжения в договор оказания коммунальных услуг является граница балансовой принадлежности сетей, через которые поставляется ресурс (то есть граница перехода собственности на сети в общедолевую собственность всех собственников МКД).

Большая часть споров по тарифообразованию связана именно с тем, что границей перехода договора энергоснабжения в договор оказания

коммунальных услуг является граница балансовой принадлежности сетей, через которые поставляется ресурс указанной правовой конструкцией, так что возникает существенная неопределенность в вопросе о том, как и кто регулирует тарифы (цены) ресурсы, услуги по их поставке и коммунальные услуги, и как соотносятся размеры этих платежей.

1.1.2.5. Деятельность по утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов

В соответствии с пунктом 2 *Правил предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 1997 г. N 155*, под твердыми и жидкими бытовыми отходами следует считать отходы, образующиеся в результате жизнедеятельности населения (приготовление пищи, упаковка товаров, уборка и текущий ремонт жилых помещений, крупногабаритные предметы домашнего обихода, фекальные отходы нецентрализованной канализации и др.).

В соответствии со статьей 1 ФЗ-210 регулированию в соответствии с указанным Федеральным законом подлежат тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса - производителей товаров и услуг в сфере утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов.

Но услуги по сбору и вывозу твердых бытовых отходов, выгребу (откачке) жидких отходов к числу услуг организаций коммунального комплекса, подлежащих государственному регулированию, не относятся. Данная услуга является конкурентной и ее стоимость устанавливается организацией, оказывающей данный вид деятельности, на основании договора с потребителем.

Во многих муниципальных образованиях существует практика утверждения нормативов образования бытовых отходов для регулирования платы за услуги по вывозу этих отходов исходя из указанных нормативов. Однако законодательство не предоставляет органам местного самоуправления (как и другим органам власти) таких полномочий. Как разъяснил Минрегион России, органы местного самоуправления в соответствии со статьями 13 - 14 Жилищного кодекса Российской Федерации не имеют полномочий

устанавливать нормативы образования (накопления) бытовых отходов и тарифы (цены, ставки платы) за сбор и вывоз бытовых отходов. В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 24 июня 1998 г. N 89-ФЗ "Об отходах производства и потребления" и пунктом 2 Правил разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2000 г. N 461, норматив образования отходов определяет установленное количество отходов конкретного вида при производстве единицы продукции. Указанные нормативы не могут являться измерителем количества отходов, образовавшихся в жилищном секторе, и применяться для оплаты содержания и ремонта жилых помещений.

Сбор и вывоз твердых и жидких бытовых отходов, включая отходы, образующиеся в результате деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей, пользующихся нежилыми (встроенными и пристроенными) помещениями в многоквартирном доме в соответствии с подпунктом "д" пункта 11 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 г. N 491 (далее - Правила), является составной частью деятельности по содержанию общего имущества. Такая деятельность является потенциально конкурентной и в соответствии с федеральным законодательством ее стоимость не является регулируемой. Все составные части платы за содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме устанавливается общим собранием собственников помещений в многоквартирном доме, органами управления товариществ собственников жилья, жилищных или иных специализированных потребительских кооперативов (часть 7 и 8 статьи 156 Кодекса) или в случае, указанном в пункте 34 Правил, органом местного самоуправления как одна величина. При этом стоимость отдельных работ должна указываться только в прилагаемом к договору управления многоквартирным дом перечне услуг и работ по

содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме (пункт 2 части 3 статьи 162 Кодекса)³.

Невключение сбора, вывоза, утилизации твердых и жидких бытовых отходов в перечень КУ по ЖК РФ по сути дела отражало тенденцию отнесения к коммунальным главным образом тех видов услуг, условия предоставления которых можно было бы квалифицировать в терминах локальной естественной монополии.

Утилизация (захоронение) твердых бытовых отходов является регулируемым видом услуг, оказываемых организациями коммунального комплекса, но *оплачивается гражданами в составе платы за жилое помещение*. Оплата данных услуг должна осуществляться на условиях, предусмотренных договором между организацией и потребителем данной услуги.

Услуга по сбору и вывозу твердых бытовых отходов входит в состав платы за жилое помещение и относится к понятию содержание жилого помещения.

При согласии потребителя стоимость утилизации может включаться в стоимость услуг по сбору и вывозу твердых бытовых отходов.

Организация, оказывающая услуги по сбору и вывозу твердых бытовых отходов, вправе самостоятельно урегулировать взаимоотношения с организациями, оказывающими услуги по захоронению твердых бытовых отходов.⁴

1.1.2.6. Коммунальные услуги

Согласно части 4 статьи 154 ЖК РФ плата за коммунальные услуги включает в себя плату за холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение (в том числе поставки бытового газа в баллонах), отопление (теплоснабжение, в том числе поставки твердого топлива при наличии печного отопления). Как уже указывалось, в силу правовой конструкции отношений, предусмотренной жилищным законодательством и

³ Письмо Минрегиона России от 2 мая 2007 г. N 8166-PM/07 «О применении тарифов для расчета размера платы за коммунальные услуги», Письмо Минрегиона России от 6 марта 2009 г. N 6177-АД/14

⁴ Письмо Минрегиона России от 3 октября 2008 г. N 25080-СК/14

законодательством, регулирующим поставку коммунального ресурса, исполнителями коммунальных услуг являются управляющие организации и другие организации, избранные в качестве способа управления многоквартирным домом (ТСЖ и пр.), которые в свою очередь являются потребителями ресурса по договору энергоснабжения с организациями коммунального комплекса (ОКК – водоснабжение и водоотведение) и ресурсоснабжающими организациями (электро-, тепло-, газоснабжение). По общему правилу ресурс поставляется до границы балансовой принадлежности (стены дома), далее по общедомовым сетям поставляется коммунальная услуга (что было бы логично, если бы в ее состав входил ремонт сетей, однако такой ремонт и эксплуатация входят в жилищную услугу – услугу по содержанию общего имущества).

Согласно части 1 статьи 157 ЖК РФ размер платы за коммунальные услуги рассчитывается исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, определяемого по показаниям приборов учета, а при их отсутствии исходя из нормативов потребления коммунальных услуг, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (до августа 2010 эту обязанность исполняли органы местного самоуправления).

Порядок установления нормативов потребления установлен Постановлением Правительства РФ от 23.05.2006 №307 (ПП-307) « Об утверждении *Правил установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг.*

Правила предоставления, приостановки и ограничения предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах, а также правила, обязательные при заключении управляющей организацией или товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом договоров с ресурсоснабжающими организациями, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

ЖК РФ не предусматривает регулирование тарифа на коммунальную услугу. Согласно части 2 статьи 157 ЖК РФ размер платы за коммунальные

услуги рассчитывается по тарифам, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом (то есть тарифам на соответствующий ресурс). Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области установления тарифов, предусмотренных настоящей частью, в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Расчет платежей граждан за КУ регулируются *Постановлением Правительства РФ от 23.05.2006 № 307 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам» (ПП-307)*, содержащем расчет размера платы за коммунальные услуги, к которым отнесены *отопление, холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение и газоснабжение*.

Цена КУ определяется по формулам применительно к каждому виду услуги, в которых используется тариф на соответствующий ресурс на объем этого ресурса, определенный по показаниям прибора учета или в их отсутствие по нормативам потребления.

1.1.2.7. Жилищные услуги

В соответствии с частями 1 и 2 ЖК РФ плата за содержание и ремонт жилого помещения устанавливается в размере, обеспечивающем содержание общего имущества в многоквартирном доме в соответствии с требованиями законодательства.

Размер платы за содержание и ремонт жилого помещения определяется исходя из занимаемой общей площади жилого помещения *собственниками помещений. Там, где не созданы ТСЖ или другие кооперативы этот размер определяется на общем собрании собственников по предложению управляющей организации соком не менее чем на год,, в ее отсутствие при непосредственной форме управления – самостоятельно собственниками. При наличии ТСЖ плата в виде обязательных взносов* определяется органами управления товарищества собственников жилья либо органами управления жилищного кооператива или органами управления иного специализированного потребительского кооператива в соответствии с их уставами.

Лишь в случае непринятия решения собственниками об установлении этой платы ее размер устанавливают органы местного самоуправления и то при этом они должны объявить конкурс на выбор управляющей организации для дома, где не установлена плата.

Размер платы за жилищные услуги зависит от состава общего имущества многоквартирного дома. В связи с этим следует упомянуть *Правила содержания общего имущества в многоквартирном доме и Правила изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения* в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность (ПП РФ от 13.08.06 № 491). Постановление определяет состав общего имущества многоквартирного дома (МКД) и требования в его содержанию, необходимые документы для его эксплуатации, определяет границы балансовой принадлежности сетей.

Согласно п.11 Правил содержание общего имущества в зависимости от состава, конструктивных особенностей, степени физического износа и технического состояния общего имущества, а также в зависимости от геодезических и природно-климатических условий расположения многоквартирного дома включает в себя:

а) осмотр общего имущества, осуществляемый собственниками помещений и ответственными лицами, обеспечивающий своевременное выявление несоответствия состояния общего имущества требованиям законодательства Российской Федерации, а также угрозы безопасности жизни и здоровью граждан;

б) освещение помещений общего пользования;

в) обеспечение установленных законодательством Российской Федерации температуры и влажности в помещениях общего пользования;

г) уборку и санитарно-гигиеническую очистку помещений общего пользования, а также земельного участка, входящего в состав общего имущества;

д) сбор и вывоз твердых и жидких бытовых отходов, включая отходы, образующиеся в результате деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей, пользующихся нежилыми (встроенными и пристроенными) помещениями в многоквартирном доме;

е) меры пожарной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности;

ж) содержание и уход за элементами озеленения и благоустройства, а также иными предназначенными для обслуживания, эксплуатации и благоустройства этого многоквартирного дома объектами, расположенными на земельном участке, входящем в состав общего имущества;

з) текущий и капитальный ремонт, подготовку к сезонной эксплуатации и содержание общего имущества, указанного в подпунктах "а" - "д" пункта 2 настоящих Правил, а также элементов благоустройства и иных предназначенных для обслуживания, эксплуатации и благоустройства этого многоквартирного дома объектов, расположенных на земельном участке, входящем в состав общего имущества. Решение о капитальном ремонте принимают сами собственники. При принятии общим собранием собственников помещений решения об оплате расходов на проведение капитального ремонта многоквартирного дома размер платы за проведение капитального ремонта определяется с учетом предложений управляющей организации о сроке начала капитального ремонта, необходимом объеме работ, стоимости материалов, порядке финансирования ремонта, сроках возмещения расходов и других предложений, связанных с условиями проведения капитального ремонта.

Сведения о составе и состоянии общего имущества отражаются в технической документации на многоквартирный дом.

Пунктом 5 постановления Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации было поручено утвердить до 1 октября 2006 г. порядок определения состава общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме и форму документа технического учета такого имущества, однако это поручение не выполнено до сих пор.

Плата за содержание и ремонт жилого помещения устанавливается в размере, обеспечивающем содержание общего имущества в соответствии с

требованиями законодательства Российской Федерации, включая оплату расходов на содержание и ремонт внутридомовых инженерных сетей электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, включая истребование задолженности с собственников помещений, не выполняющих надлежащим образом свои обязательства по оплате жилых помещений и коммунальных услуг. Пункт 35 Правил вводит требование о соразмерности платы за содержание и ремонт жилого помещения утвержденному перечню, объемам и качеству услуг и работ.

При принятии общим собранием собственников помещений решения об оплате расходов на проведение капитального ремонта многоквартирного дома размер платы за проведение капитального ремонта определяется с учетом предложений управляющей организации о сроке начала капитального ремонта, необходимом объеме работ, стоимости материалов, порядке финансирования ремонта, сроках возмещения расходов и других предложений, связанных с условиями проведения капитального ремонта.

1.1.2.8. Институты законодательства, влияющие на оплату жилищных и коммунальных услуг.

А. Субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее - субсидии)

Статья 159 ЖК РФ предусматривает предоставление гражданам субсидий в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Размеры региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, стоимости жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи устанавливаются субъектом Российской Федерации. 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.

Размер регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг устанавливается исходя из цен, тарифов и нормативов, используемых для расчета платы за содержание и ремонт жилого помещения и коммунальные услуги для нанимателей по договорам социального найма, проживающих в жилых помещениях, расположенных в домах, уровень благоустройства, конструктивные и технические параметры которых соответствуют средним условиям в муниципальном образовании.

Порядок определения размера субсидий и порядок их предоставления, перечень прилагаемых к заявлению документов, условия приостановки и прекращения предоставления субсидий, порядок определения состава семьи получателя субсидии и исчисления совокупного дохода такой семьи, а также особенности предоставления субсидий отдельным категориям граждан устанавливаются Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.12.2005 № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг». Приказом МЭРТ РФ № 403 от 26.05.2006 утверждены Методические рекомендации по применению этого постановления.

Финансирование субсидий осуществляется из регионального бюджета (то есть федеральный стандарт для определения финансирования из федерального бюджета уже не действует с принятием ФЗ-258 от 29.12.2006, полномочия по финансированию субсидий полностью возложены на субъекты РФ), возможно софинансирование субсидий из местных бюджетов при принятии органами местного самоуправления дополнительных к установленным регионом мер социальной поддержки.

В. Стандарты раскрытия информации.

Постановлением Правительства РФ от 23.09.10 № 731 приняты Стандарты раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, которыми установлены требования к составу раскрываемой информации, что должно

сделать более прозрачным механизм расчета таких платежей не только для контролирующих органов, но и для жителей.

С. Помощь собственникам МКД в капитальном ремонте общего имущества.

Как было указано выше, в плату за жилищные услуги включается оплата работ по содержанию внутридомовых сетей и плата за ремонт, в том числе капитальный. Состояние сетей, их износ существенно влияют на размер платы за жилищные услуги с позиции объема необходимого ремонта, а также на размер платы за коммунальные услуги, так как износ сетей увеличивает потери оплачиваемого ресурса. В связи с этим следует упомянуть Федеральный закон № 185 «О содействии реформе жилищно-коммунального хозяйства», посредством которого оказывается финансовая помощь на капитальный ремонт МКД. В свою очередь ФЗ-185 стимулирует отказ от перекрестного субсидирования и дотаций предприятий и переход на социальное субсидирование граждан на оплату жилищных и коммунальных услуг, а также переход к частному предпринимательству в сфере ЖКХ (приватизация унитарных предприятий, передача публичного имущества в концессию, аренду), что является условием предоставления финансовой помощи.

Д. Обязательная установка приборов учета коммунального ресурса.

Существенное влияние на тарифообразование оказывают Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (ФЗ-261) и принятые на его основе Постановления Правительства РФ от 31.12.2009 № 1225 «О требованиях к региональным и муниципальным программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности», согласно которому региональные и муниципальные программы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности должны содержать перечень и сроки выполнения мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, проведение которых возможно с использованием внебюджетных средств, полученных также с применением регулируемых цен (тарифов).

В соответствие со статьей 13 ФЗ-261 до 1 января 2012 года собственники жилых домов, собственники помещений в многоквартирных домах, введенных в эксплуатацию на день вступления в силу названного закона, обязаны обеспечить оснащение таких домов приборами учета используемых воды, природного газа, тепловой энергии, электрической энергии, а также ввод установленных приборов учета в эксплуатацию. При этом многоквартирные дома в указанный срок должны быть оснащены коллективными (общедомовыми) приборами учета используемых воды, тепловой энергии, электрической энергии, а также индивидуальными и общими (для коммунальной квартиры) приборами учета используемых воды, природного газа, электрической энергии.

До 1 января 2012 года собственники введенных в эксплуатацию на день вступления в силу названного закона жилых домов, дачных домов или садовых домов, которые объединены принадлежащими им или созданным ими организациям (объединениям) общими сетями инженерно-технического обеспечения, подключенными к электрическим сетям централизованного электроснабжения, и (или) системам централизованного теплоснабжения, и (или) системам централизованного водоснабжения, и (или) системам централизованного газоснабжения, и (или) иным системам централизованного снабжения энергетическими ресурсами, обязаны обеспечить установку коллективных (на границе с централизованными системами) приборов учета используемых воды, природного газа, тепловой энергии, электрической энергии, а также ввод установленных приборов учета в эксплуатацию.

Многоквартирные дома, вводимые в эксплуатацию с 1 января 2012 года после осуществления строительства, реконструкции, должны быть оснащены дополнительно индивидуальными приборами учета используемой тепловой энергии, а многоквартирные дома, вводимые в эксплуатацию с 1 января 2012 года после капитального ремонта, должны быть оснащены индивидуальными приборами учета используемой тепловой энергии при наличии технической возможности их установки. Собственники приборов учета используемых энергетических ресурсов обязаны обеспечить надлежащую эксплуатацию этих приборов учета, их сохранность, своевременную замену.

С 1 июля 2010 года организации, которые осуществляют снабжение водой, природным газом, тепловой энергией, электрической энергией или их передачу и сети инженерно-технического обеспечения которых имеют непосредственное присоединение к сетям, входящим в состав инженерно-технического оборудования объектов, подлежащих в соответствии с требованиями настоящей статьи оснащению приборами учета используемых энергетических ресурсов, обязаны осуществлять деятельность по установке, замене, эксплуатации приборов учета используемых энергетических ресурсов, снабжение которыми или передачу которых они осуществляют. Указанные организации не вправе отказать обратившимся к ним лицам в заключении договора, регулирующего условия установки, замены и (или) эксплуатации приборов учета используемых энергетических ресурсов, снабжение которыми или передачу которых они осуществляют. Цена такого договора определяется соглашением сторон. Предусмотрена возможность 5-летней рассрочки платежа за эти услуги, а также право софинансирования установки приборов учета из местных и региональных бюджетов.

Распоряжением Правительства РФ от 1 декабря 2009 г. N 1830-р утвержден План мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в Российской Федерации, направленных на реализацию Федерального закона "Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

Повышению ответственности за формирование тарифов должно способствовать введение стандартов раскрытия информации согласно Постановлениям Правительства РФ : (ПП-1140 по ОКК, ПП РФ от 23.09.10 № 731 по управляющим организациям) основания установления тарифов не раскрывались в силу ссылок организаций на коммерческую тайну. Введение стандартов раскрытия информации должно способствовать повышению ответственности за формирование тарифов.

Е. Регуляторы предельного роста цен и тарифов на коммунальные ресурсы и коммунальные услуги.

В числе важнейших факторов тарифообразования следует считать институт предельных индексов и предельных уровней тарифов и цен на КУ (более подробные анализа законодательства см. далее).

1.1.3. Варианты объяснения быстрого роста тарифов

Предваряя анализ проблем правового регулирования действующей системы тарифообразования, следует отметить, что разные источники говорят о следующих *основных причинах роста цены на коммунальные услуги граждан*:

1. В соответствии с оценками, изложенными в Концепции федеральной целевой программы "Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010 - 2020 годы" объекты коммунальной инфраструктуры, несмотря на проводимую реформу, находятся в изношенном состоянии. Нормативный срок отслужили на 1 января 2009 г. около 60 процентов основных фондов коммунального хозяйства. По данным технической инвентаризации, в Российской Федерации по состоянию на 1 января 2009 г. физический износ основных фондов котельных составил 55 процентов, центральных тепловых пунктов - 50,1 процента, тепловых сетей - 62,8 процента, тепловых насосных станций - 52,3 процента, требуют немедленной перекладки около 16 процентов теплопроводов и 30 процентов сетей водоснабжения и канализации. В результате этого износа расход энергетических ресурсов в российских коммунальных предприятиях на 25 - 30 процентов, а иногда и до 50 процентов выше, чем в европейских. *Потери коммунальных ресурсов, которые оплачивают потребители, по воде составляют 20 процентов, по электроэнергии - 15 процентов, по теплу - до 40 процентов.*⁵ Соответственно, модернизация систем отразится в тарифе на соответствующий ресурс. В коммунальной инфраструктуре предполагается масштабная модернизация и обновление при обеспечении доступности коммунальных ресурсов для потребителей. С этой целью предусматривается создать условия для эффективного инвестирования в коммунальную

⁵ Концепция федеральной целевой программы "Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010 - 2020 годы" утверждена Распоряжением Правительства РФ от 2.02.10 № 102р.

инфраструктуру в целях снижения издержек и повышения надежности при обеспечении доступности коммунальных услуг для потребителей и минимально необходимой нагрузки на бюджетную систему.

Ключевыми инструментами создания перечисленных условий станут программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры и единые муниципальные базы информационных ресурсов, а также переход к долгосрочным тарифам и заключению концессионных соглашений, использование двухставочных тарифов и метода доходности на инвестированный капитал.

В упомянутом выше документе отмечается необходимость реализации жестких нормативных требований к наличию приборов учета, установленных законодательством Российской Федерации об энергосбережении и повышении энергетической эффективности, и создания единых муниципальных баз информационных ресурсов, включающих в себя автоматизированный сбор данных.

2. Одномоментная ликвидация перекрестного субсидирования тарифных организаций коммунального комплекса, установление экономически обоснованных тарифов и надбавок, обеспечивающих реализацию инвестпрограмм, принятие дифференцированных нормативов потребления и прекращение дотаций организациям ЖКХ.

"Эти факторы в совокупности по отдельным муниципальным образованиям дали рост платежей на 50 и более процентов. Есть населенные пункты, где все эти шаги были предприняты одновременно, что вызвало двукратный рост платежей", - по оценке Министра регионального развития РФ Басаргина В.Ф., выступившего на XI всероссийском форуме ЖКХ (16.03.2009). По его мнению, угроза серьезного повышения тарифов сохранится и в дальнейшем, а виноваты в росте тарифов местные власти, которые не озаботились принятием необходимых комплексных программ развития инфраструктуры, производственных и инвестиционных программ, не прекращали в течение 5 лет перекрестное субсидирование и дотирование своих предприятий.

Следует отметить, что введение в действие и реализация ФЗ-210, который впервые урегулировал принятие производственных и инвестиционных программ как основание введения надбавок к тарифам, устанавливаемых органами местного самоуправления (ОМСУ), совпало с началом муниципальной реформы в соответствии с Федеральным законом от 6.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ-131), в результате которого было образовано более 24,5 тыс. муниципальных образований. Вместе с тем, методическая помощь от Минрегиона России по разработке и принятию указанных программ была оказана в виде приказов МРР РФ лишь в 2007 году.

3. Основными факторами, влияющими на рост тарифов на тепловую энергию и услуги организаций коммунального комплекса, являются: необходимость реализации инвестиционных и производственных программ организаций, ориентированных на реновацию отрасли, создание новой инженерной инфраструктуры и улучшение качества оказываемых услуг.⁶

4. Основными факторами роста цен и тарифов на электроэнергию в 2010-2012 гг. являются рост затрат на топливо и либерализация рынка электрической энергии. Прирост регулируемых цен на электроэнергию на 2010 год определен в среднем для населения на 10% и 7,6% для прочих потребителей. Более высокий темп роста тарифов для населения вызван необходимостью сокращения перекрестного субсидирования между промышленными потребителями и населением.⁷

Таким образом, в основе роста тарифов лежат причины, сутью которых является поиск компромисса между доступностью КУ гражданам, доходы которых растут медленнее роста цен на КУ, и необходимостью, во-первых, существенных затрат на восстановление общего имущества большинства МКД, и во-вторых, необходимостью устанавливать экономически обоснованные тарифы, компенсирующие затраты предприятий не только на собственно производство и поставку ресурса, но и на модернизацию жилищно-коммунальных систем, что ведет к существенному увеличению затрат, лежащих

⁶ Письмо МЭРТ от 29.04.0 от 29 апреля 2009 г. N Д05-2149, Письмо ФСТ России от 30 апреля 2009 г. N ДС-2891

⁷ Письмо МЭРТ России от 5.03.2010 № Д05-628

в основе тарифного регулирования. Снижение тарифов для населения за счет их увеличения для ОКК является не одобряемым государством перекрестным субсидированием и вызывает необходимость дотировать предприятия, несущие убытки из-за неправильного тарифного регулирования. Соответственно, снижение тарифов для населения возможно лишь при снижении издержек поставляющих ресурс предприятий, которое в свою очередь зависит от приведения в порядок коммунальных систем и общего имущества МКД.

Вместе с тем, можно выделить ряд проблем правового регулирования тарифообразования, наличие которых делает процесс непрозрачным и приводит к спорам между участниками поставки и потребления КУ.

1.1.4. Основные проблемы правового регулирования в сфере тарифообразования и ценообразования на коммунальные ресурсы и коммунальные услуги.

1.1.4.1. Отсутствие методики расчета тарифов. Использование устаревших методов расчета тарифов.

Во исполнение названных законов приняты многие необходимые подзаконные нормативные акты, однако существенная проблема правоприменения в сфере регулирования тарифов на коммунальные услуги состоит в том, что на федеральном уровне до сих пор не принят методический документ, определяющий современный подход к формированию тарифа и действительно отвечающий требованиям политики реформирования отрасли в плане ориентации регулируемых предприятий на эффективную деятельность. На основании части 2 статьи 3 и пункта 1 части 1 статьи 4 Федерального закона № 210 Правительство Российской Федерации 14.07.2008 утвердило Основы ценообразования в сфере деятельности организаций коммунального комплекса и Правила регулирования тарифов, надбавок и предельных индексов в сфере деятельности организаций коммунального комплекса (далее – ПП № 520).

Согласно этим документам тарифы и надбавки должны рассчитываться в соответствии с методическими указаниями по расчету тарифов и надбавок в сфере деятельности организаций коммунального комплекса, утверждаемыми Министерством регионального развития Российской Федерации (далее - методические указания), которые, в частности, определяют:

1) условия, с учетом которых осуществляется выбор метода регулирования тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса;

2) правила расчета тарифов и надбавок;

3) правила дифференциации тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса и надбавок к тарифам, а также правила применения одноставочного или двухставочного тарифа;

4) правила расчета финансовых потребностей для реализации организацией коммунального комплекса производственных и инвестиционных программ, в том числе затрат (расходов), не учтенных при установлении тарифов и надбавок в предыдущий период регулирования;

5) критерии сопоставимости организаций коммунального комплекса и правила определения организаций коммунального комплекса, отвечающих таким критериям (далее - аналогичные организации).

В соответствии с пунктом 2 ПП-520 Министерству регионального развития Российской Федерации по согласованию с Министерством экономического развития Российской Федерации, Федеральной службой по тарифам и Федеральной антимонопольной службой поручалось в 10-месячный срок разработать и утвердить методические указания по расчету тарифов и надбавок в сфере деятельности организаций коммунального комплекса.

Однако это поручение до сих пор не исполнено, что приводит к существенным проблемам на практике.

Одно из направлений совершенствования тарифного регулирования - введение двухставочных тарифов. Распространенная ныне практика установления одноставочных тарифов, основанных на нормативном потреблении ресурсов, да еще в отсутствие приборов учета, не способствует их рациональному использованию. Зачастую потребитель или платит за непотребленные ресурсы, или фактически расходует больше, чем предусмотрено нормативами. Если потребитель подключен к сети, но не потребляет услугу, то предприятие не получает никакой выручки даже за то, что осуществляет определенную деятельность по поддержанию сетей в надлежащем состоянии.

Двухставочные тарифы во многом снимают эти вопросы и способствуют повышению финансовой устойчивости коммунальных предприятий путем устранения риска потерь, вызванных сезонными и климатическими факторами в потреблении коммунальных услуг.

Действующие в настоящее время документы:

- Методика планирования, учета и калькулирования себестоимости услуг жилищно-коммунального хозяйства, утв. постановлением Госстроя России от 23.02.99 № 9,

- Методические рекомендации по финансовому обоснованию цен на воду и отведение стоков, утв. приказом Госстроя России от 28.12.2000 № 302,

- Методические рекомендации по финансовому обоснованию цены на тепловую энергию и теплоноситель, утв. приказом Госстроя России от 28.12.2000 № 304, – не могут в полной мере удовлетворять указанным требованиям.⁸

Многие их положения, касающиеся состава затрат и формирования финансовых результатов, утратили силу в связи с принятием главы 25 “Налог на прибыль организаций” Налогового кодекса РФ и отменой Положения о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции (работ, услуг), и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли, утв. постановлением Правительства РФ от 05.08.92 № 552. Эти документы отражают систему, основанную на затратных принципах формирования тарифа, не побуждают коммунальные предприятия к снижению себестоимости и повышению эффективности деятельности. Снижение себестоимости приводит к уменьшению тарифа, а поскольку прибыль рассчитывается как процент себестоимости (норматив рентабельности), то и величина абсолютной прибыли также снизится. С другой стороны, величины прибыли, исчисленной как процент от себестоимости, может не хватить для финансирования необходимых

⁸ Аванесян В.Р. О формировании двухставочного тарифа// <http://www.teplosbyt.ru/information/articles/>

расходов. Или, наоборот, предприятие может получать необоснованно высокую прибыль.

Несмотря на то, что во всех этих документах провозглашается принцип первичности объема финансовых средств, необходимых для реализации производственной и инвестиционной программ предприятия, расчет экономически обоснованного тарифа сводится к калькуляции себестоимости, выявлению прибыли как финансового результата исходя из некоего норматива рентабельности и т. п. При этом основополагающим является постатейный расчет затрат на производство услуги по последовательным стадиям, который наиболее ярко проявляется в Методических рекомендациях по финансовому обоснованию цены на тепловую энергию и теплоноситель. Например, статьи затрат рассчитываются преимущественно по нормативам удельного расхода топлива, энергии и материалов на единицу производства услуги; амортизации – по нормам амортизации в зависимости от балансовой стоимости основных средств; заработной платы – в зависимости от нормативной численности персонала и величины оплаты труда согласно Межотраслевому тарифному соглашению.

Иначе говоря, данные методические документы провозглашают нормативный учет затрат. С одной стороны, этот метод уместен для производств, состоящих из ряда одинаковых или повторяющихся операций, каковыми, например, являются водоснабжение, водоотведение и теплоснабжение. И в тех и других Методических рекомендациях по финансовому обоснованию цен детально приводятся формулы расчета затрат по технологическим стадиям производства и предоставления услуг водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения. Действительно, многие нормативы удельных затрат материалов, топлива, энергии предопределяются сугубо технологическими особенностями производства.

Очевидно, что по многим участкам расчета тарифов без использования нормативного метода обойтись невозможно, но придавать им исключительное значение представляется не совсем целесообразным. Его использование будет эффективным в случае регулярного пересмотра нормативов ввиду изменения научно-технических, технологических и прочих условий хозяйствования.

В учете и калькулировании себестоимости применяется также и другой метод, который основан на четком разделении затрат на постоянные и переменные. При этом методом ключевым является получение такой маржи, которая позволяла бы возместить постоянные расходы и получить прибыль. Очевидно, что в случае возмещения только постоянных расходов предприятие находится в точке безубыточности, т. е. нулевой прибыли. Положительной стороной данного метода является его нацеленность на конечный результат, т. е. определение маржи по изделиям в целом по предприятию и производственному результату и по изделиям как базиса процесса оперативного управления ценами и ценообразованием. Однако механизм калькуляции себестоимости на основании упомянутых нормативных документов не позволяет рассчитать и применять в ЖКХ двух- (много) ставочные тарифы.⁹

Система оплаты коммунальных услуг по одноставочному тарифу обуславливает несоответствие структуры доходов предприятия структуре его расходов. Например, наличие немалых постоянных расходов на предприятии теплоснабжения становится невосполнимым в случае, когда предприятие прекращает отпуск тепла потребителям. Ведь оно должно нести расходы по поддержанию своего оборудования в работоспособном состоянии. Количество отпускаемого тепла не зависит от работы теплоснабжающей организации, а зависит от продолжительности отопительного сезона и температуры наружного воздуха в отопительный период. В случае короткой и теплой зимы организация теплоснабжения при одноставочных тарифах получит убытки (при условии своевременного окончания отопительного периода с учетом температуры наружного воздуха). Если зима будет продолжительной и холодной организация получит существенную прибыль. Именно недостатками одноставочных тарифов объясняется феномен отопления помещений весной. На улице тепло, а теплоснабжающая организация усиленно отапливает помещения. Потребители вынуждены открывать окна, чтобы обеспечить комфортные условия для проживания при имеющемся «перетопе». Теплоснабжающей организации необходимо отпустить максимальное количество тепловой энергии

⁹ Там же

потребителям. К этому подталкивает экономика, заложенная в одноставочном тарифе. В результате возникает дисбаланс интересов потребителей, которые стремятся к экономии издержек на отопление, и теплоснабжающих организаций, которые заинтересованы в получении прибыли (или уходе от убытков).¹⁰

Переход к многоставочным тарифам означает, что платежи коммунальному предприятию разделяются на несколько составляющих, при том что общая сумма остается прежней, а структура тарифа (и следовательно, структура доходов предприятия) соответствует структуре издержек предприятия.

В этом аспекте Методические указания по расчету регулируемых тарифов и цен на электрическую (тепловую) энергию (мощность) и сопутствующие услуги на розничном (потребительском) рынке, утв. постановлением ФЭК России от 31.07.02 № 49-э/8 (далее – Методические указания ФЭК России), при изложении механизма калькуляции себестоимости сочетают в себе директ-костинг и нормативный метод. В основу расчета регулируемых тарифов на электрическую и тепловую энергию положен метод экономически обоснованных расходов. При этом расчет сметы расходов (калькуляции себестоимости) не превращается в самоцель, как это наблюдалось в предыдущих документах. Перечень расходов изложен в соответствии со ст. 25 НК РФ, при этом нормативный метод расчета одних статей затрат сочетается с методом “директ-костинг” по расчету других.

Характерным отличием Методических указаний ФЭК России является наличие механизма расчета двухставочного тарифа, т. е. тарифа за присоединенную мощность и потребленную электрическую или тепловую энергию (пп. 31 и 36). При этом для потребителей, применяющих одноставочные тарифы, приводится формула преобразования двухставочных тарифов в одноставочные (п. 77). Другой особенностью документа являются расчеты средних и средневзвешенных цен и тарифов в зависимости от условий производства энергии.

¹⁰Гордеев Д., Прокофьев В., Сиваев С. Применение многоставочных тарифов в теплоснабжении// <http://www.teplosbyt.ru/information/articles/>.

В этой связи представляется целесообразным распространение такого подхода к формированию тарифов на коммунальные услуги, в частности на водоснабжение и водоотведение, который позволял бы рассчитывать и одноставочные, и двухставочные тарифы. В состав затрат, включаемых в расчет двухставочного тарифа, входят затраты на формирование первого тарифа плюс все затраты, связанные с доведением услуги до потребителя, плюс прибыль предприятия – производителя услуг.

Двухставочный тариф на услуги коммунального хозяйства означает, что устанавливается тариф, который в свою очередь включает:

- тариф, который устанавливается за присоединенную мощность и означает плату за возможность предоставления определенного количества услуги в случае желания потенциального (т. е. подключенного) потребителя получить ее; он должен возмещать затраты производителя на поддержание основных средств в работоспособном состоянии;
- тариф за фактически предоставленную услугу, который должен возмещать затраты, возникающие у производителя в случае доведения услуги до потребителя, и обеспечивать его расширенное воспроизводство.

Прибыль предприятие должно рассчитывать на основе производственной и инвестиционной программ, которые принимаются им на предполагаемый период действия тарифа. Если себестоимость должна возмещать все текущие затраты, то прибыль должна способствовать расширенному воспроизводству, в частности предусматривать капитальные вложения, а также плату за привлечение инвестиций.

Таким образом, отправной точкой расчета тарифа является разделение всех расходов на постоянные и переменные, что обуславливает необходимость выбора базы распределения прочих расходов и прибыли. Далее следует использование нормативного метода при исчислении отдельных, прежде всего ресурсных статей калькуляции, что требует приложения эффективной системы нормативов, отражающих современный уровень развития производительных сил и стимулирующих рациональное использование ресурсов.

Несоответствия практики преобразований в жилищно-коммунальном хозяйстве и старого механизма ценообразования в отрасли делают задачу

формирования методологических подходов к механизмам ценообразования одной из наиболее серьезных и актуальных проблем отрасли.¹¹

2. Экономически обоснованные нормативы расходов на обеспечение качественного водоснабжения и водоотведения определяют систему критериев *включения тех или иных расходов в состав тарифов*. Наличие таких нормативов позволит упростить порядок установления тарифов на товары и услуги контролирующим органам, а потребителям услуг осуществлять контроль за выполнением производственных и инвестиционных программ, прогнозировать развитие инженерной инфраструктуры, определять приоритеты в развитии системы инженерной инфраструктуры.

Как указано выше, действующие методики не содержат четких и недвусмысленных, соответствующих требованиям сегодняшнего дня критериев определения расходов: какую заработную плату принимать при расчете тарифов, сколько можно включить расходов на проведение ремонтов, из каких параметров должны складываться общеэксплуатационные расходы и пр. Наличие четко прописанных правил игры позволит прогнозировать действия организаций коммунального комплекса и регулирующих органов, а, следовательно, создать стимулы и для развития инженерных систем, и для энергосбережения.

В отсутствие нормативов сделать вывод о достаточности или излишке произведенных расходов нет оснований: ответ на вопрос – а сколько должно быть – отсутствует.

В отсутствие методики расчета указанных тарифов их регулирование не может быть четко обоснованным, что приводит к судебным спорам и крайне негативным последствиям для населения. Фактически любые действия по расчету и установлению тарифов всегда могут быть оспорены (и на практике оспариваются) заинтересованными лицами (потребителями, контролирующими органами, прокуратурой). Заключение экспертных органов также не всегда возможно правильно оценить по той же причине -нет критериев. Показателем «непрозрачности» тарифов и их установления в отсутствии понятных и легко

¹¹ Тесалова Ю.Н. Проблемы ценообразования в жилищно-коммунальном хозяйстве.//«Экономическое возрождение России». 2007. №1.С.72-76.

проверяемых критериев является существенная разница производных от этих тарифов ценах на КУ в разных регионах. На парламентских слушаниях по проблемам тарифообразования, состоявшихся в Государственной Думе РФ 25.11.2010 заместитель Министра регионального развития РФ Попов А.А. привел пример 14-кратной разницы между стоимостью КУ в Чеченской Республике (500 рублей в среднем) и Чукотском автономном округе (7000 рублей).

Примеры из судебной практики.

Определение ВАС от 3 сентября 2009 г. N ВАС-10788/09

Решением Арбитражного суда Ульяновской области от 12.03.2009 оспариваемый предприятием *нормативный правовой акт, которым установлены тарифы на горячую воду для предприятия на период с 01.01.2009 по 31.12.2009, признан не соответствующим постановлению Правительства Российской Федерации от 14.07.2008 N 520* и недействующим полностью.

Суд первой инстанции исходил из того, что *утвержденные оспариваемым постановлением от 25.11.2008 N 237/03-01 размеры тарифов определены на основании экспертного заключения от 24.11.2008 N 177/03-03, которое содержит предположительные и неподтвержденные выводы экспертов о завышении предприятием своих затрат, признанных при расчете тарифов частично необоснованными.*

Постановлением Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 30.06.2009 решение суда первой инстанции от 12.03.2009 отменено, дело направлено на новое рассмотрение в Арбитражный суд Ульяновской области.

Судебный акт кассационной инстанции мотивирован тем, что *вывод суда первой инстанции о несоответствии оспариваемого нормативного правового акта требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 14.07.2008 N 520 в нарушение требований статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации сделан в отсутствие достаточных оснований без исследования всех обстоятельств по делу и проверки доводов ответчика, в том числе, путем назначения независимой экспертизы.*

Определение Верховного Суда РФ от 14 июля 2010 г. N 50-Г10-22

Дело о признании недействующим приказа Региональной энергетической комиссии Омской области от 9 ноября 2009 г. N 230/65 "Об установлении тарифов на услуги холодного водоснабжения, оказываемые открытым акционерным обществом "Омскоблводопровод».

Малюга Н.В. обратился в суд с вышеуказанным заявлением, сославшись на то, что тариф на услуги холодного водоснабжения установлен с нарушением положений ст. 3 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. N 210-ФЗ "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса", поскольку основан на экономически необоснованных расчетах. Незаконно установлен единый тариф для всех обслуживаемых групповых водопроводов вместо ранее существовавших дифференцированных тарифов. В связи с этим заявитель вынужден оплачивать услуги по холодному водоснабжению по завышенной цене.

Суд правильно указал, что одним из методов регулирования тарифов на товары и услуги в сфере водоснабжения, предусмотренных ч. 1 ст. 8 Федерального закона N 210-ФЗ, является установление фиксированных тарифов 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. Приведенный метод был использован при установлении оспариваемого заявителем тарифа.

Суд установил, что утверждению тарифов предшествовал процесс анализа Региональной энергетической комиссией области производственной программы и финансово-хозяйственной деятельности ОАО "Омскоблводопровод". Конкретный состав затрат предприятия и их расчет проверен в соответствии с "Методическими рекомендациями по финансовому обоснованию цен на воду и отведение стоков", утвержденными приказом Государственного комитета Российской Федерации по строительству и

жилищно-коммунальному комплексу от 28 декабря 2000 года N 302. В результате комиссией самостоятельно рассчитан тариф, соответствующий финансовым потребностям предприятия для реализации производственной программы ОАО "Омскоблводопровод" на 2010 год.

Вместе с тем очевидно, что методические рекомендации не могут заменить собой экономически обоснованные нормативы расходов.

Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 18.06.2010 по делу N A29-13470/2009

Заместитель прокурора Республики Коми в интересах открытого акционерного общества "Интаводоканал" обратился с заявлением о признании недействующим решения Совета муниципального образования городского округа "Инта" от 14.10.2009 N 1023/27 "Об утверждении тарифов на услуги водоснабжения и водоотведения, оказываемые ОАО "Интаводоканал" на территории муниципального образования городского округа "Инта".

Решением суда от 25.03.2010 в удовлетворении заявленного требования отказано.

Прокурор полагает, что размеры тарифов на указанные услуги Общества, утвержденные спорным нормативным правовым актом, не соответствуют расчетам, произведенным ОАО "Интаводоканал"; *являются экономически необоснованными*. Выводы суда об обратном Прокурор считает ошибочными, ссылаясь при этом на статьи 15, 76 Конституции Российской Федерации, пункт 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 52 (часть 3), 117 (части 1 - 3), 194 (часть 6), 195 (часть 7) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, статьи 1 (часть 1), 3 (часть 2), 4 (части 1, 5), 5 (часть 1, пункт 7 части 2 и часть 3), 7 (часть 1), 9 Федерального закона от 30.12.2004 N 210-ФЗ "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса", статьи 1, 7, 19 (часть 2), 34, 37 (часть 1) Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", пункт 6 Основ ценообразования в сфере деятельности организаций коммунального комплекса, а также пункты 3, 14 Правил регулирования тарифов, надбавок и предельных индексов в сфере деятельности организаций коммунального

комплекса, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2008 N 520, статьи 29 (часть 1), 31 (часть 1, пункт 40 части 2), 37, 39 (пункт 3 части 1 и пункт 7 части 2), 40 (пункты 20, 23 части 1) Устава муниципального образования городского округа "Инта" (в редакции от 02.09.2009) и на пункты 17 - 19 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части".

Как следует из материалов дела, на основании статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", пункта 3 части 1 статьи 5 Федерального закона от 30.12.2004 N 210-ФЗ "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса" Совет принял решение от 14.10.2009 N 1023/27 "Об утверждении тарифов на услуги водоснабжения и водоотведения, оказываемые ОАО "Интаводоканал" на территории муниципального образования городского округа "Инта", *в приложениях N 1 и 2 к которому установил тарифы на названные услуги Общества соответственно для населения и прочих потребителей - в размере 20 рублей 98 копеек за кубический метр без налога на добавленную стоимость по услугам водоснабжения и 28 рублей 80 копеек по услугам водоотведения.*

Суд установил, что расчет тарифов на спорные услуги, осуществленный Обществом и принятый во внимание Прокурором в качестве основания предполагать, что утвержденные оспариваемым нормативным правовым актом размеры тарифов экономически необоснованны, *являлся предварительным.* Финансовые показатели, отраженные в нем, согласно заключению независимой экспертизы, были определены исходя из затрат на оплату труда рабочих численностью 170 единиц и 120,2 единицы, тогда как в действительности штат сотрудников ОАО "Интаводоканал" составляет 30 - 40 человек, а имущество передано в аренду обществам с ограниченной ответственностью "Городские водопроводные системы" и "Городские канализационные системы".

Ситуация с водоканалами является характерной для всей страны. В 2010 году тарифы на услуги по водоснабжению и водоотведению не рассчитывались (нет методики), *а устанавливались по остаточному принципу на основании*

предельных индексов на коммунальные услуги и рассчитанных тарифов на газ, электричество, тепло (в отношении данных видов энергии на законодательном уровне создана вся необходимая база для расчета тарифов). Для многих водоканалов тарифы на услуги водоснабжения и водоотведения не только не выросли, но даже и снизились. При том, что тарифы на электрическую энергию (удельный вес которой в тарифах на водоснабжение и водоотведение составляет до 30%) выросли в некоторых регионах и до 25%.

В результате многие водоканалы оказались в положении должников перед энергоснабжающими организациями. Ситуация усугубилась тем, что тарифы на электроэнергию были утверждены после утверждения тарифов на воду. Яркий пример последствий – ситуация в Туле. 12 ноября 2010 года Тула осталась без водоснабжения из-за спора энергетиков с городским водоканалом, которому отключили электричество за многомиллионный долг. Задолженность Тулгорводоканала появилась и продолжала расти после 1 мая 2010 года, когда энергетики повысили ставки по своим тарифам. В то же время водоканал уже установил тарифы и вторично это делать не имел права. Отключение воды из-за долгов Тулгорводоканала за электроэнергию коснулось всех районов города.

Причиной непрозрачности тарифов явилось также отсутствие до недавнего времени обязанности по раскрытию информации по тарифам. Руководитель ФСТ России Новиков С.Г. на состоявшихся в Государственной думе РФ 25.11.2010 парламентских слушаниях указал на то, что до появления нормативных актов, регулирующих стандарты раскрытия информации по тарифам (ПП-1140 по ОКК, ПП РФ от 27.09.10 № 731 по управляющим организациям) основания установления тарифов не раскрывались в силу ссылок организаций на коммерческую тайну. Введение стандартов раскрытия информации должно способствовать повышению ответственности за формирование тарифов. Вместе с тем, их анализ в отсутствие четких нормативов расходов не приведет к желаемому результату.

Предложения

1. Представляется целесообразным распространение такого подхода к формированию тарифов на коммунальные услуги, в частности на водоснабжение и водоотведение, который позволял бы рассчитывать и

одноставочные, и двухставочные тарифы. В состав затрат, включаемых в расчет двухставочного тарифа, входят затраты на формирование первого тарифа плюс все затраты, связанные с доведением услуги до потребителя, плюс прибыль предприятия – производителя услуг. В этой связи необходимо ускорить разработку и принятие методических указаний по расчету тарифов и надбавок в сфере деятельности организаций коммунального комплекса, предусмотренных ПП-520. оп

2. При использовании любых методов регулирования тарифов (на один год, на долгосрочный период) должны быть разработаны и установлены обязательные *стандарты качества услуг, работ и базовые нормативы расходов ресурсов* (основные фонды, трудозатраты, материальные затраты и т.п.), необходимые для обеспечения качественной поставки тепла, электрической энергии, воды, очистки стоков, утилизации (захоронения) ТБО. Только при установлении таких нормативов возможно разрабатывать техническое задание на разработку *производственной программы организации коммунального комплекса*, принимать и производить контроль за выполнением такой программы, а также быть уверенным в *установлении экономически обоснованных тарифов* (Тариф = Производственная программа/Объем реализации).

1.1.4.2. Нерешенность проблемы регулирования нормативов потребления и их учета в расчетах за поставленные ресурсы и услуги.

Логика реформы ЖКХ основана на переходе к оплате услуг в соответствии с их фактическим объемом и качеством. Оплата по заниженному нормативу не стимулирует мер по ресурсосбережению, в том числе по установке приборов учета. С другой стороны, завышение тарифа вызывает жалобы граждан-потребителей коммунальных услуг.

В соответствии с нормами ЖК РФ объем коммунальной услуги рассчитывается исходя из нормативов потребления либо исходя из показаний приборов учета.

В целях анализа причин увеличения платы за коммунальные услуги необходимо отметить многофакторный характер ее расчета.

В этой связи следует учитывать, что понятия «тарифы на коммунальные услуги (ресурсы)», оказываемые (поставляемые) организациями коммунального комплекса потребителям, и «платеж за коммунальные услуги», предъявляемый гражданам исполнителем коммунальных услуг, не являются тождественными.

Исполнителями, как правило, являются управляющие организации, приобретающие у организаций коммунального комплекса коммунальные ресурсы, с использованием которых потребителю предоставляются коммунальные услуги, и отвечающие за обслуживание внутридомовых инженерных систем. Исполнителем могут быть товарищества собственников жилья, жилищно-строительные, жилищные или иные специализированные потребительские кооперативы, а при непосредственном управлении многоквартирным домом собственниками помещений - иная организация, производящая или приобретающая коммунальные ресурсы.

Размер платежа за каждую коммунальную услугу складывается из экономически обоснованного тарифа на коммунальные услуги, утверждаемого для ресурсоснабжающей организации в порядке, определяемом действующим законодательством, и объемов потребления данной услуги, определяемых посредством приборов учета, а при их отсутствии, исходя из нормативов потребления, утверждаемых органами местного самоуправления. Кроме того, в отдельных случаях размер платы за коммунальные услуги может быть скорректирован ввиду наличия (ликвидации) бюджетных дотаций организациям коммунального комплекса или субсидий (льгот), предоставляемых из бюджетов различных уровней гражданам на оплату коммунальных услуг. Следовательно, динамика размера платежа за коммунальные услуги зависит не только от уровня установленных тарифов, но и от объема потребления коммунальных услуг (в том числе норматива потребления коммунальных услуг), а также от изменения доли оплаты населением установленных тарифа с учетом предоставляемых им субсидий и льгот.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 23.05.2006 №307 установленный для граждан норматив потребления и показания приборов учета не являются величиной для окончательного расчета платы за коммунальную услугу, а является величиной промежуточной. В конечном счете, гражданин по

нормам Постановления №307 должен заплатить либо за объем по индивидуальному прибору учета либо норматив потребления плюс объем корректировки (который определяется как разница показаний общедомового прибора учета и либо индивидуальными приборами учета, либо нормативами потребления). При этом, при наличии индивидуальных приборов учета такая корректировка осуществляется, как правило, ежемесячно. Если приборов учета нет, то корректировка проводится по окончании календарного года (это и произошло во многих муниципальных образованиях, когда в январе – феврале 2010 года гражданам выставили корректировку за 2009г.) При этом по многим многоквартирным домам величина корректировки составляла до 80% годового объема потребленной воды, тепла. Такой рост не связан ни с действиями органов местного самоуправления, ни управляющих, ни ресурсоснабжающих организаций. Это связано с неправильно установленными заниженными нормативами потребления, о чем говорит большая разница в объеме КУ, оплаченных по прибору индивидуального учета, и показаниями общедомового прибора. В этом случае фактически владелец квартиры с ИПУ оплачивает часть ресурса за владельца квартиры без прибора учета, к которому применяется заниженный норматив.

С другой стороны, завышение нормативов потребления увеличивает бюджетные издержки, так как исходя из них определяется размер льгот и субсидий на оплату услуг ЖКХ малоимущим гражданам, а также величина бюджетных средств на дотации предприятиям ЖКХ для компенсации разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами для населения.

Данные мониторинга утвержденных органами местного самоуправления нормативов свидетельствуют о значительной дифференциации нормативов потребления коммунальных услуг, как между субъектами Российской Федерации, так и между муниципальными образованиями внутри одного субъекта Российской Федерации. Необходимо отметить, что, несмотря на то, что существует общий алгоритм и установленные методы расчета тарифов, нормативы потребления коммунальных услуг, утвержденные органами местного самоуправления для одинаковых по всем параметрам (конструктивным особенностям, территориальным факторам и др.) зданий в

различных муниципальных образованиях могут отличаться в разы. Учитывая, что норматив потребления коммунальных услуг имеет физический смысл и в первую очередь зависит от конструктивных особенностей зданий и климатических условий, сильная дифференциация внутри конкретного субъекта Российской Федерации говорит о разнообразии в подходах к регулированию нормативов органами местного самоуправления при определении и утверждении нормативов.

Согласно требованиям законодательства об энергосбережении и повышении энергетической эффективности, данный фактор должен быть полностью нивелирован к 2013 году при полном переходе на оплату коммунальных услуг по приборам учета. Вместе с тем, в целях обеспечения единообразия в подходах к определению нормативов потребления коммунальных услуг на территории субъектов Российской Федерации целесообразным выглядит на период 2010-2012 гг., то есть до момента повсеместного установления приборов учета, выработать единую методологию установления нормативов потребления.

Претензии государства к органам местного самоуправления по манипулированию полномочиями по установлению нормативов потребления КУ привели осенью 2010 года к внесению изменений в ЖК РФ, согласно которым полномочия по их установлению переданы от органов местного самоуправления органам власти субъектов РФ.

Однако такая передача не даст положительного эффекта *в случае отсутствия четкой и обоснованной методологии определения нормативов потребления*, установленной на федеральном уровне и четкого регулирования их применения в ситуациях наличия/отсутствия общедомовых и/или индивидуальных приборов учета ресурса.

Существует проблема расчетов управляющих организаций и ТСЖ с РСО и ОКК за поставленный ресурс в отсутствие общедомовых приборов учета.

Практика поставила вопрос определения объема этого ресурса и применимости в этом случае нормативов потребления для граждан в зависимости от наличия или отсутствия у них индивидуальных приборов учета (ИПУ).

Исходя из общих принципов определения договорных отношений в сфере энергоснабжения потребитель должен заплатить за объем энергии, который он потребил. Однако в настоящее время в сфере поставок услуг гражданам наблюдается ситуация, когда граждане не оплачивают фактически поставленный объем ресурсов, а в связи с тем что фактически потребленный объем ресурса больше оплаченного гражданами, они отказываются устанавливать общедомовые приборы учета. Причиной такого положения вещей является не соответствие нормативов потребления, устанавливаемых в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 23.05.2006 №306, фактическому объему потребляемых ресурсов.

Последствия такого несоответствия приведем на примере.

Исходные данные:

- норматив потребления холодной воды в год на 1 человека – 72 м³/чел;
- количество проживающих в муниципальном образовании – 10 000 чел.;
- фактический объем потребления услуг гражданами – 800 000 м³;
- расходы поставщика воды на производство воды гражданам 16 млн.руб.
- утвержденный тариф на воду – 20 руб./м³.

Граждане оплатят: $72 \times 10\,000 \times 20 = 14\,400\,000$ руб.

Убытки поставщика воды составят: $16\,000\,000 - 14\,400\,000 = 1\,600\,000$ руб. Причем, фактическая сумма убытка окажется еще выше на размер процентов по кредитам в связи с привлечением такой организацией заемных оборотных средств, которые не обеспечены потребителями услуг

ФЗ-261 (об энергосбережении) обязывает собственников установить приборы учета. Но совершенно очевидно, что если сегодня гражданин платит меньше, чем фактически покажет прибор учета, он не заинтересован в такой установке и понудить его к исполнению норм закона возможно путем введения механизма мотивации, когда установка приборов учета становится более выгодной по сравнению с расчетами по нормативам потребления ресурса.

На сегодняшний день во многих городах, средствах массовых информации много говорится об установке индивидуальных приборов учета без предоставления гражданам пояснений о том, что объем, полученный индивидуальным прибором учета - это только база для распределения показаний

общедомового прибора учета. Гражданин считает: установил индивидуальный прибор учета, значит по нему и должен платить, что не соответствует действующему законодательству (Правилам предоставления коммунальных услуг, утвержденных Постановлением Правительства от 23.05.2006 №307), что неоднократно подтверждалось и судебной практикой (Определение ВС РФ т 26 апреля 2007 г. №КАС07-128, Постановление Президиума ВАС РФ от 22.09.2009 N 5290/09 по делу N А45-4763/2008-4/92; Постановление Президиума ВАС РФ от 15.07.2010 N 2380/10 по делу N А47-4153/2008-9032/2008).

Примеры из судебной практики

Определение ВАС от 21 мая 2010 г. N ВАС-6550/10

Судами установлено, что 01.01.2008 между ответчиком (управляющая организация) и собственниками жилых помещений в многоквартирных домах N 1, 2, 3, 5, 1/3, 1/5, 1/6, 1/7, 1/8, 1/9, 1/10, 1/19, 1/20, 4/1, 4/2, 4/3 микрорайона 2 города Шарыпово (далее - многоквартирные жилые дома) заключен договор управления общим имуществом многоквартирных домов.

В период с января по ноябрь 2008 года истец в отсутствие письменного договора осуществлял подачу холодной воды в многоквартирные жилые дома, находящиеся в управлении ответчика. Жильцы многоквартирных домов оплачивали поданную воду по показаниям индивидуальных приборов учета.

Полагая, что жильцами многоквартирных домов не были оплачены неизбежные и обоснованные потери холодной воды во внутридомовых инженерных коммуникациях и оборудовании многоквартирных домов, истец обратился в арбитражный суд с иском к ответчику о взыскании с него как с исполнителя коммунальных услуг разницы между стоимостью объема потребленной жильцами многоквартирных жилых домов холодной воды, *определенного по нормативам, установленным органами местного самоуправления*, и стоимостью объема холодной воды, определенного по показаниям индивидуальных приборов учета, рассчитанной по тарифу, установленному для истца. Разница была взыскана, так как ресурсоснабжающая организация имеет право на получение оплаты потерь холодной воды во внутридомовых инженерных коммуникациях и оборудовании многоквартирных домов.

Пункты 23 и 31 Правил поставки газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан (ПП-549) в оспариваемой части предусматривают порядок определения объема потребленного газа в том случае, когда поставщику газа не представлены сведения о показаниях прибора учета, вследствие чего отсутствует возможность определения принятого абонентом количества энергии в соответствии с данными учета энергии.

Порядок определения объема потребленных коммунальных услуг в подобном случае *законом не урегулирован*.

Жилищный кодекс РФ, устанавливая в части 1 статьи 157, что размер платы за коммунальные услуги рассчитывается исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, определяемого по показаниям приборов учета, а при их отсутствии исходя из норматива потребления коммунальных услуг, в части 1 статьи 155 предусматривает обязанность внесения платы за жилое помещение и коммунальные услуги ежемесячно до десятого числа месяца, следующего за истекшим месяцем.

Плата за коммунальные услуги вносится на основании платежных документов, представляемых исполнителем не позднее 1-го числа месяца, следующего за истекшим месяцем, за который производится оплата (пункт 37 Правил предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 г. N 307).

Выполнение указанных требований невозможно в случае отсутствия у поставщика газа сведений об объеме газа, потребленного абонентом за истекший месяц. Оспариваемые пункты Правил исключают такую ситуацию, предусматривая возможность определения объема потребленного газа в соответствии с нормативами его потребления, если не представлены сведения о показаниях прибора учета газа, что позволяет исполнителю своевременно представить платежный документ, а абоненту выполнить требования закона об оплате за коммунальные услуги не позднее десятого числа месяца, следующего за истекшим месяцем.

В случае превышения стоимости потребленного газа, рассчитанной исходя из нормативов его потребления, абонент вправе потребовать

перерасчета, представив основанные на показаниях исправных приборов учета данные о фактическом потреблении газа. Данный вывод вытекает из анализа статей 539, 541, 544 Гражданского кодекса РФ, части 1 статьи 157 Жилищного кодекса РФ и согласуется с объяснениями представителей Правительства Российской Федерации, указавших на наличие у абонента такого права.

Аналогичные этому решению суда разъяснения дал Минрегион России в письме от 18 июня 2009 г. N 18631-СК/14:

«Нормы Правил поставки газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан о применении нормативов должны применяться в установленных случаях нарушения абонентом договорных условий.

Однако при последующем представлении данных о потреблении газа (показаний приборов учета) поставщику газа необходимо по заявлению потребителя произвести перерасчет, исходя из документально подтвержденных показаний исправного прибора учета.

В связи с тем, что действующим законодательством порядок осуществления перерасчета не предусмотрен, то рекомендуем предусмотреть его в договоре. Пунктом 31 Правил поставки газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан установлено, что объем потребленного газа рассчитывается по нормативам потребления газа за прошедший расчетный период и до расчетного периода, в котором абонент возобновил представление сведений о показаниях прибора учета».

Предложения

1. Целесообразно разработать новые Правила разработки и утверждения нормативов объемов потребляемых коммунальных ресурсов с учетом требований федерального закона №261-ФЗ об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности. Необходимо установление на федеральном уровне четкой и обоснованной методологии определения нормативов потребления коммунального ресурса. при постоянных величинах утвержденной производственной программы При этом следует учитывать, что приоритетным в соответствии с действующим законодательством в сфере энергосбережения является расчет потребителей за тепло, воду, электроэнергию, газ по приборам учета. Следовательно, при установлении

порядка определения нормативов потребления должна закладываться мотивация граждан переходить на расчеты по приборам учета. Следовательно, должен быть справедливый механизм распределения разницы между общим объемом ресурса, потребленного домом, и гражданами, имеющими или не имеющими ИПУ.

В том числе необходимо урегулировать правила оплаты коммунальных ресурсов, потребленных на общедомовые нужды (разница между общедомовым прибором учета и индивидуальными приборами учета). Учитывая, что данное положение Правил предоставления коммунальных услуг вызывает большее количество замечаний, претензий и разногласий со стороны как граждан, так поставщиков ресурсов, считаем необходимым плату за общедомовые нужды взимать с граждан отдельной величиной «коммунальные услуги на места общего пользования» с определения порядка ее распределения между гражданами пропорционально занимаемой площади жилых помещений.

2. В Правилах поставки газа для обеспечения коммунально-бытовых нужд граждан предусмотреть правила перерасчета потребленного газа, объемы которого определены по нормативам потребления, после представления данных исправных приборов учета.

1.1.4.3. Проблемы регулирования предельных индексов и предельных уровней тарифов

Институт предельных индексов введен *Федеральным законом от 26.12.2005 N 184-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса" и некоторые законодательные акты Российской Федерации"*. Они определяются как 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."

Первоначально планировалось, что положения ФЗ №210 в части регулирования предельных индексов будут действовать только до 01.01.2009 (п. 4 ст. 19 Закона № 210-ФЗ в прежней редакции). Предполагалось, что отвечать за регулирование тарифов организаций коммунального комплекса будут полностью органы регулирования местного самоуправления. Однако законодатели отказались от этой идеи. В связи со вступлением в силу с 30.12.2008 (за исключением отдельных положений) Федерального закона от 25.12.2008 N 281-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" указанный п. 4 утратил силу, а порядок установления предельных индексов был изменен. *Теперь предельные индексы для ОКК в среднем по субъектам РФ устанавливает ФСТ только в случае принятия соответствующего решения Правительством РФ (новый пп. 6.3 п. 1 ст. 4 Закона N 210-ФЗ).* Срок действия предельных индексов в среднем по субъектам РФ также устанавливает Правительство РФ, причем не обязательно на финансовый год. В свою очередь, органы исполнительной власти субъектов РФ при определении предельных индексов в среднем по муниципальным образованиям будут ориентироваться на предельные индексы, установленные федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов и надбавок, только если таковые установлены (обновленный п. 3 ст. 4 Закона N 210-ФЗ).

Если же ФСТ в соответствии с решением Правительства установит или изменит уже установленные индексы, субъекты РФ обязаны внести соответствующие изменения в собственное тарифное регулирование. То же должны сделать муниципальные органы регулирования тарифов в срок не позднее одного календарного месяца со дня вступления в силу актов об изменении установленных предельных индексов в среднем по муниципальным образованиям.

Установленные предельные индексы влияют на выбор способов обеспечения финансовых потребностей организации коммунального комплекса, необходимых для реализации ее инвестиционной программы (п.3 ст.10 ФЗ № 210), *их изменение или установление является основаниями для досрочного*

пересмотра органами регулирования тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса.

ФЗ-184 дополняет институт предельных индексов их регулированием применительно не только к тарифам на услуги и товары ОКК, *но и к ценам на КУ.*

В статье 6 закон установил, что размер платы граждан за коммунальные услуги, предусмотренные статьей 157 Жилищного кодекса Российской Федерации, должен соответствовать предельным минимальным и (или) максимальным индексам. При этом предельные минимальные и (или) максимальные индексы определяются этим законом как устанавливаемые по муниципальным образованиям на очередной финансовый год, выраженные в процентах индексы минимально и (или) максимально *возможного изменения размера платы граждан за коммунальные услуги*, действующих на конец текущего финансового года (далее также - предельные индексы).

Предельные индексы изменения размера платы граждан за коммунальные услуги устанавливаются органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации по муниципальным образованиям *с учетом соотношения платы граждан за коммунальные услуги и затрат на оказание коммунальных услуг и при неизменном наборе и объеме потребляемых услуг.* При их применении не подлежит учету разница в размере платежей, возникающая вследствие изменения объема предоставления гражданам льгот и субсидий в соответствии с законодательством. Устанавливаются с учетом региональных и иных особенностей не позднее установления предельных индексов для ОКК, предельных уровней тарифов на электрическую и тепловую энергию.

Постановлением Правительства РФ от 28.08.2009 № 708 со ссылкой ч.2.2 статьи 6 ФЗ-210 *утверждены Основы формирования предельных индексов изменения размера платы граждан за КУ.* Приказом Минрегиона России от 23.08.2010 № 378 утверждены *методические указания по их расчету.*

Государственное регулирование тарифов на электрическую и тепловую энергию с этого года будет осуществляться в ином порядке. Тогда как по тарифам на услуги организаций коммунального комплекса утверждаются предельные индексы возможного изменения тарифов (%), в отношении тарифов

на электрическую и тепловую энергию устанавливают предельные (максимальные и минимальные) уровни тарифов (руб.), *причем с выделением таких уровней на электрическую и тепловую энергию для населения.*

Уровни устанавливает ФСТ на срок, определенный Правительством РФ. Предельные уровни могут быть установлены на срок более года, с календарной разбивкой, разбивкой по категориям потребителей с учетом региональных и иных особенностей.

Так, на основании пока еще действующего *Федерального закона от 14.04.1995 N 41-ФЗ "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации"* ФСТ устанавливает предельные (минимальный и (или) максимальный) уровни тарифов на тепловую энергию, поставляемую энергоснабжающими организациями потребителям.

В соответствии с этой нормой издан *Приказ ФСТ РФ от 07.10.2010 N 244-э/2 "Об установлении предельных максимальных уровней тарифов на тепловую энергию, поставляемую энергоснабжающими организациями потребителям, в среднем по субъектам Российской Федерации на 2011 год"*, которым установлены предельные максимальные уровни тарифов на тепловую энергию, поставляемую энергоснабжающими организациями потребителям, в среднем по субъектам Российской Федерации на уровне, определяемом исходя из максимальной величины роста тарифов на 2011 год в соответствии с приложением к Приказу и среднего тарифа по субъекту Российской Федерации, рассчитанного исходя из тарифов, действовавших для энергоснабжающих организаций по состоянию на 31.12.2010.

Та же ситуация наблюдается в электроэнергетике.

В соответствии со статьей 24 *Федерального закона от 26.03.2003 N 35-ФЗ "Об электроэнергетике"* ФСТ устанавливает предельные (минимальный и (или) максимальный) уровни цен (тарифов) на поставляемую населению и приравненным к нему категориям потребителей электрическую энергию (мощность).

В соответствии с этим издан *Приказ ФСТ РФ от 07.10.2010 N 245-э/3 "О предельных уровнях тарифов на электрическую энергию, поставляемую*

населению и приравненным к нему категориям потребителей, на 2011 год", которым предписано ввести в действие с 1 января 2011 года предельные минимальные и максимальные уровни тарифов на электрическую энергию, поставляемую населению и приравненным к нему категориям потребителей, по субъекту Российской Федерации на 2011 год, согласно приложению.

В рамках предельных уровней органы исполнительной власти субъектов РФ в области государственного регулирования тарифов (это могут быть те же самые органы регулирования, устанавливающие тарифы для организаций коммунального комплекса, если тарифное регулирование находится в компетенции региональных властей) устанавливают тарифы на электрическую и тепловую энергию, поставляемую энергоснабжающими организациями потребителям, в том числе населению.

Наличие трех ограничивающих регуляторов по трем видам тарифов существенно осложняет отношения по их регулированию и постоянно провоцирует судебные споры, в которые вовлечены граждане, регулирующие органы, ОКК и РСО. Со стороны граждан споры связаны с несоблюдением предельных индексов. В то же время, приведение цен на коммунальные услуги в соответствие с установленными индексами влечет выпадающие доходы ОКК или РСО или УО, источники и механизм возмещения которых законодательством не предусмотрены.

ФЗ-184 предусмотрел, что в случае, если увеличение размера платы граждан за коммунальные услуги превышает установленные для соответствующего муниципального образования предельные индексы изменения размера платы граждан за коммунальные услуги, *размер платы граждан за коммунальные услуги должен быть приведен в соответствие с указанными индексами в течение одного календарного месяца с даты вступления в силу решения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации об установлении указанных индексов.*

При приведении размера платы граждан за коммунальные услуги в соответствие с требованиями настоящей статьи *уполномоченными органами местного самоуправления производится пересмотр размера подлежащей внесению платы в порядке, установленном органами исполнительной власти*

субъектов Российской Федерации. При этом сумма необоснованно полученных платежей подлежит зачету при расчете размера платы граждан в последующий период.

Однако, во-первых, действующее законодательство *не предусматривает полномочия* какого-либо органа власти по регулированию платы за коммунальные услуги. Статья 157 ЖК РФ устанавливает, что размер платы за КУ *рассчитывается* (а не устанавливается регулятором) исходя из объема потребленной услуги по тарифам, установленным уполномоченными органами. Пункт 4 ПП-307 определяет, что расчет размера платы за КУ приводится в приложении № 2, размер оплаты конкретной услуги определяется в зависимости от тарифа на ресурс (вода газ, тепло, электроэнергия) и его потребленного объема. Согласно п.15 ПП-307 размер платы за холодное водоснабжение, горячее водоснабжение, водоотведение, электроснабжение, газоснабжение и отопление рассчитывается по тарифам, установленным для РСО (в т.ч. ОКК) в порядке, установленном законодательством (то есть по указанным в ПП-307 формулам).

Указанные выше нормы о необходимости приведения размера платы за коммунальные услуги в соответствие с предельными индексами в случае их превышения провоцируют незаконную практику установления такой платы органами местного управления, вносят путаницу в существующие отношения по тарифообразованию. Во-вторых, если предельные индексы устанавливаются на уровне субъекта РФ, а приведение в соответствие с ними платы за КУ – задача органов местного самоуправления, возникает вопрос о том, за счет какого источника должны компенсироваться соответствующие потери УО (управляющих организаций или ТСЖ), а также возможные потери ОКК и РСО, связанные с приведением стоимости КУ в соответствие с предельным индексом.

Тариф на воду, тепло, электрическую энергию, газ, услуги по водоотведению является элементом системы взаимоотношений между организациями – производителями указанных ресурсов и потребителей. Занимая такое положение процесс формирования тарифа должен, с одной стороны, учитывать интересы потребителя по поставке ресурсов надлежащего

объема и качества, с другой стороны, покрыть расходы поставщиков ресурсов, для того чтобы они смогли обеспечить такое качество.

Принцип обеспечения баланса экономических интересов поставщиков и потребителей энергии на основе доступности указанных видов энергии закреплены всеми законами, определяющими порядок ценообразования на услуги тепло-, водо-, электро, газоснабжения и оказания услуг по водоотведения.

На практике этот принцип нарушается и основной причиной его не обеспечения являются рассогласованность и противоречивость действующего законодательства. Прежде всего, устанавливая государственные ограничители тарифов (предельные уровни, индексы), законодательство не отвечает на вопрос, кто и в каком порядке должен компенсировать ОКК и РСО возникающие при этом убытки.

Примеры из судебной практики.

Например, ситуация, рассмотренная Постановлением ФАС Северо-Западного округа от 18.02.2010 по делу N А66-10170/2009. В суд обратилось поставщик воды, который посчитал, что его права нарушены решением регулирующего органа, установившего тариф в более чем 2 раза ниже, чем было подтверждено независимой экспертизой. Суд на основании действующего законодательства посчитал, что основания для установления тарифа на воду в соответствии с выводами результатов экспертизы является необоснованным, т.к. был доведен предельный индекс роста тарифов, который не позволял в 2009 году увеличить тариф на воду по сравнению с 2008 г. Последствия демонстрирует следующая схема.

Определение ВАС от 21 мая 2010 г. N ВАС-14227/09, по Постановлению ФАС Северо-Западного округа от 21.01.2010 по делу N А66-9280/2008

Заявление первого заместителя прокурора Тверской области (г. Тверь) к Совету депутатов муниципального образования "Михайловское сельское поселение" Калининского района Тверской области о признании недействующим и не подлежащим применению пункта 3 решения Совета депутатов муниципального образования "Михайловское сельское поселение" Калининского района Тверской области от 02.03.2008 N 7 "Об утверждении

нормативов и тарифов на жилищно-коммунальные услуги и найм жилых помещений в Михайловском сельском поселении в 2008 году" и пункта 2.1 приложения N 2 "Тарифы оплаты коммунальных и жилищных услуг населением МО "Михайловское сельское поселение" на 2008 год" к указанному решению.

Как следует из материалов дела, приказами РЭК от 28.11.2007 N 184-НП и 192-НП установлены и введены в действие с 01.01.2008 по 31.12.2008 тарифы на тепловую энергию для потребителей Общества в размере 1 620 руб. 70 коп. за 1 Гкал (без учета налога на добавленную стоимость; далее - НДС) и для потребителей ГУП в размере 709 руб. за 1 Гкал (без учета НДС).

Совет МО принял Решение N 7, пунктом 3 которого *для населения установлен уровень тарифа по теплоснабжению*: в селе Михайловское - 42%, в поселке Металлистов - *81,3% от установленных РЭК тарифов*. В связи с этим в пункте 4 Решения N 7 указано на необходимость приведения в соответствие установленных РЭК размеров платы граждан за жилое помещение и коммунальные услуги, а также на зачет необоснованно полученных платежей при расчете размера платы граждан в последующий период. Согласно пункту 2.1 раздела 2 приложения N 2 к данному Решению размер тарифа на оплату населением МО отопления жилого помещения составляет 680 руб. 79 коп. за 1 Гкал.

В течение 2008 года Общество осуществляло расчеты с населением МО за услуги по теплоснабжению жилого фонда по тарифам, установленным Решением N 7, приобретая в этих целях тепловую энергию у ГУП по тарифам, установленным РЭК, и не получая компенсации выпадающих вследствие этого доходов из бюджета МО.

Совет МО пояснил, что Решение N 7 в оспариваемой части направлено на защиту населения, не способного оплачивать услуги по теплоснабжению по тарифам, установленным РЭК. При этом Совет МО не оспаривает отсутствие установления порядка и источников компенсации теплоснабжающим организациям, в том числе Обществу, выпадающих доходов.

Установив, что в рассматриваемый период Совет МО не был наделен полномочиями на государственное регулирование тарифов на тепловую энергию, поступающую потребителям, расположенным на территории МО, суд

первой инстанции пришел к выводу, что пункт 3 Решения N 7 и пункт 2.1 раздела 2 приложения N 2 к данному Решению не соответствуют статье 6 Закона N 41-ФЗ и статье 17 Закона N 131-ФЗ и нарушают экономические интересы поставщиков тепловой энергии, в связи с чем признал Решение N 7 в оспариваемой части и пункт 2.1 раздела 2 приложения N 2 к данному Решению недействующими и не подлежащими применению, несмотря на утрату данным нормативным правовым актом силы к моменту разрешения дела.

Как видно из материалов дела, суд первой инстанции исходил из отсутствия у Совета МО в соответствии со статьей 6 Закона N 41-ФЗ и статьей 17 Закона N 131-ФЗ полномочий на осуществление государственного регулирования тарифов на тепловую энергию.

Кассационная инстанция считает, что Советом МО в рассматриваемом случае установлены не тарифы на тепловую энергию, а размер платы граждан за коммунальные услуги (теплоснабжение).

В соответствии с пунктом 4 части первой статьи 14 Закона N 131-ФЗ к вопросам местного значения поселения относится, в частности, организация в границах поселения теплоснабжения населения.

Размер платы за коммунальные услуги для населения, проживающего в жилищном фонде всех форм собственности, утверждается органами местного самоуправления (статья 157 ЖК РФ) (неверное цитирование нормы -размер этой платы *рассчитывается* по тарифам, установленным уполномоченными органами власти – прим. Автора).

Как следует из пункта 1 Решения N 7, причиной его принятия и установления уровня тарифа для населения по теплоснабжению в меньшем размере, нежели установлено приказами РЭК, послужило "превышение роста платы граждан за жилое помещение и роста платы за коммунальные услуги в Михайловском сельском поселении", установленное по результатам проведенного РЭК мониторинга и анализа тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения Тверской области.

Пунктом 1 статьи 6 Федерального закона от 26.12.2005 N 184-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса" и некоторые законодательные акты

Российской Федерации" (далее - Закон N 184-ФЗ) предусмотрено, что размер платы граждан за коммунальные услуги, предусмотренные статьями 156 и 157 ЖК РФ, должен соответствовать предельным минимальным и (или) максимальным индексам, устанавливаемым в соответствии с настоящей статьей.

В случае, если увеличение размера платы граждан за коммунальные услуги превышает установленные для соответствующего муниципального образования предельные индексы изменения размера платы граждан за коммунальные услуги, размер платы граждан за коммунальные услуги должен быть приведен в соответствие с указанными индексами в течение одного календарного месяца с даты вступления в силу решения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации об установлении указанных индексов (пункт 6 статьи 6 Закона N 184-ФЗ).

При приведении размера платы граждан за коммунальные услуги в соответствие с требованиями настоящей статьи уполномоченными органами местного самоуправления производится пересмотр размера подлежащей внесению платы в порядке, установленном органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом сумма необоснованно полученных платежей подлежит зачету при расчете размера платы граждан в последующий период (пункт 6.1 статьи 6 Закона N 184-ФЗ).

Между тем в материалах дела отсутствуют и Советом МО не представлены какие-либо доказательства, должным образом свидетельствующие как о принятии органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации решения об установлении для МО предельных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги и об установлении данным органом порядка пересмотра уполномоченными органами местного самоуправления размера подлежащей внесению платы, так и о факте превышения в данном случае увеличения размера платы граждан за коммунальные услуги установленных для МО предельных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги.

Таким образом, в силу прямого указания нормативных правовых актов орган местного самоуправления при утверждении для населения уровня платежей ниже 100% экономически обоснованных затрат на коммунальные услуги обязан обеспечить возмещение экономически обоснованных затрат организации, предоставляющей населению такие услуги. Данное требование, как правильно отмечено судом первой инстанции, Советом МО не выполнено.

Суд решил признать пункт 3 решения Совета депутатов муниципального образования "Михайловское сельское поселение" Калининского района Тверской области от 02.03.2008 N 7 "Об утверждении нормативов и тарифов на жилищно-коммунальные услуги и найм жилых помещений в Михайловском сельском поселении в 2008 году" и пункт 2.1 раздела 2 "Тарифы оплаты услуг теплоснабжения" приложения N 2 "Тарифы оплаты коммунальных и жилищных услуг населением МО "Михайловское сельское поселение" на 2008 год" к указанному решению недействующими и не соответствующими статье 6 Федерального закона от 26.12.2005 N 184-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса" и некоторые законодательные акты Российской Федерации" и пункту 3 постановления Правительства Российской Федерации от 26.08.2004 N 441 "О федеральных стандартах оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке возмещения расходов на капитальный ремонт жилья на 2005 год".

Суд кассационной инстанции исходил из того, что Советом депутатов в рассматриваемом случае установлены *не тарифы на тепловую энергию, а размер платы граждан за коммунальные услуги* (теплоснабжение) согласно статье 157 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Признание указанного решения недействующим на практике означает необходимость перерасчета платежей граждан либо взыскание убытков РСО в связи с недоплатой по экономически обоснованному тарифу. Однако, считая регулирование оплаты за КУ самостоятельным видом регулирования, суды отказывают в таком возмещении. В данном случае издержки несут РСО, УК или бюджеты.

Постановление ФАС Северо-Западного округа от 23.06.2008 по делу N А56-13735/2007)

Решением Совета депутатов от 06.03.2006 N 42 определены размеры платы за коммунальные услуги по муниципальному образованию. ОАО "Водотеплоснаб", считая решение Совета депутатов незаконным, обратилось в суд с иском *о взыскании убытков в виде разницы между платежами за коммунальные услуги, рассчитанными с использованием цен, установленных органом местного самоуправления, и платежами, рассчитанными исходя из экономически обоснованных тарифов на коммунальные услуги ОАО "Водотеплоснаб" для населения, установленных ЛенРТК за 2006 год.*

В силу пункта 4 части 4 статьи 4 Федерального закона от 30.12.2004 N 210-ФЗ "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса" органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации устанавливают тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса в соответствии с предельным индексом, установленным федеральным органом исполнительной власти в области регулирования тарифов и надбавок для соответствующего субъекта Российской Федерации.

Согласно пункту 6 статьи 6 Федерального закона от 26.12.2005 N 184-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса" и некоторые законодательные акты Российской Федерации" (далее - Закон N 184-ФЗ) в случае, если увеличение размера платы граждан за жилое помещение и (или) увеличение размера платы граждан за коммунальные услуги превышают установленные для соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования предельные индексы изменения размера платы граждан за жилое помещение и (или) предельные индексы изменения размера платы граждан за коммунальные услуги, размер платы граждан за жилое помещение и (или) размер платы граждан за коммунальные услуги должны быть приведены в соответствие с указанными индексами в течение одного календарного месяца с даты вступления в силу решения федерального органа исполнительной власти в сфере государственного регулирования цен (тарифов) или решений органов

исполнительной власти субъектов Российской Федерации об установлении указанных индексов.

Пунктом 6.1 статьи 6 Закона N 184-ФЗ предусмотрено, что при приведении размера платы граждан за жилое помещение и размера платы граждан за коммунальные услуги в соответствие с требованиями настоящей статьи уполномоченными органами местного самоуправления (в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации) производится пересмотр размера подлежащей внесению платы в порядке, установленном органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом сумма необоснованно полученных платежей подлежит зачету при расчете размера платы граждан в последующий период.

Советом депутатов *определен размер платы за коммунальные услуги в целях приведения размера платы за жилое помещение и коммунальные услуги в соответствие с требованиями приказа* Федеральной службы по тарифам от 29.12.2005 N 853-э/4, приказа Комитета по тарифам и ценовой политике правительства Ленинградской области от 07.02.2006 N 12 "Об утверждении предельных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги на 2006 год", поскольку размер платы, рассчитанный по установленным тарифам, превышает предельные индексы размера платы граждан за коммунальные услуги.

В связи с изложенным суды пришли к выводу, что поскольку оснований для признания решения Совета депутатов от 06.03.2006 N 42 незаконным не имеется, то *требование истца о взыскании убытков, причиненных действиями органа местного самоуправления, удовлетворению не подлежит.*

Соответственно, в данном случае ОКК (Водоканал) оказалось заложником противоречий действующего законодательства по тарифообразованию.

В других случаях заложниками такого регулирования становятся управляющие структуры.

Пример

Механизм приведения уполномоченными органами местного самоуправления размера платы граждан за жилое помещение и размера платы граждан за коммунальные услуги в соответствие с предельными индексами изменения размера платы граждан за жилое помещение и предельными индексами изменения размера платы граждан за коммунальные услуги, установленными для соответствующего муниципального образования Красноярского края уполномоченным органом исполнительной власти Красноярского края, установлен постановлением Совета администрации Красноярского края от 14.09.2007 N 380-п "Об утверждении Порядка пересмотра размеров подлежащей внесению платы граждан за жилое помещение и (или) платы граждан за коммунальные услуги при приведении их в соответствие с предельными индексами изменения размера платы граждан за жилое помещение и предельными индексами изменения размера платы граждан за коммунальные услуги". Согласно пункту 7 Порядка *орган местного самоуправления в течение одного календарного месяца с даты вступления в силу нормативного правового акта уполномоченного органа исполнительной власти Красноярского края об установлении предельных индексов принимает решение о пересмотре управляющими организациями, товариществами собственников жилья либо жилищными кооперативами или иными специализированными потребительскими кооперативами размеров подлежащей внесению платы граждан за жилое помещение и (или) платы граждан за коммунальные услуги в случае превышения роста размера платы граждан за коммунальные услуги и роста размера платы граждан за жилое помещение установленным предельным индексам.*

Полагаем, что органом местного самоуправления в данном случае явно превышаются полномочия, так как расчет платы за КУ осуществляется по ПП-307. В данном случае в убытке окажутся управляющие структуры, которые получают оплату КУ в пониженном размере, но оплату ресурсов, купленных для оказания жителям КУ, будут осуществлять по обычным тарифам.

Пример из несудебной практики применения предельных индексов.

По данным официального сайта Правительства республики Коми размер выпадающих доходов предприятий ЖКХ в расчете на 2007 год по данным

муниципальных образований в связи с ограничением предельных индексов роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги составляет 726,6 млн. руб.; доведением ставки рабочего 1 разряда до уровня, установленного отраслевым тарифным соглашением, - 677,3 млн. руб.; превышением тарифа по электроэнергии, над учтенным в тарифах, - 44,7 млн. руб. Ходатайство республики о выделении средств федерального бюджета (на 2007 год в сумме 900 млн. руб., на 2008 год - 1400 млн. руб.) на возмещение разницы между экономически обоснованными затратами организаций коммунального комплекса на производство услуг и тарифами, ограниченными предельными индексами, не поддержано федеральными органами власти.

Предложения

Необходимо четко определить полномочия органов власти в регулировании цен (а не тарифов) на КУ: если исходить из действующих норм о том, что эти цены рассчитываются исходя из тарифов на товары/услуги ОКК/PCO по формулам, указанным в Постановлении № 307, следует на федеральном уровне определить механизм приведения результата таких расчетов в соответствии с предельным индексом по каждому виду КУ, исключив в этой части полномочия региона (пример их реализации приведен в судебных решениях). Одновременно следует предусмотреть механизм компенсации УО/ОКК/PCO выпадающих доходов в связи со снижением оплаты за КУ и приведением ее в соответствие с предельными индексами.

Вариант: исключить снижение цен на КУ до установленных предельных индексов, заменив его компенсацией в виде социальной помощи на оплату разницы в цене коммунальных услуг (через увеличение размера субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг). Одновременно нуждается в уточнении норма статьи 157 ЖК РФ в части полномочий по регулированию цен на КУ.

1.1.4.4. Проблема тарифообразования на горячее водоснабжение и теплоснабжение

Как было указано выше, ФЗ-210 устанавливает основы регулирования тарифов организаций коммунального комплекса, обеспечивающих 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. При этом закон обоснованно не выделяет в качестве самостоятельного предмета регулирования горячее водоснабжение, обеспечение которого сопряжено с поставкой другого ресурса – тепла, регулируемого в рамках других законов.

Однако, принятое на основании ФЗ-210 Постановление об основах ценообразования № 520 определяет порядок установления тарифа на горячую воду, применяя к нему все правила, установленные для тарифообразования в сфере водоснабжения

Вместе с тем, порядок тарифообразования в теплоснабжении регулирует ФЗ-190, который определяет теплоснабжение как обеспечение потребителей тепловой энергии тепловой энергией, теплоносителем, в том числе поддержание мощности. Горячая вода является теплоносителем. К потребителям по этому закону относятся в том числе организации, оказывающие КУ в части горячего водоснабжения и отопления. Исполнителями КУ в соответствии с ЖК, ПП-307 являются управляющие организации, ТСЖ и т.п., по отношению к теплоснабжающей организации именно они, а не граждане – собственники МКД, являются потребителями. В свою очередь эти исполнители КУ оказывают гражданам коммунальные услуги теплоснабжения и горячего водоснабжения по договору управления домом. Например, управляющая организация по договору управления домом обязана снабжать жителей горячей водой, приобретая этот теплоноситель у поставщика.

Стоимость теплоносителя, поставляемого исполнителю КУ, регулируется пунктом 5 статьи 8 ФЗ-190.

Соответственно, возникает вопрос, относится ли горячая вода к ресурсам, поставляемым ОКК (и тогда тариф на нее регулируется ФЗ-210 и ПП-520) или это ресурс, поставляемый одновременно с услугой теплоснабжения и тогда тариф должен устанавливаться в соответствии с ФЗ-190.

Подобное «наслоение» регулирования приводит в судебной практике к выводам о том, что необходим еще один закон, регулирующий принципы и порядок установления тарифов на коммунальные услуги. Поэтому при наличии двух взаимоисключающих методов регулирования тарифов на коммунальные

услуги ФАС ВВО считает, что регулирующий орган вправе выбирать конкретный метод, например тот, который установлен Законом N 210-ФЗ (Постановления от 11.04.2008 N А28-10104/2007-481/27, от 30.09.2008 N А38-5306/2008-21-49). Однако Закон N 210-ФЗ не распространяется на порядок регулирования тарифов по теплоснабжению и соответственно, на горячую воду как теплоноситель.

В связи с этим в практике возникает вопрос соотношения методов тарифного регулирования и полномочий по регулированию при расчете тарифа на горячую воду для населения.

Примеры из судебной практики

Определение ВАС РФ от 13 апреля 2009 г. N 780/09

по иску открытого акционерного общества "Территориальная генерирующая компания N 5" к жилищно-строительному кооперативу "Рубин" (далее - кооператив) о взыскании 271 981 рубля 01 копейки за отпущенную в период с января 2006 по декабрь 2007 года тепловую энергию

Судами установлено, что 01.07.2005 между компанией (принципал) и открытое акционерное общество "Марийские коммунальные системы" (агент) подписан агентский договор N 18/19т-13, согласно которому последнее приняло на себя обязательство совершать от своего имени, по поручению и за счет принципала действия по продаже тепловой энергии, в том числе заключать договоры энергоснабжения с абонентами.

Во исполнение указанного договора 01.07.2005 между ОАО "Марийские коммунальные системы" (энергоснабжающая организация) и кооперативом (абонент) заключен договор энергоснабжения N 010т, согласно которому энергоснабжающая организация обязалась подавать абоненту тепловую энергию в виде горячей воды на нужды отопления и горячего водоснабжения жилого дома, а абонент - ее принимать и своевременно оплачивать.

В соответствии с соглашением от 30.11.2005, подписанному между ОАО "Марийские коммунальные системы" и компанией, все права и обязанности энергоснабжающей организации по договору энергоснабжения от 01.07.2005 N 010т перешли к компании.

На условиях аналогичных договору от 01.07.2005 N 010т между

компанией и обществом заключен договор от 01.04.2006 N 010т, действие которого в отсутствие возражений сторон продлено на 2007 год.

При расчетах за отпущенную в период с января 2006 по декабрь 2007 года тепловую энергию кооператив исходил из ставок оплаты населением услуг отопления, рассчитанных по формулам, утвержденным постановлением мэра города Йошкар-Олы от 27.04.2004 N 1048 "О порядке расчета ставок оплаты населением услуг отопления на территории муниципального образования "Город Йошкар-Ола" (в редакциях постановления главы администрации города Йошкар-Олы от 01.04.2005 N 805, постановления мэра города Йошкар-Олы от 22.03.2006 N 661).

Полагая, что при расчетах за отпущенную в спорный период тепловую энергию подлежали применению тарифы, установленные постановлениями службы по тарифам от 29.03.2006 N 47 и от 21.12.2006 N 120 "О порядке оплаты за тепловую энергию на цели отопления и горячего водоснабжения населения города Йошкар-Олы", компания обратилась в суд с настоящим иском.

Разрешая спор, суды указали, что кооператив не является хозяйствующим субъектом с самостоятельными экономическими интересами, отличными от членов жилищно-строительного кооператива. Соответствующие обязательства кооператива перед организациями непосредственно оказывающими услуги (выполняющими работы), не могут быть большими, чем в случае заключения этими организациями прямых договоров с жильцами - членами ЖСК. Поэтому при реализации услуг по регулируемым ценам (тарифам), в том числе услуг по отоплению и горячему водоснабжению, кооперативом подлежат оплате такие услуги, предназначенные жильцам, по тарифам, утвержденным для населения.

Таким образом, суды пришли к выводу о правомерности произведенных кооперативом расчетов за поставленную в спорный период тепловую энергию с учетом ставок, установленных органом местного самоуправления для населения.

Ссылка заявителя на установление службой по тарифам в спорный период двух видов тарифов на отпускаемую компанией тепловую энергию: экономически обоснованный тариф и льготный тариф для применения в расчетах с жилищными организациями за тепловую энергию, отпускаемую на

цели отопления и горячего водоснабжения населения, а также на то, что ценовые ставки оплаты коммунальных услуг не являются тарифами на тепловую энергию, несостоятельна.

Утверждение тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса в соответствии с Законом о тарифах, Законом N 131-ФЗ отнесено не только к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, но и органов местного самоуправления.

Поэтому, учитывая, что постановлением мэра города Йошкар-Олы от 27.04.2004 N 1048 утверждена формула для расчета оплаты коммунальных услуг населением, позволяющая расчетным путем определить установленные для населения муниципального образования "Город Йошкар-Ола" тарифы в виде твердой денежной суммы за определенную единицу товара (коммунальной услуги), суды пришли к выводу о правомерности произведенных кооперативом расчетов за отпущенную в спорный период тепловую энергию.

При этом суды учли, что избранный органом местного самоуправления метод регулирования тарифов на теплоснабжение и установление его для населения не противоречит требованиям Закона N 210-ФЗ.

Довод компании о том, что применение при расчетах за отпущенную в спорный период тепловую энергию тарифов, установленных службой по тарифам для населения соответствует положениям Правил предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.05.2006 N 307, неоснователен.

В силу пункта 15 данных Правил, в случае если исполнителем является товарищество собственников жилья, жилищно-строительный, жилищный или иной специализированный потребительский кооператив либо управляющая организация, расчет размера платы за коммунальные услуги, а также приобретение исполнителем холодной воды, горячей воды, услуг водоотведения, электрической энергии, газа и тепловой энергии осуществляются по тарифам, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации и используемым для расчета размера платы за коммунальные услуги гражданами.

При таких обстоятельствах у суда не имелось оснований для применения

при расчетах за отпущенную кооперативу в спорный период тепловую энергию тарифов, установленных для жилищных организаций.

Определение ВАС от 11 января 2008 г. N 17178/07

По заявлению открытого акционерного общества "Коммунэнерго" о признании недействующим решения Слободской городской Думы от 20.12.2006 N 19/156 "О тарифах на коммунальные услуги на 2007 год" в части установления тарифа для населения на теплоснабжение и подогрев холодной воды для горячего водоснабжения в городе Слободском на 2007 год в размере 1316,49 рублей за 1 Гкал.

Указанный тариф Дума установила исходя из тарифа на отопление для населения города в размере 1144 рублей 77 копеек за 1 Гкал, действовавшего в 2006 году путем умножения его на 115 процентов - предельный индекс изменения размера платы за коммунальные услуги по муниципальному образованию "Городской округ Слободской Кировской области", определенный распоряжением службы по ценовому регулированию Кировской области от 25.10.2006 N 345.

Ссылаясь на то, что установленный тариф не обеспечивал полное возмещение экономически обоснованных затрат на производство и отпуск тепловой энергии, а также на отказ администрации города Слободского в заключении договора на возмещение выпадающих доходов от предоставления услуг по теплоснабжению в отношении бытовых абонентов, собственников помещений, не избравших форму управления либо избравших форму непосредственного управления многоквартирными домами, общество обратилось в суд с настоящим иском.

Согласно частям 1, 2 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации размер платы за коммунальные услуги, предусмотренные частью 4 статьи 154 настоящего Кодекса, рассчитывается исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, определяемого по показаниям приборов учета, а при их отсутствии исходя из нормативов потребления коммунальных услуг, утверждаемых органами местного самоуправления, по тарифам, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в порядке, установленном

федеральным законом.

Федеральный закон, регулирующий принципы и порядок установления тарифов на коммунальные услуги, на момент рассмотрения настоящего спора не был принят (то есть ВАС считает, что вопрос о тарифах на КУ не урегулирован - прим. автора)

Вместе с тем, из указанной нормы права следует, что установление названных тарифов отнесено к полномочиям не только органов государственной власти субъектов Российской Федерации, но и органов местного самоуправления, что не противоречит части 2 статьи 7 Закона N 131-ФЗ. Поэтому суды пришли к выводу о том, что Слободская городская Дума, действовала в пределах своей компетенции в соответствии с положениями указанных законов.

Утверждение общества о том, что оспариваемым нормативным актом установлен тариф на тепловую энергию, противоречит фактическим обстоятельствам спора, установленным судами.

Суды установили, что оспариваемым нормативным актом установлен тариф на теплоснабжение и подогрев холодной воды для горячего водоснабжения и указали, что разница между тарифами, установленными правлением РЭК и оспариваемым нормативным правовым актом подлежит возмещению в порядке, предусмотренном Законом Кировской области от 05.12.2006 N 64-ЗО "Об областном бюджете на 2007 год".

Ссылка общества на то, что упомянутый Закон не содержит положений о возмещении разницы в тарифах ресурсоснабжающим организациям, отклоняется, поскольку не относится к предмету настоящего спора

Приведенный пример также является иллюстрацией также к предыдущему разделу и демонстрирует на уровне высшей судебной инстанции непонимание имеющегося регулирования тарифов на товары/услуги ОКК/РСО с одной стороны и цен на КУ, с другой стороны. Как было указано, непонимание связано с противоречивым и запутанным регулированием тарифо- и ценообразования на товары и услуги в коммунальной сфере, искусственно созданной правовой конструкцией, в которой исполнитель КУ закупает ресурс у производителя/поставщика и фактически перепродает его потребителю.

Определение ВАС от 3 августа 2010 г. N ВАС-9826/10

По заявлению муниципального унитарного предприятия "Тепловые сети" Дзержинского района города Волгограда (далее - заявитель) о признании недействующим постановления главы Волгограда от 28.05.2009 N 1184 "О согласовании основных производственных показателей и об установлении тарифов муниципальному унитарному предприятию "Волгоградское коммунальное хозяйство" по горячей воде

Согласно пункту 3 статьи 5 Закона N 210-ФЗ органы регулирования муниципальных образований 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 соответствующего муниципального образования, обслуживаемые с использованием этих систем и объектов, потребляют более 80 процентов (в натуральном выражении) товаров и услуг этих организаций коммунального комплекса.

Пунктом 47 Основ ценообразования предусмотрено, что тарифы на горячую воду и надбавки к таким тарифам устанавливаются для организаций коммунального комплекса, осуществляющих непосредственное производство горячей воды и оказание услуг по горячему водоснабжению с использованием систем централизованного горячего водоснабжения.

Суды исследовали представленные в материалы дела доказательства и установили, что потребители муниципального образования потребляют более 80 процентов услуг, оказываемых предприятием, которое непосредственно осуществляет производство горячей воды, оказывает услуги по горячему водоснабжению с использованием систем централизованного горячего водоснабжения.

С учетом положений вышеупомянутых норм, а также статьи 39 Устава города-героя Волгограда, пункта 3.1 Положения об органе по регулированию цен и тарифов в сфере жилищно-коммунального хозяйства Волгограда, утвержденного постановлением Волгоградского городского Совета народных депутатов от 13.01.2006 N 27/521 "О порядке регулирования цен и тарифов в

сфере жилищно-коммунального хозяйства", суды пришли к выводу о принятии оспариваемых постановлений уполномоченным лицом.

Возражения заявителя относительно примененного метода установления тарифа были предметом рассмотрения судов и отклонены.

Ввиду отсутствия деятельности предприятия в предыдущем периоде, приступившего к оказанию услуг по теплоснабжению и горячему водоснабжению с 01.06.2009, суды с учетом установленных Законом N 210-ФЗ методов регулирования тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, указали на невозможность применения метода установления предельных тарифов и метода индексации, основанных на анализе предыдущей деятельности организации, признав правомерным применение метода установления фиксированных тарифов.

При этом суды пришли к выводу о том, что при принятии оспариваемых постановлений были учтены все особенности тарифного регулирования по горячей воде

То есть в данном случае суд посчитал правомерным установление для теплоснабжающего предприятия тарифа на горячую воду.

И «обратное» решение.

ВАС от 14 декабря 2009 г. N ВАС-15875/09

Судами установлено, что 25.02.2009 администрация приняла постановление N 570-П "Об установлении тарифов на горячую воду в муниципальном образовании "Город Киров", которым установила и ввела в действие с 01.04.2009 по 31.03.2010 тарифы на горячую воду для организаций коммунального комплекса, осуществляющих непосредственное производство горячей воды, в том числе для компании.

Ссылаясь на то, что данное постановление не соответствует действующему законодательству, принято при отсутствии правовых оснований для установления тарифа на горячее водоснабжение для компании, последняя обратилась в суд с настоящим заявлением.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 1 Закона N 210-ФЗ в соответствии с настоящим 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.

Пунктом 47 Основ ценообразования предусмотрено, что тарифы на горячую воду и надбавки к таким тарифам устанавливаются для организаций коммунального комплекса, осуществляющих непосредственное производство горячей воды и оказание услуг по горячему водоснабжению с использованием систем централизованного горячего водоснабжения.

Суды исследовали представленные в материалы дела доказательства и установили, что компания обеспечивает производство и передачу тепловой энергии потребителям. Следовательно, компания не подпадает под признаки организаций, предусмотренные упомянутой нормой. Поэтому суды пришли к выводу об отсутствии у администрации оснований для установления компании тарифа на горячую воду.

Компания является, как установили суды, организацией, обеспечивающей производство и передачу тепловой энергии потребителям коммунальных услуг, в отношениях с которыми она не состоит и плату за горячую воду с них не взимает.

Вместе с тем, для компании решением правления РСТ от 21.11.2008 N 45/1 установлены и введены в действие на 2009-2011 годы тарифы на тепловую энергию и на услуги по ее передаче.

Разъясняя применение методов регулирования цены на горячую воду по ПП-520 ФСТ сообщает, что в соответствии с пунктом 47 Основ ценообразования тарифы на горячую воду и надбавки к таким тарифам устанавливаются для организаций коммунального комплекса, осуществляющих непосредственное производство горячей воды и оказание услуг по горячему водоснабжению с использованием систем централизованного горячего водоснабжения.¹² В другом разъяснении ФСТ России указано, что если теплоноситель (горячая вода) используется организацией коммунального комплекса непосредственно для оказания услуг по горячему водоснабжению и данная организация является непосредственным производителем горячей воды, то для нее должен устанавливаться тариф на горячую воду.

¹² Письмо ФСТ России от 16.09.2009 г. № НБ-6515/5 «Об установлении тарифов на горячую воду»

С другой стороны, для энергоснабжающей организации, осуществляющей поставку тепловой энергии в горячей воде для организации коммунального комплекса, осуществляющей непосредственное производство горячей воды для последующего оказания населению (организациям) услуг по горячему водоснабжению, тариф на горячую воду не устанавливается. Также, в соответствии с приложением N 2 к Правилам предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.05.2006 N 307, при расчете исполнителем коммунальных услуг размера платы за коммунальные услуги применяется тариф на горячую воду (руб./куб. м). Таким образом, тариф на горячую воду для энергоснабжающей организации устанавливается соответствующими органами регулирования в порядке, определяемом действующим законодательством, в случае оказания услуг по горячему водоснабжению и непосредственном производстве горячей воды.

Дополнительно сообщается, что органы регулирования не вправе устанавливать тарифы на горячую воду по собственной инициативе в отсутствие обосновывающих документов, предусмотренных правилами регулирования тарифов, надбавок и предельных индексов в сфере деятельности организаций коммунального комплекса, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2008 N 520¹³.

Вместе с тем, методических указаний о порядке расчетов такой платы не имеется.

Приведенная судебная практика показывает, что исходя из действующего законодательства сложно определить, какой закон надлежит применять при регулировании тарифа на горячую воду при ее поставке в многоквартирный дом.

Предложения

Поскольку существует неопределенность в вопросе о регулировании платы за горячую воду, поставляемую в МКД с точки зрения полномочий по

¹³ Письмо ФСТ России от 27.05.2009 № ДС-3523/5 «Об установлении тарифов на горячую воду»

установлению этой платы и метода регулирования, необходимо четко разграничить ситуации применения тарифов на теплоноситель согласно ФЗ-190 и расчета цен на горячую воду в соответствии с ФЗ-210 и ПП-520 в отношениях РСО/ОКК-УО/ТСЖ-граждане, предусмотрев в ФЗ-210 определение водоснабжения с выделением холодного и горячего, а также предусмотрев методику (правила) расчета цены на горячую воду, как на коммунальный ресурс в случае, если она производится предприятием по водоснабжению.

1.1.4.5. Проблема определения состава коммунальных услуг

Действующее законодательство не всегда согласуется в определении состава коммунальной и жилищной услуги, в связи с чем возникают споры об обязанностях по их оказанию (за кем закреплены) и, соответственно, об оплате.

Примеры из судебной практики

Определение ВС РФ от 12 мая 2010 г. N 4-Г10-14.

Заявление о признании противоречащим федеральному законодательству (недействующим) пункта 7 Примечаний приложения к постановлению правительства Московской области от 22 декабря 2009 г. N 1135/54 "Об утверждении цен на природный газ, реализуемый населению Московской области".

постановлением правительства Московской области от 22 декабря 2009 г. N 1135/54 утверждены и введены в действие с 1 января 2010 г. цены на природный газ, реализуемый населению, а также жилищно-строительным кооперативам и товариществам собственников жилья для бытовых нужд (кроме газа для арендаторов нежилых помещений в жилых домах), являющиеся приложением к постановлению.

Согласно оспариваемому пункту 7 Примечаний приложения к указанному постановлению цена на природный газ не включает в себя стоимость технического обслуживания и ремонта газового оборудования зданий и бытового газоиспользующего оборудования, а также стоимость работ по отключению бытового газоиспользующего оборудования.

К. и К.С., проживающие в Одинцовском районе Московской области, обратились в суд с заявлением о признании недействующим этого пункта со дня

его принятия, ссылаясь на противоречие абзацу 2 пункта 2 статьи 3, пункту 1 статьи 421, пункту 2 статьи 422, пунктам 2, 4 статьи 426, статьям 539 - 548, Гражданского кодекса Российской Федерации.

В обоснование заявления указали, что в силу указанных положений Гражданского кодекса, цена на газ по договору газоснабжения обязательно должна включать в себя также и стоимость технического обслуживания и ремонта газового оборудования зданий и бытового газоиспользующего оборудования, а также стоимость работ по отключению и включению бытового газоиспользующего оборудования.

Полагали, что в результате незаконного исключения из цены на газ стоимости технического обслуживания и ремонта газового оборудования снижен уровень правовых гарантий, установленных ранее действующим законодательством, в настоящее время они вынуждены нести дополнительные расходы на газоснабжение, которые ранее не несли. Кроме того, им незаконно предлагают заключить новый договор на подачу газа.

Решением Московского областного суда от 9 марта 2010 г. в удовлетворении заявления отказано.

Из текста оспариваемого пункта весьма ясно и определенно усматривается его целевая направленность, а именно, субъектом Российской Федерации установлен порядок расчета цены на природный газ, реализуемого населению для жилых помещений. *Анализ этой нормы указывает на иной предмет регулирования, чем это установлено нормами Гражданского кодекса Российской Федерации, на противоречие которым поставлен вопрос заявителем.* В решении правильно отмечено, что устанавливая цену на природный газ без учета стоимости технического обслуживания и ремонта газового оборудования зданий и бытового газоиспользующего оборудования, а также без учета стоимости работ по отключению бытового газоиспользующего оборудования, субъект Российской Федерации действовал правомерно, нормотворческой компетенции не нарушил; акт издан уполномоченным на то органом исполнительной власти Московской области; права заявителей не нарушает.

Такой вывод согласуется с нормами федерального законодательства,

регулирующего спорное правоотношение и по смыслу которого, затраты на обслуживание оборудования, поименованного в пункте 7 Примечаний приложения к постановлению правительства Московской области от 22 декабря 2009 г. N 1135/54 "Об утверждении цен на природный газ, реализуемый населению Московской области", не входят.

В структуру платы за жилое помещение (статья 154 Жилищного кодекса Российской Федерации) и для нанимателя, и для собственника помещения в многоквартирном доме входит плата за содержание и ремонт жилого помещения, включающая в себя, в том числе, плату за услуги и работы по содержанию и текущему ремонту общего имущества в многоквартирном доме. Собственники жилых домов несут расходы на их содержание и ремонт в соответствии с договорами, заключенными с лицами, осуществляющими виды деятельности.

При этом в соответствии с Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденными Постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 г. N 170, определяющими требования и порядок обслуживания и ремонта жилищного фонда, ответственность за техническое состояние внутренних устройств газоснабжения, являющихся частью инженерного оборудования жилищного фонда, и контроль за соблюдением правил пользования газом возложены на пользователя и организацию по обслуживанию жилого фонда; собственник жилищного фонда или уполномоченная им обслуживающая организация осуществляет организацию эксплуатации жилищного фонда, включающую в себя техническое обслуживание и ремонт инженерных систем зданий. Техническое обслуживание и ремонт инженерных систем зданий включает в себя диспетчерское и аварийное обслуживание, осмотры, подготовку к сезонной эксплуатации, текущий и капитальный ремонт. Организация по обслуживанию жилищного фонда заключает договоры со специализированными организациями на техническое обслуживание и ремонт (в том числе) внутренних устройств газоснабжения.

Не нарушает оспариваемое правовое регулирование и принципа формирования розничных цен населению, рекомендованных Методическими

указаниями по регулированию розничных цен на газ, реализуемый населению (приказ ФСТ России от 23 ноября 2004 г. N 194-э/12).

Названные Методические указания (пункт 21) предусматривают возможность установления розничных цен на газ дифференцированно, как с учетом расходов на эксплуатацию внутридомовых сетей, так и без учета данных расходов, в зависимости от наличия дифференциации тарифа на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям с учетом или без учета расходов на эксплуатацию внутридомовых сетей.

Поэтому субъект Российской Федерации не лишен был возможности установить розничную цену на газ без учета расходов на эксплуатацию внутридомовых сетей.

Предложения

В соответствии с ЖК РФ и ПП-491 обслуживание и эксплуатация внутридомового оборудования и сетей является составной частью жилищной услуги и оплачивается в составе платы за эту услугу. Следует привести в соответствие с этим положением нормы Общероссийского классификатора «Коммунальные услуги», включающие замену и ремонт этого оборудования в состав КУ. Необходимо исключить возможность учета указанной платы в составе тарифа на КУ. Также необходимы стандарты расходов, включаемых в плату за жилищные услуги (см. пункт 7 параграфа 1.1.4.).

1.1.4.6. Проблема статуса организации коммунального комплекса

ФЗ-210, регулирующий тарифы на услуги ОКК, называет такими организациями только юридические лица, тогда как соответствующие регулируемые этим законом услуги могут оказывать и индивидуальные предприниматели. В этом случае возникает неопределенность в вопросе, распространяются ли на них нормы ФЗ-210 и какими правилами следует руководствоваться в определении цены на их услуги.

Пример из предыдущего раздела показал, что существует неясность в определении ОКК и РСО в отношении услуг по горячему водоснабжению, в том числе относится ли теплоснабжающая организация, поставляющая горячую

воду, к организациям коммунального комплекса и подпадают ли ее услуги под регулирование Ф3-210.

Примеры из судебной практики

Определение ВАС от 10 июня 2010 г. N ВАС-5481/10

Общество с ограниченной ответственностью "Каменские водопроводные сети" (г. Каменка Пензенской области, далее - общество) обратилось в Арбитражный суд Пензенской области с заявлением о признании недействующим решения Собрания представителей города Каменки Каменского района Пензенской области от 24.03.2009 N 10-2/2 "Об установлении тарифа на услугу "водоснабжение" оказываемую индивидуальным предпринимателем Девликамовым К.А."

Суд первой инстанции посчитал правильным применение к индивидуальному предпринимателю правил, регулирующих деятельность организаций коммунального комплекса. Федеральный арбитражный суд Поволжского округа постановлением от 25.01.2010 отменил решение суда первой инстанции от 27.10.2009 и признал решение Собрания представителей г. Каменки недействующим и несоответствующим Закону о тарифах, Гражданскому кодексу Российской Федерации, постановлению Правительства Российской Федерации от 23.05.2006 N 307 "О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам".

Суд исходил из необоснованности установления оспариваемым решением тарифа, поскольку индивидуальный предприниматель не является организацией коммунального комплекса.

Судебная коллегия приходит к выводу о наличии оснований для передачи дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Судами установлено, что индивидуальный предприниматель поставляет более 95 процентов забранной им из природного источника питьевой воды обществу, оказывающему коммунальные услуги населению муниципального образования - города Каменки Каменского района Пензенской области.

Собранием представителей города Каменки принято решение в соответствии с которым на оказываемую индивидуальным предпринимателем услугу "водоснабжение" установлен тариф в размере 2 рубля 30 копеек. Период

действия тарифа определен с 25.04.2009 по 24.04.2010. Тариф был утвержден на основании заключения Управления по регулированию тарифов, развитию инфраструктуры и энергоснабжению Пензенской области от 29.01.09 N 201.

Ссылаясь на то, что Собранием представителей превышены полномочия при установлении тарифов на услуги водоснабжения индивидуальному предпринимателю, поскольку в силу Закона о тарифах к полномочиям органов местного самоуправления отнесено установление тарифов только для юридических лиц, а также на неправильное определение в указанном решении периода действия тарифа, общество обратилось в арбитражный суд с настоящим требованием.

Коллегия судей полагает, что при принятии оспариваемого постановления судом кассационной инстанции не учтено следующее.

В соответствии с пунктом 1 статьи 424 Гражданского кодекса Российской Федерации в предусмотренных законом случаях исполнение договора оплачивается по ценам (тарифам, расценкам, ставкам и т.п.), устанавливаемым или регулируемым уполномоченными на то государственными органами.

В соответствии с пунктом 3 статьи 5 Закона о тарифах органы регулирования муниципальных образований 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 соответствующего муниципального образования, обслуживаемые с использованием этих систем и объектов, потребляют более 80 процентов (в натуральном выражении) товаров и услуг этих организаций коммунального комплекса, а также регулируют тарифы на подключение к системам коммунальной инфраструктуры, тарифы организации коммунального комплекса на подключение, надбавки на товары и услуги организации коммунального комплекса и надбавки к ценам (тарифам) для потребителей.

При этом в силу подпунктов 1 и 2 статьи 2 указанного Закона организацией коммунального комплекса является юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, осуществляющее

эксплуатацию системы (систем) коммунальной инфраструктуры, используемой (используемых) для производства товаров (оказания услуг) в целях обеспечения тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, и (или) осуществляющее эксплуатацию объектов, используемых для утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов; системой коммунальной инфраструктуры - совокупность производственных и имущественных объектов, в том числе трубопроводов и иных объектов, используемых в сфере тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, расположенных (полностью или частично) в границах территорий муниципальных образований и предназначенных для нужд потребителей этих муниципальных образований.

Признавая решение N 10-2/2 не соответствующим Закону о тарифах, суд кассационной инстанции не учел, что в соответствии с частью 1 статьи 4 Федерального закона от 29.12.2004 N 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации" впредь до приведения в соответствие с Жилищным кодексом Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты применяются постольку, поскольку они не противоречат Жилищному кодексу Российской Федерации.

Утвержденными в соответствии с частью 1 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации Правилами предоставления коммунальных услуг установлено, что оказывающие гражданам - потребителям коммунальные услуги по холодному водоснабжению, горячему водоснабжению, водоотведению, электроснабжению, газоснабжению и отоплению "исполнители коммунальных услуг" приобретают используемые для предоставления коммунальных услуг "коммунальные ресурсы" - холодную воду, горячую воду, электрическую энергию, газ, бытовой газ в баллонах, тепловую энергию и твердое топливо - у "ресурсоснабжающей организации", являющейся юридическим лицом независимо от организационно-правовой формы либо индивидуальным предпринимателем. При этом в силу пункта 8 Правил предоставления коммунальных услуг условия договора о приобретении коммунальных ресурсов и водоотведении (приеме (сбросе) сточных вод),

заключаемого с ресурсоснабжающими организациями с целью обеспечения потребителя коммунальными услугами, не должны противоречить этим Правилам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации.

Содержащееся в Правилах предоставления коммунальных услуг указание о том, что в качестве ресурсоснабжающей организации вправе выступать как юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, так и индивидуальный предприниматель, соответствует общему подходу к регулированию правового положения индивидуальных предпринимателей, закрепленному в пункте 3 статьи 23 Гражданского кодекса Российской Федерации, в силу которого к предпринимательской деятельности граждан, осуществляемой без образования юридического лица, соответственно применяются правила, регулирующие деятельность юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, если иное не вытекает из закона, иных правовых актов или существа правоотношения.

Из приведенной нормы следует, что указание на неприменимость к индивидуальным предпринимателям тех или иных правил, регулирующих деятельность коммерческих организаций, должно быть прямо предусмотрено соответствующим законом или иным правовым актом. При этом коллегия судей полагает, что само по себе неупоминание индивидуального предпринимателя в норме Закона о тарифах, регуливающей правовое положение коммерческой организации, осуществляющей деятельность в сфере коммунального комплекса, не может рассматриваться как вытекающая из закона или иного правового акта невозможность применения к индивидуальному предпринимателю правил, распространяющихся на коммерческие организации (юридические лица). В соответствии с изложенным следует, по мнению коллегии судей, понимать и содержащееся в Законе о тарифах определение организации коммунального комплекса.

Поскольку судом первой инстанции было установлено, что индивидуальный предприниматель является ресурсоснабжающей организацией, поставляющей коммунальный ресурс - питьевую воду - обществу, оказывающему коммунальные услуги потребителям - населению, проживающему на территории муниципального образования, коллегия судей

полагает, что у суда кассационной инстанции отсутствовали основания для вывода о принятии Собранием представителей оспариваемого нормативного правового акта с превышением полномочий только на том основании, что в определении понятия "организация коммунального комплекса", содержащемся в Законе о тарифах, отсутствует прямое упоминание о возможности осуществления соответствующей деятельности индивидуальным предпринимателем.

Предложения

Следует уточнить в законе статус ОКК и РСО, распространить эти понятия на индивидуальных предпринимателей, сделать более четким разграничение этих понятий.

1.1.4.7. Проблема определения платы за содержание и ремонт жилья.

В соответствии с нормами Жилищного кодекса РФ плата за содержание и ремонт жилья устанавливается собственниками жилых и нежилых помещений в многоквартирных домах. Т.е. на решение собственников (по нормам ЖК РФ) не влияют решения органов местного самоуправления либо органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме этого, в связи с тем, что до настоящего времени нормы ЖК РФ в части установления собственниками размера платы за содержание и ремонт жилья по существу не действуют (собственники малоактивны и не мотивированы в решении данного вопроса), в большинстве многоквартирных домов действует размер платы за содержание и ремонт жилья, установленный органами местного самоуправления для нанимателей (в пределах предельного индекса, установленного субъектом Российской Федерации).

Отсутствие порядка определения требований к содержанию и ремонту жилья, условиям расчета тарифов за содержание и ремонт жилья и порядка привлечения собственников – физических лиц к ответственности за нарушение правил содержания и ремонта жилья не создает условий для безопасного проживания граждан в многоквартирных домах.

Действующее законодательство не предусматривает стандартов содержания и ремонта жилья. С другой стороны, собственники, оказавшиеся в

домах с изношенными сетями и другими элементами общего имущества, не готовы принять полную ответственность за содержание таких домов и в большинстве случаев не согласны резко увеличить расходы на такое содержание. Отсутствие заинтересованности и необходимой компетентности у граждан в установлении платы за содержание и ремонт жилья в величине, необходимой для поддержания в нормальном состоянии многоквартирных домов может усугубить проблему досрочного ветшания и разрушения многоквартирных домов.

Для реализации Жилищного кодекса РФ в части выполнения условий по надлежащему содержанию и ремонту жилья должны быть определены:

- принципы и методы расчета платы за содержание и ремонт жилых помещений;

- перечень обязательных работ, обеспечивающих управление, содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме в соответствии с требованиями законодательства, что предусмотрено п.1. ст.156 ЖК РФ;

- критерии определения расходов на выполнение работ по управлению, содержанию и ремонт жилого помещения;

- ответственность собственников за нарушение обязательств по соблюдению обязательного перечня работ и услуг по управлению, содержанию и ремонту многоквартирного дома и обязанности утверждения платы за содержание и ремонт жилого помещения при нарушении собственниками своих обязательств в соответствии с п.4 ст.158;

- правила установления платы за содержание и ремонт жилого помещения собственниками и органом местного самоуправления.

Все эти вопросы должны были найти отражение в нормативных правовых актах, полномочия по разработке которых находятся у Минрегиона России (п.5.2.6.5., 5.2.7. Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 26.01.2005 N 40).

Приказом Минрегиона от 11.02.2009 № 28 утвержден комплекс мер по реформированию жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации

на 2009-2011 годы, в рамках которого должны были быть разработаны, но пока не приняты:

- примерный договор управления многоквартирным домом между собственниками и управляющей организацией;

- порядок осуществления государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества, а также за соответствием жилых помещений установленным требованиям;

- методические рекомендации по участию собственников в капитальном ремонте, реконструкции и модернизации МКД и их поддержки.

Немаловажное значение для формирования объема и стоимости работ по содержанию общего имущества является то, что состояние этого имущества нередко не фиксируется в договоре, что связано также с отсутствием *порядка определения состава общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме и формы документа технического учета такого имущества (не выполненное поручение МЭРТ по ПП-491, см. раздел 1.1.2.7 «Жилищные услуги»).*

При этом целесообразно исключить нормы ЖК РФ в части излишнего регулирования деятельности по содержанию и ремонту жилья, которые не понимаются и не принимаются большинством потребителей. К таким нормам можно отнести включение в состав платы за содержание и ремонт жилья расходов по вывозу мусора, утилизации отходов, содержанию лифтов, установлению единого размера платы для всех собственников помещений в многоквартирном доме. В данном случае на законодательном уровне такое регулирование излишне и решение данных вопросов возможно отдать на рассмотрение самих собственников жилья. (см. раздел 1.1.2.7 «Деятельность по утилизации и захоронению ТБО).

Предложения

На федеральном уровне разработать и ввести *обязательные стандарты эксплуатации многоквартирных домов с определением минимальных расценок на выполнение каждого из видов работ*, а также установить обязанность граждан нести расходы по выполнению стандартов обслуживания

многоквартирных домов с установлением ответственности за нарушение такой обязанности.

Следует продлить срок действия ФЗ-185, предусматривающего решение проблемы капитального ремонта путем привлечения бюджетных источников. Целесообразно включить в сферу действия закона МКД с непосредственной формой управления.

Снижение издержек, влияющих на величину тарифа на КУ, связано с оптимизацией схем предоставления этих услуг и размещения на территориях поставляющих ресурс организаций, с планированием и эффективным использованием инвестиций в модернизацию, реконструкцию и строительство коммунальных систем. Соответственно, большое значение имеет:

- разработка и принятие полноценных программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований,
- наведение порядка в разработке и утверждении схем теплоснабжения,
- реализация закона «Об энергосбережении» (определение порядка применения долгосрочных тарифов на услуги организаций коммунального комплекса, условия сохранения за организациями коммунального комплекса достигнутой ими экономии, переход на метод инвестированного дохода в регулировании тарифов и иное).

Кроме того, учитывая, что теплоснабжение и электроснабжение исключены из сферы применения ФЗ-210 и так же, как газоснабжение, в настоящее время регулируются специальными законами, предусматривающими специфику подходов к тарифообразованию, целесообразно принятие федерального закона, специально регулирующего водоснабжение и водоотведение и учитывающего уже установленные правила образования тарифов в указанных сферах.

1.2. Тарифообразование в сфере ЖКХ в отдельных странах Европы

Ключевые тенденции развития рынков жилищно-коммунального хозяйства в Европейских странах за последние два десятилетия можно представить следующим образом:

- децентрализация системы управления объектам коммунального хозяйства с передачей ответственности на уровень местных властей;
- приватизация большинства компаний, функционирующих в системе водоснабжения, теплоснабжения, газоснабжения и электроэнергетики;
- структурная реформа жилищно-коммунального хозяйства в части разделения видов деятельности (генерация, передача и распределение) компаний, функционирующих на рассматриваемом рынке, с целью развития конкуренции в потенциально конкурентных секторах;
- введение режима тарифного регулирования, основной целью которого является создание оптимальных условий модернизации инфраструктуры коммунального хозяйства при соблюдении баланса интересов действующих на рынке компаний и потребителей.

1.2.1. Великобритания

1.2.1.1. Электроснабжение

Структура рынка и государственное регулирование. С 1999 года рынок электроэнергии Великобритании функционирует в режиме конкуренции. С 2001 все компании сектора были разделены по четырем видам деятельности, на каждый из которых нужно иметь отдельную лицензию - на производство, передачу, распределение и снабжение энергией.¹⁴

Регулирование отрасли осуществляет Бюро газового рынка и рынка электроэнергии – Ofgem (Office of the Gas and Electricity Markets). Основная задача Ofgem – защита интересов потребителей¹⁵ посредством поддержания конкуренции и регулирования деятельности монополий, управляющих электросетями и газосетями.

Ofgem находится под управлением GEMA (Gas and Electricity Markets Authority). GEMA осуществляет свою деятельность в соответствии с Актом о газе (The Gas Act 1986), Актом об электричестве (The Electricity Act 1989), Актом о коммунальных услугах (The Utilities Act 2000), Актом о конкуренции

¹⁴ Electricity prices – Price systems 2006. Eurostat Statistical books. 2007

¹⁵ Интересы потребителей учитываются в полной мере, в том числе, интересы в снижении парниковых газов и в обеспечении бесперебойных поставок газа и электричества.

(The Competition Act 1998), Актом о предпринимательстве (The Enterprise Act 2002) и Актами об энергетике (The Energy Acts of 2004, 2008 and 2010).¹⁶

Регулятор имеет право проводить расследования в случае возникновения подозрений об антиконкурентных действиях и принимать меры в случае нарушения установленных запретов. Ofgem проверяет соответствие деятельности компаний условиям лицензирования, и в случае обнаружения нарушений может выпустить указание о принудительном прекращении антиконкурентного поведения или наложить штраф в размере до 10% от оборота по лицензируемому виду деятельности.

Регулирование цен на электроэнергию. Регулятор должен обеспечивать, чтобы любое изменение тарифа соответствовало условиям лицензирования.

Соглашения по ценовым ограничениям на передачу энергии пересматриваются каждые 5 лет. Текущий период – с 2007 по 2012. В Обзоре по ценовому контролю компании, имеющие лицензии на передачу энергии, предоставляют регулятору прогнозы по капитальным и операционным расходам в течение контролируемого периода, основанные на ожидаемом уровне развития, совершенствования, расширения сети, а также прогнозы по ожидаемым подключениям, отключениям от сети и росту спроса на электроэнергию.

Регулятор рассматривает указанные прогнозы, консультируется с лицензиатами и делает свои предложения по определению требуемого уровня доходов для каждого лицензиата для финансирования капитальных и операционных расходов на следующие 5 лет. Далее вносятся итоговые изменения, устанавливающие разрешенную величину дохода компаний.

Аналогичный процесс происходит и в случае с компаниями, имеющими лицензию на распределение электроэнергии. На сегодняшний день в Великобритании существует 14 операторов распределительных сетей (Distribution network operators (DNOs)), каждый из которых осуществляет распределение электроэнергии на определенной территории. Кроме того,

¹⁶ <http://www.ofgem.gov.uk/About%20us/Authority/Pages/TheAuthority.aspx>. Перечисленные законодательные акты см. здесь – <http://www.legislation.gov.uk/>

функционируют 4 независимых оператора, которые владеют и управляют небольшими сетями, встроенными в сети DNO.¹⁷

Распределительные сети являются монополиями, так как только один оператор действует на определенной территории. Ofgem осуществляет регулирование цен, которое обеспечивает получение операторами распределительных сетей справедливой нормы прибыли после осуществления ими капитальных и операционных расходов. Период регулирования цен составляет 5 лет, последний период длился с 1 апреля 2005 по 31 марта 2010. Текущий контроль цен DPCR5 идет с 1 апреля 2010 по 31 марта 2015 года. В соответствии с регулированием цен ограничиваются доходы, которые компании могут получить с тем, чтобы их рост соответствовал росту инфляции за период и способствовал значительному уровню инвестиций.

С целью установления адекватных требований при определении тарифных ограничений Ofgem ежегодно собирает и анализирует информацию об издержках компаний-операторов.¹⁸

Кроме того, регулятор стимулирует компании к повышению качества предоставляемых услуг. В 2006 году Ofgem ввел схему вознаграждения для операторов сетей, предоставляющих высокое качество услуг потребителям (The Electricity Distribution Customer Service Reward), которая позволяет выделять и поощрять компании, наиболее эффективно осуществляющие свою деятельность и демонстрирующие наилучшую практику по отношению к потребителям. Каждый год общий размер вознаграждения в 1 млн. фунтов стерлингов вручается по определенным категориям.¹⁹ Схема стимулирования подразумевает не только вознаграждение за достижение высоких показателей деятельности, но и штрафы за недостижение целевых показателей, например, по величине издержек, или по числу потребителей, имевших перебои с электроэнергией, на каждые 100 потребителей и др.²⁰

¹⁷ <http://www.ofgem.gov.uk/Networks/ElecDist/Pages/ElecDist.aspx>

¹⁸ Electricity Distribution Cost Review 2007 -2008

¹⁹ <http://www.ofgem.gov.uk/Networks/ElecDist/QualofServ/CustServRewSch/Pages/CustServRewSch.aspx>

²⁰ <http://www.ofgem.gov.uk/Networks/ElecDist/QualofServ/QoSIncent/Pages/QoSIncent.aspx>

Ofgem должен рассматривать методологию расчета величины тарифов, предложенную операторами распределительных сетей.²¹ Компании-операторы недавно разработали общую методологию тарифообразования для невысоких уровней напряжения - Common distribution charging methodology (CDCM), которая была одобрена Ofgem и внедрена с 1 апреля 2010 года.²² Кроме того, операторы продолжают разрабатывать общую методологию расчета тарифов для высоких уровней напряжения (the EDCM).²³

4 октября 2010 года регулятор опубликовал документ, в соответствии с которым будет внедрена новая модель регулирования тарифов – модель RIIО (Доходы = Стимулы + Инновации + Производство) (revenue=incentives+innovation+outputs).²⁴ Модель RIIО будет применяться в обзорах по регулированию цен с Апреля 2013 года. RIIО-T1 – будет первым обзором по регулированию цен в области передачи электроэнергии на основе новой модели.²⁵ RIIО основана на достижениях предыдущей модели регулирования RPI-X, однако в большей степени отвечает инвестиционным и инновационным потребностям отрасли.

В Великобритании нет прямого ценового регулирования в отношении производства или поставки электроэнергии, так как данные сегменты рынка функционируют в режиме конкуренции.

Бытовые потребители получают электричество от поставщиков, которые платят операторам распределительных сетей за транспортировку электроэнергии. Эти издержки поставщиков составляют примерно 20-25% от общей суммы тарифа.

Поставщики энергии должны в соответствии с условием лицензии (Supply Licence Condition 23 – SLC23) сообщать потребителям об

²¹ <http://www.ofgem.gov.uk/Networks/ElecDist/Policy/DistChrgs/Pages/DistChrgs.aspx>

²² <http://2010.energynetworks.org/cdcm-structure-of-charges/> Common Distribution Charging Methodology. December 2009

²³ <http://2010.energynetworks.org/structure-of-charges-edcm/>

²⁴ <http://www.ofgem.gov.uk/Networks/rpix20/ConsultDocs/Documents1/Decision%20doc.pdf>

The RPI-X@20 'Decision' document: our final decision on the RIIО model.

The Handbook for implementing the RIIО model: sets out 'how' the RIIО model will work in practice.

²⁵ <http://www.ofgem.gov.uk/Networks/Trans/PriceControls/RIIO-T1/Pages/RIIO-T1.aspx>

одностороннем изменении их контракта при увеличении цен заранее или в течение 65 рабочих дней с того времени, как изменение вступило в силу.²⁶

В 2009 году Ofgem начал публиковать отчеты, показывающие соотношение между оптовыми и розничными ценами на электроэнергию с целью повышения прозрачности ценообразования для конечных потребителей.²⁷ Оптовыми ценами на энергию составляют примерно 45%²⁸ от общей суммы уплачиваемого потребителем тарифа и играют главную роль при принятии поставщиками решений об установлении розничных цен.

Налоги на электроэнергию. С апреля 2001 года по отношению к промышленному потреблению энергии действует налог на климатические изменения (Climate Change Levy). Рассматриваемый налог – мера, предусмотренная для борьбы с климатическими изменениями путем поощрения эффективного использования энергии, которое приведет к уменьшению выделения парниковых газов. В среднем, налог на климатические изменения увеличивает цену на единицу электроэнергии на 7%.²⁹

Тарифы на электроэнергию. Существуют следующие виды тарифов для бытовых потребителей:

- Стандартный тариф, который состоит из фиксированного суточного платежа и отдельной платы за каждый кВт/ч потребленной электроэнергии;
- Двухуровневый тариф, при котором потребитель платит более высокую ставку за единицу потребления электроэнергии до достижения определенного уровня потребления в квартал, и более низкую ставку - при потреблении сверх этого уровня;
- Economy 7/White Meter tariff. Тариф предоставляет потребителям электроэнергию по более низкой цене в определенные часы, не приходящиеся на пик нагрузки. Это позволяет потребителям, получать выгоду от более низких цен на электроэнергию в ночное время.

²⁶ <http://www.ofgem.gov.uk/Markets/RetMkts/Compl/pricechange/Pages/Noticeofpricechanges.aspx>

²⁷ <http://www.ofgem.gov.uk/Markets/RetMkts/ensuppro/Documents1/Electricity%20and%20Gas%20Supply%20Market%20Report%20June%202010.pdf>

²⁸ <http://www.ofgem.gov.uk/Pages/MoreInformation.aspx?docid=271&refer=Markets/RetMkts/ensuppro>

²⁹ <http://www.ofgem.gov.uk/Pages/MoreInformation.aspx?docid=271&refer=Markets/RetMkts/ensuppro>

Electricity prices – Price systems 2006. Eurostat Statistical books. 2007

Со времени либерализации рынков газа и электроэнергии, многие компании предлагают двойной тариф (Dual Fuel tariffs) – потребители, приобретающие и газ, и электроэнергию у одного поставщика, получают скидку.

1.2.1.2. Газоснабжение

Структура рынка и государственное регулирование. Рынок газа Великобритании состоит из:

- транспортировщиков газа (Gas Transporters), оперирующих трубопроводами;
- грузоотправителей (shippers), которые покупают газ у иностранных производителей и договариваются с транспортировщиками газа для использования трубопроводов
- поставщиков, которые продают газ конечным потребителям.

Транспортировщики, грузоотправители и поставщики должны иметь лицензию регулятора (OFGEM), причем транспортировщики не могут иметь лицензию на грузоотправление и поставку газа. Данный запрет введен с целью обеспечения доступа к трубопроводам на недискриминационной основе.

Существует 6 распределительных газовых сетей (gas distribution networks (GDNs)), каждая из которых действует на определенной географической территории. Кроме того, функционирует несколько более мелких сетей, которыми владеют и управляют независимые транспортировщики газа (Independent Gas Transporters (IGTs)), большинство этих сетей были построены для обслуживания новостроек.

С принятием Акта о газе 1986 года (The Gas Act 1986) было создано Бюро газоснабжения (Office of Gas Supply (OFGAS)) – независимый регулирующий орган, целью функцией которого являлось обеспечение конкуренции. В 1999 году произошло слияние OFGAS и Бюро регулирования электроэнергии (OFFER (The office of electricity regulation)), и сформировалось Бюро газового рынка и рынка электроэнергии (Office of Gas and Electricity Markets (OFGEM)), на сегодняшний день осуществляющее функции регулирования отрасли.

Ofgem находится под управлением GEMA (Gas and Electricity Markets Authority).

Регулирование цен на газ. OFGEM регулирует уровень тарифов на использование сетей и качество предоставляемых услуг.

Газораспределительные сети являются монополиями. Они регулируются Ofgem с целью защиты интересов потребителей от потенциального злоупотребления монопольным положением. Газораспределительные сети и независимые транспортировщики газа должны иметь лицензию на осуществление своей деятельности. Эта лицензия содержит условия, в том числе, ограничивающие размер дохода, который компании могут получить от потребителей.³⁰

Распределительные газовые сети взимают с грузоотправителей определенный сбор, который составляет примерно 80% дохода от транспортировки газа.³¹

Регулирование цен происходит по аналогии с рынком электроэнергии. Регулятор определяет для газораспределительных сетей (GDNs) максимальный разрешенный уровень дохода на следующий период регулирования. Соглашения по ценовым ограничениям пересматриваются каждые 5 лет. Текущий период регулирования - с 1 апреля 2008 по 31 марта 2013 года.

Кроме того, действуют отдельное ценовое регулирование для каждой из сетей, и отдельное регулирование цен по установлению счетчиков и чтению информации с них.

Все газораспределительные сети обязаны использовать методологию расчета тарифов, которая должна раскрывать потребителям принципы и методы, используемые при расчете тарифов.

Лицензиаты время от времени должны модифицировать свою методологию образования тарифов. Любые предложения по модификации, которые получает Ofgem, публикуются на сайте. В дополнение ко всему, периодически проводится обзор структуры тарифов, чтобы удостовериться, что она обеспечивает адекватные стимулы для распределительных газовых сетей, грузоотправителей, поставщиков и потребителей. Заключение к последнему обзору было опубликовано в феврале 2006 года.

³⁰ <http://www.ofgem.gov.uk/Networks/GasDistr/Pages/Gasdistr.aspx>

³¹ <http://www.ofgem.gov.uk/Networks/GasDistr/GasDistrPol/Pages/GasDistrPol.aspx>

Газораспределительным сетям в целом разрешено получить общий доход в размере 2,470 миллионов фунтов стерлингов в течение каждого года из пяти.³² Это эквивалентно 2%му росту сверх темпов инфляции – индекс розничных цен+2 (RPI+2).

В 1995 году в Акт о газе 1986 года были внесены поправки, разрешающие создание независимых газовых транспортировщиков - Independent Gas Transporters (IGTs), которые управляют локальными газовыми сетями. Сети IGT напрямую соединены с сетями Gas Distribution Network (GDN) или косвенно через другого независимого транспортировщика газа. Рынок IGT, в основном, составляют новостройки. Число потребителей, подключенных к этим сетям, составляет около миллиона.³³

В 2004 году было введено сравнительное ценовое регулирование - Relative Price Control (RPC), в соответствии с которым для всех новых потребителей тарифы должны быть установлены на уровне, близком к тарифам для газораспределительных сетей (GDN).

Ofgem использует систему поощрения газораспределительных сетей за снижение издержек и, соответственно, тарифов для потребителей. Чтобы сбалансировать стимулы к уменьшению издержек, введены стандарты качества предоставляемых услуг. Соглашения по качеству предоставляемых услуг обеспечивают защиту потребителей.³⁴

В 2010 году была принята новая модель регулирования тарифов – модель RИО (Доходы = Стимулы + Инновации + Производство) (revenue = incentives + innovation + outputs).³⁵ RИО-T1 будет первым обзором, отражающим принципы нового регулирования в сфере распределения газа.³⁶

Каждый год разрабатывается схема стимулирования операторов газораспределительных сетей к экономически эффективной деятельности, эффективному менеджменту расходов. Схемы стимулирования включают

³² <http://www.ofgem.gov.uk/Networks/GasDistr/GDPCR7-13/Pages/GDPCR7-13.aspx>

³³ <http://www.ofgem.gov.uk/Networks/GasDistr/IGTReg/Pages/IGTReg.aspx>

³⁴ Guaranteed Standards of Performance (GSOPs). Overall Standards of Performance (OSOPs)

³⁵ <http://www.ofgem.gov.uk/Networks/rpix20/ConsultDocs/Documents1/Decision%20doc.pdf>

The RPI-X@20 'Decision' document: our final decision on the RИО model.

The Handbook for implementing the RИО model: sets out 'how' the RИО model will work in practice.

³⁶ <http://www.ofgem.gov.uk/Networks/Trans/PriceControls/RИО-T1/Pages/RИО-T1.aspx>

целевые показатели издержек компаний. Если реальные издержки окажутся ниже целевых, то сетевые операторы могут получить стимулирующую выплату, если выше – штраф.

Величина тарифов для потребителей определяется конкуренцией на рынке. Каждый потребитель может выбрать поставщика газа.

Тарифы на газ. Промышленные потребители заключают индивидуальные контракты с поставщиками либо на устойчивые поставки, либо на прерываемые поставки. Цена прерываемых поставок обычно ниже, чем устойчивых, но это зависит от уровня потребления – крупные потребители обычно платят более низкую цену за единицу.

Некоторые компании до сих пор предлагают бытовым потребителям традиционный способ, при котором суточная составляющая часть тарифа оплачивается отдельно от тарифа за каждый кВт потребленного газа. Многие компании отошли от этой системы, и предлагают двухуровневый тариф без отдельного суточного фиксированного платежа (daily standing charge). Компании принимают решение об уровне потребления газа, при достижении которого будет применяться более низкая ставка оплаты. Многие компании предлагают двойной тариф (Dual Fuel tariffs) – потребители, приобретающие и газ, и электроэнергию от одного поставщика, получают скидку.

В последние годы многие компании ввели фиксированные или ограниченные тарифы (fixed or capped tariffs), чтобы помочь потребителям справляться с ростом цен на газ и электричество. Эти тарифы фиксируют уровень, выше которого цена не поднимется в определенный период, обычно 2 года. Некоторые поставщики создают определенные тарифные предложения для потребителей с низкими доходами.

1.2.1.3. Водоснабжение и водоотведение

Структура рынка и государственное регулирование. В Англии и Уэльсе 70% водоснабжения осуществляется из поверхностных вод. В отрасли представлена 21 компания, которые оказывают услуги как по водоснабжению, так и по водоотведению, а также компании, осуществляющие только один из вышеназванных видов деятельности. Компании отрасли предоставляют 4

основных вида услуг: поставка воды, канализационные услуги, поверхностное водоотведение (surface water drainage), highway drainage.³⁷

Политику в сфере водоснабжения и водоотведения в Уэльсе осуществляет Национальная ассамблея Уэльса (Welsh Assembly Government).³⁸

Экономический регулятор – Office of the Director General of Water Services (Ofwat) – был создан в 1989 году во время приватизации в секторе водоснабжения и водоотведения в Англии и Уэльсе. Его законный статус и обязанности определены в Законодательном акте о водном секторе 1991 года ([Water Industry Act 1991](#)³⁹) и в Водном акте 2003 года ([Water Act 2003](#)⁴⁰). В 2006 году его упразднили и создали Бюро водных услуг (Water Services Regulation Authority), также известный как OFWAT.

OFWAT должен учитывать два основных нормативных руководства при принятии решений по схемам тарифообразования компаний: по тарифам⁴¹ и по социальным вопросам и вопросам окружающей среды.⁴²

Основные обязанности OFWAT⁴³ – защита интересов потребителей через стимулирование конкуренции; обеспечение надлежащего выполнения компаниями своих функций; обеспечение возможности компаний финансировать свою деятельность. Кроме того, регулятор должен способствовать повышению экономической эффективности в секторе водоснабжения и водоотведения и способствовать достижению устойчивого развития.

Регулирование тарифов. Большинство домохозяйств в Англии и Уэльсе платят за воду и канализационные услуги на основе оценочной стоимости, арендной платы (the rateable value (rental value)) их недвижимости. Данный

³⁷ The Independent Review of Charging for Household Water and Sewerage Services. December 2009. P.26

<http://www.defra.gov.uk/environment/quality/water/industry/walkerreview/documents/final-report.pdf>

³⁸ Strategic Policy Position Statement on Water. Welsh Assembly Government 2009.

Welsh Assembly Government (2008) Social and Environmental Guidance to Ofwat issued under section 2A of the Water Industry Act 1991(as amended by section 40 of the Water Act 2003).

³⁹ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/56/contents>

⁴⁰ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/37/contents>

⁴¹ Water Industry Act 1999 Delivering the Government's Objectives DETR 2000

⁴² Statutory Social and Environmental Guidance to the Water Services Regulation Authority (Ofwat) 2008

⁴³ <http://www.ofwat.gov.uk/aboutofwat/whatwedo/duties/>

подход предполагает, что те, кто живет в более дорогих домах, платят большую цену за воду. Предполагалось, что оценочная стоимость будет позволять потребителям с более низкими доходами платить за воду меньше, чем потребителям с более высокими. Однако ряд исследований показал, что корреляция между арендной платой и доходами домохозяйств незначительная.

Во всех новостройках устанавливаются счетчики на воду. Согласно Акту о водном секторе 1999 года ([Water Industry Act 1999⁴⁴](#)), у потребителей есть право выбора – устанавливать счетчики на воду или нет. Приблизительно треть домохозяйств в Англии и четверть в Уэльсе платят за услуги водоснабжения и водоотведения на основе показателей счетчика, то есть в соответствии с объемом потребляемой воды. Но есть значительные региональные различия. Размер счетов по оценочной стоимости растет быстрее, чем размер счетов по счетчикам на воду, так как у потребителей, установивших счетчики, возникают стимулы к экономии воды, к ее более эффективному использованию.

Каждые пять лет OFWAT устанавливает ограничения на ежегодное среднее изменение тарифов для всех компаний сектора водоснабжения и водоотведения. В целом, тарифы должны отражать наилучшую стоимость для потребителей и позволять эффективным компаниям финансировать свою деятельность.⁴⁵

OFWAT определяет величину требуемого дохода компании – для финансирования операционных и капитальных затрат, вознаграждение за высокие показатели деятельности в прошлые 5 лет.⁴⁶

Кроме того, рассчитывается базовый уровень ожидаемого дохода компании без изменения существующей цены на услуги водоснабжения и водоотведения. Годовая процентная разница между требуемым доходом и базовым ожидаемым доходом составляет ценовые ограничения. Они могут быть как с плюсом, так и с минусом. Обеспечивается такой уровень ценовых ограничений, который позволит компаниям предоставлять услуги высокого качества, осуществлять инвестиции.

⁴⁴ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/9/contents>

⁴⁵ <http://www.ofwat.gov.uk/pricereview/>

⁴⁶ <http://www.ofwat.gov.uk/pricereview/setting>

OFWAT применяет следующую формулу для установления ценовых ограничений:

$RPI+K+U$ (общее ценовое ограничение - overall price limit)⁴⁷

где,

RPI – рост Индекса розничных цен в %;

K – ограничение на рост общего ценового лимита для каждой компании в год;

U – неиспользуемое ценовое ограничение (для использования в будущие годы)

Определение ценовых ограничений осуществляется в 4 этапа:⁴⁸

- подготовка – на основе консультаций с компаниями сектора водоснабжения и водоотведения публикуется подход к определению ценовых лимитов и требования к информации, которую должны предоставить компании.

- оценка проектов бизнес-планов – компании представляют на рассмотрение проекты бизнес-планов, включая их предложения по ценовым ограничениям, проводятся консультации.

- решение и установление – Компании представляют итоговые бизнес-планы. Это сопровождается проведением консультаций по проекту ценовых ограничений, который представил OFWAT.

- введение ценовых ограничений в действие – компании принимают решение – принять эти ценовые ограничения или передать их на рассмотрение в Комиссию по конкуренции.⁴⁹

Тарифная корзина⁵⁰ – это группа регулируемых тарифов, к которым применяется общее ценовое ограничение - overall price limits.

Тарифы сгруппированы в 5 категорий:

- тарифная ставка при отсутствии счетчиков на воду;
- тарифная ставка при отсутствии счетчиков на канализационные услуги;

⁴⁷ http://www.ofwat.gov.uk/regulating/reporting/rpt_tar_2010-11settingprices The average price limit for all the companies is -0.6%.

⁴⁸ <http://www.ofwat.gov.uk/pricereview/pr09faqs>

⁴⁹ http://www.ofwat.gov.uk/pricereview/pap_pos_pr09method080327.pdf

⁵⁰ <http://www.ofwat.gov.uk/pricereview/setting/tariff>

- тарифная ставка при наличии счетчиков на воду;
- тарифная ставка при наличии счетчиков на сточные воды;
- тарифная ставка на промышленные сточные воды.

Средневзвешенный рост тарифов сравнивается с общим ценовым ограничением. Формула тарифной корзины позволяет компаниям увеличивать или уменьшать индивидуальные тарифы, пока общее среднее изменение не превысит общее ценовое ограничение. Так, компания может увеличивать тарифную ставку при отсутствии счетчиков на сточные воды больше, чем в случае, если счетчик установлен.⁵¹

Каждая компания сектора должна поддерживать справедливый баланс между тарифами для потребителей, установивших счетчики на воду, и потребителями, не установившими их. Так как все большее число потребителей переходят на счетчики, компании увеличивают тарифы на водоснабжение при отсутствии счетчиков. OFWAT признает это справедливым, так как потребители, не установившиеся счетчики на воду, раньше платили меньше по сравнению с издержками поставки воды для них.

Тарифы на поставку воды и канализационные услуги должны отдельно друг от друга покрывать издержки обеспечения этих услуг, так как поставку воды потребителю может осуществлять одна компания, а канализационные услуги – другая. Баланс между тарифами на услуги по доставке воды и по водоотведению будет справедливым, если доля от общего дохода, которую компании получают от каждого вида услуг, равна доле в общих издержках по их предоставлению.

В тарифную корзину не включены тарифы для крупных потребителей и тарифы на инфраструктуру (infrastructure charges).

Существует два основных способа изменения ценовых ограничений:

- промежуточное установление - interim determination⁵² – если особые изменения привели к значительному снижению доходов или увеличению издержек компании (не менее чем на 10%), то она может ходатайствовать о пересмотре пятилетних ценовых ограничений.

⁵¹ <http://www.ofwat.gov.uk/legacy/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content/tariffrebalancingandthetariffbasket.html>

⁵² <http://www.ofwat.gov.uk/pricereview/setting/interim>

– установление существенных обстоятельств - substantial effect determination⁵³ - компании могут ходатайствовать о пересмотре их ценовых ограничений при возникновении непредвиденных существенных изменений в издержках или доходах, составляющих не менее 20% от оборота компании.

Согласно Акту о водном секторе (The Water Industry Act 1999⁵⁴), все компании должны иметь схемы тарифообразования, одобренные OFWAT. Каждый год OFWAT проверяет предложенные компаниями тарифы на соответствие:⁵⁵

– условиям лицензии В – среднее изменение тарифов происходит в рамках установленного ценового ограничения/ценового коридора;

– условие лицензии Е – тарифы не должны быть необоснованно льготными или дискриминационными, чтобы не было перекрестного субсидирования;

– руководству по вопросам тарифообразования Государственного секретаря;

– обязанности OFWAT по защите интересов потребителей и поддержанию устойчивого развития.

В случае если какая-то из компаний не выполняет требования регулятора, то OFWAT, в соответствии с Актом о водном секторе (The Water Industry Act 1991), может вручить компании исполнительный лист. А в случае серьезных нарушений OFWAT может наложить штраф.⁵⁶

1.2.1.4. Тарифы на водоснабжение и водоотведение.

*Тарифы для промышленных потребителей.*⁵⁷

Тарифы для небытовых потребителей обычно основаны на объемах потребления воды и объемах сточных вод. В случае, если счетчик установлен, то платится фиксированная часть (в зависимости от размера счетчика) и оплата по ставке в зависимости от потребляемого объема воды. Для небольших небытовых потребителей оплата по тарифу такая же, как для домохозяйств.

⁵³ <http://www.ofwat.gov.uk/pricereview/setting/substantial>

⁵⁴ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/9/contents>

⁵⁵ http://www.ofwat.gov.uk/regulating/reporting/rpt_tar_2010-11approving

⁵⁶ http://www.ofwat.gov.uk/regulating/enforcement/pap_pos_050317financialpenalties.pdf

⁵⁷ <http://www.ofwat.gov.uk/nonhousehold/yourwaterbill/hownonhousehold/>

При отсутствии счетчиков, взимается такой же тариф, который платят домохозяйства, не установившие счетчик. Тариф зависит не от объемов потребления, а от оценочной стоимости недвижимости, плюс определенная фиксированная часть (покрывающая затраты на обслуживание клиентов).

Тарифы на канализационные услуги и промышленные сточные воды основаны на объемах стока.

Тарифы для потребителей, использующих более 50 Мл (250Мл в Уэльсе), не регулируются ценовыми ограничениями, так как крупные потребители являются частью зарождающегося конкурентного рынка, и нет необходимости так же тщательно регулировать тарифы для этой группы потребителей.

Тарифы на единицу потребляемой воды не должны быть ниже для крупных потребителей только ввиду того, что они используют больший объем воды. Тарифы должны стимулировать потребителей к экономному и эффективному использованию воды. При установлении тарифов для крупных потребителей следует руководствоваться следующими документами – Долгосрочные предельные издержки и основы регулирования (MD159, ‘LRMC and the regulatory framework’⁵⁸), Роль долгосрочных предельных издержек в обеспечении и регулировании услуг водоснабжения (MD170 ‘The role of long run marginal costs in the provision and regulation of water services’⁵⁹).

OFWAT проверяет разницу между этими тарифами во избежание необоснованных льгот или дискриминации по отношению к крупным потребителям.

*Тарифы для бытовых потребителей.*⁶⁰

Тарифы для потребителей, использующих менее чем 50Мл (250 Мл в Уэльсе), регулируются с помощью ценовых ограничений.

Для бытовых потребителей есть три вида тарифов на водоснабжение и водоотведение:

- Тарифы для потребителей без счетчиков. Тариф состоит их фиксированной части (standing charge), которая покрывает издержки на

⁵⁸ http://www.ofwat.gov.uk/regulating/reporting/ltr_md159_lrnc

⁵⁹ http://www.ofwat.gov.uk/regulating/reporting/ltr_md170_lrnc

⁶⁰ <http://www.ofwat.gov.uk/consumerissues/chargesbills/householdcharges/>

обслуживание клиентов и т.п., и части, которая рассчитывается на основе оценочной стоимости недвижимости.

- Тарифы для потребителей, установивших счетчики. Тариф состоит из фиксированной части, покрывающей издержки компании на снятие показателей со счетчиков и их установку, и переменной части, зависящей от объема потребления воды.

- Оценочные тарифы (assessed charges), основанные на оценке объема потребления воды при условии, если бы был установлен счетчик. В случае нецелесообразности установления счетчиков, компания должна предложить потребителям оценочный тариф, рассчитываемый на основе числа спален в жилом помещении, типа помещения, числа людей, живущих в этом помещении, средней величине счета потребителей, установивших счетчики, которые пользуются услугами этой компании.

Если в помещении никто не проживает, то хозяин недвижимости должен все равно оплачивать услуги водоснабжения и водоотведения (charges for vacant properties).

Тарифы и условия предоставления услуг водоснабжения и водоотведения представлены в тарифных схемах компаний, которые должны быть одобрены Ofwat.

1.2.2. Германия

1.2.2.1. Электроснабжение

Государственное регулирование. В соответствии с Актом об энергетике (EnWG) 2005 года регулирование рынка электроэнергии и газа в Германии осуществляет Федеральное агентство по сетям (Federal Network Agency - Die Bundesnetzagentur).⁶¹

Цель регулирования – либерализация энергетического рынка, создание условий справедливой и эффективной конкуренции на рынке электро- и газоснабжения. В обязанности Агентства входит обеспечение недискриминационного доступа к сетям и регулирование тарифов, устанавливаемых участниками рынка.

⁶¹ http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1911/EN/Home/home_node.html

Федеральное Агентство по сетям осуществляет контроль за энергетическими компаниями, осуществляющими поставки более чем для 100 000 потребителей, а также, в случае если сеть пересекает границы федеральных субъектов. Если энергетическая компания имеет менее 100 000 потребителей, и если ее сеть находится в границах одного из федеральных субъектов Германии, то контроль за ее деятельностью осуществляет местный регулирующий орган. Местные регуляторы также могут делегировать свои полномочия Федеральному Агентству по сетям.⁶²

Законодательство Германии об энергетике соответствует Европейскому законодательству в этой сфере.⁶³ Ряд основных положений содержится в Акте об энергетике от 7 июля 2005 года – EnWG.⁶⁴ Его цели изложены в статье 1 EnWG. Закон направлен на обеспечение безопасных, результативных, учитывающих интересы потребителей, эффективных и экологически чистых поставок электроэнергии и газа, а также на обеспечение конкуренции на рынке, эффективной и надежной работы энергосетей. В соответствии со статьей 4 EnWG для эксплуатации, управления энергосистемами требуется разрешение регулирующего органа. Для осуществления поставок (distribution) энергии требуется только уведомление до начала деятельности.

На основе EnWG принято еще два постановления в области электроснабжения – Постановление о доступе к электрическим сетям⁶⁵ и Постановление о тарифах на пользование электросетями.⁶⁶

EnWG способствует дальнейшему развитию конкуренции на энергетическом рынке Германии посредством раздельного назначения цен (unbundling). Это означает, что монопольные функции (передача и

⁶² http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1932/EN/Areas/ElectricityGasRegulation/GeneralInformationOnEnergyRegulation/ResponsibilityAndTaskDelimitation/responsibilityandtaskdelimitation_node.html

⁶³ European energy law http://ec.europa.eu/energy/index_en.htm
http://europa.eu/legislation_summaries/energy/index_en.htm

⁶⁴ German Energy Act of 7 July 2005 (Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung – Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) http://bundesrecht.juris.de/enwg_2005/index.html (на нем.)

⁶⁵ The Electricity Grid Access Ordinance (Stromnetzzugangsverordnung – StromNZV) <http://www.gesetze-im-internet.de/stromnzzv/index.html> (на нем.)

⁶⁶ The Electricity Grid Charges Ordinance (Stromnetzentgeltverordnung – StromNEV) <http://www.gesetze-im-internet.de/stromnev/index.html> (на нем.)

распределение энергии) электроэнергетических и газовых компаний должны быть отделены от конкурентных видов деятельности (производство, торговля).⁶⁷

Агентство регулирует только тарифы/сборы, взимаемые за пользование энергосистемой, что составляет примерно треть от суммы платежа для домохозяйств-потребителей.

Экспертиза, исследование розничных цен на энергию не входит в сферу ответственности Агентства. Возражения по поводу чрезмерно высоких тарифов для конечных потребителей рассматривают Антимонопольные органы или гражданские суды.

Согласно статье 41 Акта об энергетике потребители могут поменять поставщика без уплаты дополнительных сборов.

Важную роль в отрасли играет Акт о возобновляемых источниках энергии (EEG),⁶⁸ который способствует использованию возобновляемой энергии в основном через установление особых тарифов (feed-in tariffs),⁶⁹ которые должны платить операторы сетей за этот вид энергии.

Согласно статье 1 EEG, цель закона – содействовать устойчивому развитию энергоснабжения, особенно в целях защиты климата и окружающей среды, снизить издержки энергоснабжения для всей национальной экономики (в том числе учитывая долгосрочные внешние эффекты), сохранить исчерпаемые виды топлива и способствовать развитию технологий производства электроэнергии из возобновляемых источников. Закон направлен на увеличение доли возобновляемых источников энергии в электроснабжении как минимум до 30% к 2020 году.⁷⁰

Регулирование тарифов. С 1 января 2009 года было введено в действие стимулирующее регулирование, которое заменило старую систему

⁶⁷http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1911/SharedDocs/FAQs/EN/BNetzA/Energie/UnbundlingMeasuring.html?nn=48562

⁶⁸ The Renewable Energy Sources Act (Erneuerbare Energien Gesetz – EEG) http://bundesrecht.juris.de/eeg_2009/index.html (на нем.)

⁶⁹ «Закупочные тарифы» («feed-in tariffs»), - практика, согласно которой электроэнергетические компании закупают энергию в определённое время и по определённым ставкам у частных лиц и компаний, использующих в производстве возобновляемые источники энергии (ВИЭ)

⁷⁰ http://www.germanenergyblog.de/?page_id=283

регулирования тарифов на основе затратного метода расчетов тарифов.⁷¹ Стимулирующее регулирование предполагает определение максимального разрешенного дохода (permissible revenue cap) операторов сетей.⁷² Базой для его определения стали издержки операторов сетей в 2008 году. Период регулирования составляет 5 лет, для операторов сетей газоснабжения первый период длится 4 года. Цель новой системы регулирования – создание стимулов к повышению эффективности функционирования объектов энергетического сектора.⁷³

В дальнейшем каждый год максимальный разрешенный доход будет корректироваться с учетом рыночных цен на соответствующие услуги. Кроме того, сумма будет уменьшаться на 1,25% в год. Это снижение направлено на повышение производительности и эффективности в секторе. Система бонусов и штрафов обеспечивает дополнительные стимулы для операторов сетей к снижению издержек: если издержки превысят фиксированный уровень для предыдущего года, оператор сети несет 25% дополнительных издержек; если издержки ниже целевого значения, он может сохранить 25% экономии.

У Агентства есть право на получение информации и проведение расследований, а также право налагать санкции. Решения Агентства могут быть оспорены в суде.

Акт об энергетике (EnWG) возложил на операторов электро- и газосетей обязанность предоставлять информацию по целому ряду аспектов – по установлению тарифных ставок, по структуре спроса и предложения, по расходам и доходам.⁷⁴

Одна из задач Агентства и регуляторов федеральных субъектов Германии – осуществление контроля за антиконкурентными действиями в энергетическом секторе. Согласно статье 31 Акта об энергетике (EnWG), лица, или объединения лиц, чьи интересы были затронуты действиями сетевого оператора, могут

⁷¹ Постановление о стимулирующем регулировании ARegV <http://www.gesetze-im-internet.de/aregv/index.html>

Статья 11 StromNEV http://www.gesetze-im-internet.de/stromnev/_11.html

Статья 10 GasNEV http://www.gesetze-im-internet.de/gasnev/_10.html

⁷² Federal Network Agency. Monitoring Report. 2009. P.6

⁷³ Federal Network Agency. Annual Report. 2009.

⁷⁴ http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1932/EN/Areas/ElectricityGasRegulation/CollectionOfCompanySpecificData/InformationOnTheCollectionOfData/InformationCollectionOfData_node.html

обратиться в регулирующий орган с заявлением, оформленным в соответствии с определенными требованиями, о проведении проверки сетевого оператора.⁷⁵ Получив такое обращение, регулятор инициирует специальное расследование. Регулятор должен принять решение в течение 2 месяцев с получения заявления, этот срок может быть продлен в случае необходимости еще на 2 месяца. Любое дополнительное продление требует согласия заявителя.

В ходе разбирательства, регулятор дает возможность оператору пояснить и прокомментировать свои действия (согласно статье 67.1 Акта об энергетике). Если нарушение действительно было, то регулятор дает указание сетевому оператору прекратить нарушение. При необходимости могут быть приняты дополнительные меры – наложение штрафа или изъятие части прибыли.

За проведение расследования взимается пошлина, так как регулятор несет издержки. Минимальная плата за начало разбирательства – 50 евро. Заявители могут обжаловать решение регулирующего органа (согласно статье 75 Акта об энергетике) в Арбитражном суде в Дюссельдорфе (The Intermediate Court of Appeals in Dusseldorf).

Тарифы на электроэнергию. Тариф на электроэнергию состоит из нескольких компонентов:

- издержки (cost) использования системы: тарифы/сборы на передачу и распределение (cost of using the system: transmission and distribution charges);
- налоги и налоговые сборы: НДС, налоги на электроэнергию, концессионные сборы, тарифы в соответствии с Актом о возобновляемых источниках энергии и Combined Heat and Power Act;
- издержки производства, передачи и распределения электроэнергии;
- тарифы/сборы на измерительное оборудование (счетчики и вспомогательное оборудование) и тарифы на снятие показания со счетчиков, выставление счетов потребителям.⁷⁶

⁷⁵http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1932/EN/Areas/ElectricityGasRegulation/ConsumerAdvice/InformationOnSpecialAntiCompetitiveProceedings/AntiCompetitiveProceedings_node.html

⁷⁶http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1932/SharedDocs/FAQs/EN/BNetzA/Energie/ElectricityPriceWhatMadeUpOf.html?nn=48562

1.2.2.2. Газоснабжение

Структура рынка и государственное регулирование. Рынок газа Германии представлен тремя уровнями:

- импорт и производство газа;
- передача и распределение;
- региональные поставки/поставки конечным потребителям.

На рынке присутствует 750 независимых компаний.⁷⁷

Регулирование рынка электроэнергии и газа в Германии осуществляет Федеральное агентство по сетям (Die Bundesnetzagentur).

Регулирующие органы федеральных субъектов ответственны за регулирование компаний, к сетям которых подключено менее 100000 потребителей, и чьи сети находятся в границах одного федерального субъекта.⁷⁸

Регулирование сектора газоснабжения в Германии осуществляется в соответствии с Актом об энергетике от 7 июля 2005 года – EnWG.⁷⁹

На основе EnWG было принято еще два постановления в области газоснабжения – Постановление о доступе к газовым сетям⁸⁰ и Постановление о тарифах на пользование сетями газоснабжения.⁸¹

С 2009 года было введено стимулирующее регулирование, основанное на определении максимального разрешенного дохода (permissible revenue cap) для операторов сетей.⁸²

В целом, регулирование тарифов на газ осуществляется по аналогии с регулированием тарифов на электроэнергию, которое было описано ранее.

Тарифы на газ. Тариф на газ состоит из следующих компонентов:

- издержки (cost) производства и распределения природного газа;
- издержки пользования энергосистемой;

⁷⁷ <http://www.distrigas.eu/Content/Germany/de-en/natural-gas-de-en/european-market-de-en.html>

⁷⁸ http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1932/EN/Areas/ElectricityGasRegulation/GeneralInformationOnEnergyRegulation/ResponsibilityAndTaskDelimitation/responsibilityandtaskdelimitation_node.html

⁷⁹ German Energy Act of 7 July 2005 (Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung – Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) http://bundesrecht.juris.de/enwg_2005/index.html (на нем.)

⁸⁰ The Gas Grid Access Ordinance (Gasnetzzugangsverordnung – GasNVZ) http://www.gesetze-im-internet.de/gasnvz_2010/index.html (на нем.)

⁸¹ The Gas Grid Charges Ordinance <http://www.gesetze-im-internet.de/gasnev/index.html> (на нем.)

⁸² Federal Network Agency. Monitoring Report. 2009. P.6

– налоги и налоговые сборы (концессионные сборы, налог на нефтепродукты, НДС и т.д.)

– стоимость измерительного оборудования/счетчиков и издержки на его обслуживание.⁸³

1.2.2.3. Водоснабжение и водоотведение

Структура рынка и государственное регулирование. В секторе водоснабжения Германии функционируют как муниципальные (36%), так и частные (64%) предприятия. В отличие от услуг водоснабжения, услуги водоотведения в Германии оказываются преимущественно муниципальными предприятиями. Всего в отрасли около 6400 поставщиков услуг водоснабжения и 6900 поставщиков канализационных услуг.⁸⁴

В Германии нет единого регулятора, осуществляющего контроль над сектором водоснабжения и водоотведения на федеральном уровне.

Ответственность за проведение политики в сфере водоснабжения и водоотведения в Германии разделена между ЕС, федеральным правительством и правительствами федеральных земель. ЕС устанавливает законодательные рамки в отношении качества воды и управления водными ресурсами. Федеральное правительство принимает законодательство и определяет национальные задачи в водном секторе. Федеральные субъекты Германии осуществляют регулирование систем водоснабжения и водоотведения на их территории. Муниципалитеты, на которые возложена ответственность за обеспечение услуг водоснабжения и водоотведения, устанавливают для потребителей тарифы, чтобы покрыть издержки на оказание этих услуг.

Регулирование тарифов. Структура тарифа на водоснабжение в Германии состоит из следующих элементов: операционные издержки, капитальные издержки, налоги на водные ресурсы и прибыль. В тарифе на водоотведение учитываются аналогичные составляющие, кроме прибыли.⁸⁵

⁸³http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1932/SharedDocs/FAQs/EN/BNetzA/Energie/GasPricesWhatMadeUp.html?nn=48562

⁸⁴Profile of the German Water Industry. 2008. P.12-13
http://www.dvgw.de/fileadmin/dvgw/wasser/organisation/branchenbild2008_en.pdf

⁸⁵ Marek Roman. Report on water pricing/cost recovery in the Baltic sea Countries. HELCOM Secretariat. 2002

Муниципальные коммунальные службы действуют в рамках налогового законодательства федеральных субъектов, в соответствии с которым при расчете тарифов на воду должны быть соблюдены следующие принципы:

- принцип эквивалентности – тарифы не должны существенно превышать издержки связанные с оказанием услуг населению;

- принцип покрытия расходов – все издержки по оказанию услуг водоотведения и водоснабжения должны быть покрыты величиной тарифа;

- запрет на перерасход (тарифы на канализационные услуги не могут превышать издержек на их оказание);

- принятие во внимание принципа сохранения чистой стоимости реальных активов (principle of preservation of net real-asset values);

- дифференциация тарифов в зависимости от издержек обслуживания различных типов потребителей;

- отражение структуры издержек в двухуровневом тарифе, состоящем из базовой, фиксированной части и переменной, зависящей от объема потребления;

- обеспечение адекватной отдачи на капитал.

Тарифы на водоотведение могут устанавливаться отдельно по сточным водам и выпавшим осадкам. Тариф на сточные воды определяется на основе объемов потребления чистой воды. Тариф на поверхностное водоотведение рассчитывается на основе покрытия дренажной системы.

Реализация перечисленных принципов позволяет:

- достигать высокого уровня возмещения издержек через тарифы;

- обеспечивать возможность развития и модернизации технологических систем и предоставлять услуги высокого качества;

- устанавливать справедливые тарифы для различных типов потребителей и ограничивать перекрестное субсидирование;

- снижать уровень потребления, потерь и загрязнения воды.

Тарифы, устанавливаемые муниципальными предприятиями, контролируются муниципальными советами или соответствующими комитетами в рамках ассоциаций и местным надзорным органом.

Тарифы на услуги водоснабжения, оказываемые как частными, так и муниципальными предприятиями, также контролируются антимонопольным органом. Проверка обоснованности тарифов может быть инициирована потребителями через гражданский и административный суды.

В секторе водоснабжения применяется пониженная налоговая ставка с оборота, равная 7%. В отличие от водоснабжения, оказание услуг водоотведения является непосредственной задачей муниципалитетов. Это означает, что, в отличие от услуг водоснабжения, этот сектор освобожден от уплаты НДС и корпоративных налогов. Частные компании не могут предоставлять канализационные услуги напрямую. Однако муниципалитеты могут подписывать контракты с частными компаниями по оказанию услуг в сфере водоотведения и очистки сточных вод.

С предприятий, оказывающих услуги по водоснабжению, взимается определенный налог на водозабор. Также государство взимает налог на слив промышленных сточных вод, величина которого зависит от степени их загрязнения.⁸⁶ Эти сборы составляют существенную часть тарифов на воду.

Важную роль в саморегулировании сектора водоснабжения и водоотведения играют отраслевые и профессиональные ассоциации. В Германии существует шесть основных ассоциаций – Ассоциация муниципальных предприятий коммунального хозяйства,⁸⁷ Ассоциация предприятий сектора водоснабжения и водоотведения,⁸⁸ Ассоциация в области энерго и водоснабжения,⁸⁹ Ассоциация поставщиков воды из водохранилищ,⁹⁰ Объединение ассоциаций водного хозяйства Германии,⁹¹ Научно-техническая

⁸⁶ Effluent Charges Act. Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (*AbwAG*) <http://www.gesetze-im-internet.de/abwag/index.html>

⁸⁷ Association of Local Utilities (Verband kommunaler Unternehmen e.V. – VKU) <http://www.vku.de/other-languages/english.html>

⁸⁸ German Association for Water, Wastewater and Waste (Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V. – DWA) <http://www.dwa.de/portale/dwahome/dwahome.nsf/home?readform>

⁸⁹ German Association of Energy and Water Industries (Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. – BDEW) http://www.bdew.de/bdew.nsf/ID/DE_Home

⁹⁰ Association of Drinking Water from Reservoirs (Arbeitsgemeinschaft Trinkwassertalsperren e.V. – ATT) <http://www.trinkwassertalsperren.de/>

⁹¹ German Alliance of Water Management Associations (Deutscher Bund verbandlicher Wasserwirtschaft e.V. – DBVW) <http://www.dbvw.de/txt110.php>

ассоциация в области газо- и водоснабжения Германии.⁹² Указанными ассоциациями была разработана система бенчмаркинга в секторе водоснабжения и водоотведения.⁹³ В 2005 году немецкие ассоциации в секторе водоснабжения и водоотведения подписали Заявление о бенчмаркинге – «Statement of the Associations of the Water Industry on Benchmarking in the Water Sector». Заявление было поддержано Ассоциацией крупных городов Германии⁹⁴ и Ассоциацией муниципалитетов Германии.⁹⁵ Бенчмаркинг оказывает влияние на ограничение роста цен в отрасли.

1.2.2.4.Тарифы на водоснабжение и водоотведение.

Тарифы на водоснабжение состоят из двух частей: фиксированной и переменной, зависящей от объема потребления воды. Тарифы на водоотведение обычно рассчитываются на основе объема потребляемой воды, и тариф также состоит из двух частей – фиксированной и переменной.

В случае промышленных сточных вод помимо объема также учитывается степень загрязнения, выраженная в определенных параметрах (взвешенные вещества и т.д.).

В целом, тарифы на водоснабжение и водоотведение в Германии – одни из самых высоких в Европе.

1.2.3.Польша

1.2.3.1.Теплоснабжение, электроэнергия и газоснабжение

Структура рынка и государственное регулирование. Теплоснабжение представляет собой важнейший элемент энергетической системы Польши, поскольку около 50% энергетических ресурсов используется для генерации

⁹² German Technical and Scientific Association for Gas and Water (Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches e.V. Technisch-wissenschaftlicher Verein – DVGW) <http://www.dvgw.de/english-pages/dvgw/>

⁹³ Бенчмаркинг - это метод объективного систематического сопоставления собственной деятельности с работой лучших компаний, уяснение причин эффективности бизнеса партнеров, организация соответствующих действий для улучшения собственных показателей и их реализация.

⁹⁴ German Association of Cities (DST) (Deutsche Städtetag) <http://www.staedtetag.de/>

⁹⁵ German Association of Towns and Municipalities (DSt-GB) (Deutscher Städten- und Gemeindebund) <http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/>

тепла. При этом паровое и водяное отопление составляют около 80% потребления энергии жилищного сектора⁹⁶.

В период плановой экономики центральные теплогенерирующие предприятия, теплоэлектроцентрали, котельные, теплосети и иные объекты инфраструктуры в Польше принадлежали государству и функционировали в режиме централизованного управления. Предприятия когенерации (теплоэлектроцентрали) входили в одну объединённую национальную энергетическую систему, в структуру которой входило пять электрогенерирующих компаний производящих электрическую энергию на множестве ТЭЦ и ГРЭС и иных объектах. Теплоснабжение обеспечивалось теплогенерирующими предприятиями, покрывающих один или несколько городов. Данные предприятия были подотчетны центральному государственному органу.

Существенные изменения в системе тепло- и электроснабжения начались в 1990 году с принятием Парламентом Польши ряда базовых нормативных актов, формирующих институциональную основу структурных изменений в секторе теплоснабжения, одновременно смещающих ответственность и центр принятия решений на уровень местных властей. В соответствии с положениями данных актов в полномочия местных властей входит определение организационно-правовой формы функционирования субъектов отрасли.

В результате организационно-правовых изменений, предусмотренных утвержденными нормативными актами, с 1993 года наблюдается существенное сокращение количества субъектов системы тепло- и электроснабжения, находящихся в государственной собственности, и к 2004 году таких субъектов практически не осталось.

До 1998 года тарифы на теплоснабжение и электроэнергию для домохозяйств централизованно устанавливались Министерством Финансов Польши, однако с 1999 года такие тарифы стали калькулироваться на местах в соответствии с принципами, содержащимися в законодательстве об энергетике, принимая во внимание издержки связанные с генерацией и дистрибуцией

⁹⁶ Poland's Urban Heating Sector: Experience from the Transition and Future Directions. 2007 (http://www.gfse.at/fileadmin/dam/gfse/gfse7/Alliance_SafeEnergy-Municipal_Network_EE.pdf)

тепловой энергии. До указанных изменений уровень тарифов на теплоснабжение и электроэнергию не зависел от условий и издержек производства, так как тарифы устанавливались на одном уровне и распространялись на все объекты энергетической системы страны. При этом тарифы для домохозяйств в большинстве случаев устанавливались на фиксированном, не зависящем от объемов потребления уровне (тариф на квадратный метр, количество проживающих и т.п.).

Несмотря на то, что с 1999 года были упразднены единые для всей страны тарифы, которые с этого периода могли калькулироваться в соответствии законодательством об энергетике, рост тарифов сдерживался административными ограничениями путем установления Министерством Финансов Польши значений индексов максимального роста тарифов. Несоответствие устанавливаемых тарифов фактическим издержкам производства и дистрибуции тепло и электроэнергии приводило к снижению инвестиционной привлекательности данного сектора экономики, что и обуславливало необходимость либерализации тарифообразования.

Трансформационные изменения в энергетическом секторе наблюдаемые в конце 90-х, обусловлены как национальными, так и международными факторами (требованиями Европейского союза). С точки зрения правового регулирования данной отрасли наиболее значимыми нововведениями следует считать утверждение Парламентом Польши «Энергетической стратегии до 2010 года» и «Государственной стратегии по рационализации использования энергии в жилищно-коммунальном хозяйстве». Данные документы формируют основные задачи государственной политики в энергетической отрасли, в том числе, такие как снижение общественных издержек, создание необходимых условий для модернизации энергетического сектора, снижение уровня загрязнения окружающей среды.

Утвержденный в 1997 году Закон об энергетике соответствовал указанным задачам и был направлен, с одной стороны, на обеспечение модернизации объектов инфраструктуры и формирование конкурентной среды в энергетическом секторе, с другой стороны, на защиту интересов потребителей.

В дополнении к Закону об энергетике Министерством экономики, труда и социальной политики издан перечень подзаконных актов:

- Постановление 1998 года (изменено в 2000 году) детализирующее условия присоединения к тепловым сетям, продажи, передачи, управления сетями, а также стандарты качества услуг;
- Постановление 1998 года (изменено в 2000 году) детализирующее принципы формирования и калькуляции тарифов на теплоснабжение;
- Постановление 2000 года (изменено в 2003 году) предусматривающее стимулирование потребления тепло- и электроэнергии, произведённой с использованием возобновляемых ресурсов;
- Постановление 2000 года, устанавливающее порядок контроля над деятельностью предприятий энергетического сектора;
- Постановление 2001 года, устанавливающее требование к энергоэффективности.

В организационную структуру регулирования энергетической отрасли входят следующие государственные субъекты:

Правительство Польши формирует «Государственную энергетическую политику»⁹⁷, содержащую долгосрочный прогноз на 20 лет, обновляемую каждые 4 года. Правительство определяет основополагающие принципы и процедуры введения ограничений в сфере продаж твердого и жидкого топлива, производства и потребления электроэнергии, газа и теплоснабжения в случаях, установленных «Законом об энергетике».

Министерство экономики и труда Польши отвечает за экономические аспекты функционирования сектора. В задачи Министерства входит:

- подготовка «Государственной энергетической политики» и координация действий участников государственной политики в рамках ее реализации;
- подготовка краткосрочных программ в рамках реализации «Государственной энергетической политики»;

⁹⁷ Up to 2005 the Government accepted “Assumptions of the State Energy Policy”.

- издание подзаконных актов, обеспечивающих реализацию положений «Закона об энергетике»;
- контроль за функционированием национальной энергетической системы в сферах, установленных «Законом об энергетике»;
- взаимодействие с местными властями в рамках планирования производства энергии и топлива;
- координация работы в сфере международного сотрудничества в случаях, предусмотренных «Законом об энергетике»;
- определение специфических условий планирования и функционирования систем производства энергии и топлива в рамках «Закона об энергетике».

Energy Regulatory Office (ERO)⁹⁸ – государственный орган, уполномоченный осуществлять регулирование энергетического сектора и обеспечивать развитие конкуренции в данном секторе. В структуру данного органа входит центральный аппарат и девять территориальных органов. К задачам и полномочиям ERO в области регулирования объектов центрального теплоснабжения и когенерации относятся:

- лицензирование деятельности в сфере производства, передачи и дистрибуции энергии;
- согласование и контроль за тарифами на теплоснабжение и электроэнергию, включая оценку адекватности расчёта издержек, составляющих основу формирования величины тарифа;
- определение корректировочных индексов, определяющих максимальный уровень доходов, либо роста тарифов или иных платежей;
- разрешение споров, возникающих между производителями и потребителями при толковании положений «Закона об энергетике»;
- пресечение монополистической деятельности предприятий энергетического сектора;
- контроль соблюдения квалификационных требований к персоналу, работающему в энергетическом секторе.

⁹⁸ <http://www.ure.gov.pl/portal/en/>

Вставка 1. Организационная структура (ЕРО)

- Департамент контроля предприятий энергетического сектора;
- Департамент тарифного регулирования;
- Департамент развития конкуренции;
- Департамент международного сотрудничества и сравнительных исследований;
- Правовой департамент;
- Административный департамент.

Местные власти и органы местного самоуправления отвечают за планирование (координацию деятельности в области планирования) генерации и реализации в сферах теплоснабжения, электроэнергетики и газоснабжения.

Регулирование тарифов. С введением в действие нового режима регулирования энергетического сектора в 1999 году существенно изменилась система тарифного регулирования. В соответствии с новой системой тарифного регулирования значительно изменились принципы калькуляции тарифов на электроэнергию, газ и теплоснабжение, в соответствии с которыми в расчет теперь включались не только операционные издержки производства, но и инвестиционные расходы. Как уже было отмечено, «Закон об энергетике» ввел единые для теплоснабжения, газоснабжения и электроэнергетики принципы тарифообразования, в то время как подзаконными актами устанавливаются специфические требования к формированию тарифов в соответствующих отраслях энергетического сектора.

Вставка 2. Руководство по тарифообразованию (НТО) 2000

В соответствии с руководством по тарифообразованию калькуляция тарифов основана на оценке обоснованных издержек, рассчитанных на базе уровня плановых операционных расходов, плановых инвестиционных расходов, связанных с экологическими и иными требованиями расходов, издержек финансового характера за исключением штрафных санкций. Количество потребителей, фактические расходы и объемы потребления в предшествующий год представляют собой базу для расчета тарифов, цен и платежей.

В зависимости от рассматриваемого вида экономической деятельности тарифы на теплоснабжение должны включать в себя следующие составляющие:

- для сферы генерации теплоснабжения:
 - стоимость генерации (PLN/МВт);
 - стоимость тепловой энергии (PLN/ГДж);
 - стоимость передачи тепловой энергии (PLN/тонна либо метр кубический воды);
 - для сферы передачи и дистрибуции:
 - фиксированный платеж за услугу передачи (PLN/МВт);
 - переменный платеж за услугу передачи (PLN/ГДж);
 - абонентская плата (PLN на единицу измерения);
 - платеж за присоединение (PLN/количество средств измерений).
- PLN – польский злотый.

В соответствии с базовыми принципами, закрепленными «Законом об энергетике», тарифы на теплоснабжение, газоснабжение и электроэнергию должны обеспечить:

- компенсацию обоснованных издержек функционирования энергетических компаний, связанных с генерацией, передачей и дистрибуцией, включая инвестиционную составляющую и расходы, связанные с защитой окружающей среды;
- защиту интересов потребителей от необоснованного завышения тарифов.

Законом установлено, что применение различных тарифов для различных групп потребителей возможно только при обоснованных различиях издержек предоставления услуг газоснабжения, теплоснабжения или электроснабжения.

Новая система тарифного регулирования предполагала две составляющие тарифов для генерирующих компаний и сетевых компаний. Стоимость услуги определяется в зависимости от характеристик объекта генерации (от обоснованных затрат на производство) и стоимости передачи энергии. В некоторых случаях позволялось осуществлять перекрестное субсидирование во избежание существенного роста тарифов для определенных групп потребителей при переходе к новой системе тарифообразования. При этом низкая

покупательная способность населения и действующие ограничения роста тарифов, не позволяющие привести тарифы к экономически обоснованному уровню, сохраняли основу для перекрестного субсидирования достаточно долгое время.

С 2005 года «Закон об энергетике» позволил при калькуляции тарифа учитывать не только операционные издержки и расходы инвестиционного и финансового характера, но и обоснованную норму прибыли капитала. В соответствии с нормами законодательства ЕРО имеет право фиксировать норму прибыли капитала для компаний энергетического сектора, чьи виды деятельности подлежат лицензированию, тем самым созданы условия для обеспечения баланса интересов компаний и потребителей.

На конкурентных рынках контроль цен осуществляется антимонопольным органом, целью которого является пресечения установления необоснованно высоких тарифов. На рынках с неразвитой конкурентной средой либо монополистических рынках контроль над тарифообразованием осуществляет регулятор (ЕРО).

Энергетические компании, получающие лицензии на осуществление деятельности, устанавливают тарифы на тепло, газоснабжение и электроэнергию, которые должны быть в обязательном порядке согласованы с государственным регулятором. ЕРО финансируется из средств государственного бюджета, формируемого на базе лицензионных платежей компаний энергетического комплекса, тем самым обеспечивается независимость государственного регулятора от энергетических компаний.

В соответствии с законодательством энергетические компании должны вести специализированный учет, который позволяет отдельно оценивать постоянные (фиксированные) и переменные издержки, а также выручку от реализации. Постоянные и переменные издержки должны рассчитываться отдельно для генерации, передачи и распределения различного вида энергии и групп потребителей. Именно на основе данных расчетов энергетические компании должны устанавливать тарифы на тепло, газоснабжение и электроэнергию. При этом законодательством устанавливалась максимальная норма прибыли в размере 10%, однако устанавливались также и ограничения

роста тарифов и платежей для домохозяйств в размере 12,5% для газоснабжения, 13% для электроэнергии и 15 для теплоснабжения.

Вставка 3. Принципы регулирования тарифов в сфере теплоснабжения

В соответствии с базовыми принципами регулирования тарифов индекс цен или платежей не должен превышать величину, рассчитанную по следующей формуле:

$$C_{swt} = C_{swp} [1 + (RPI - X_w) : 100] \quad C_{swt} = C_{swp} [1 + (RPI - X_r) : 100],$$

где

C_{swt} – рассчитываемый индекс цен или платежей на текущий год (PLN/ ГДж);

C_{swp} – фактический средневзвешенный индекс цен или платежей предыдущего года (PLN/ ГДж);

RPI – темпы инфляции предыдущего календарного года, зафиксированные Статистическим Бюро, (%);

X_w – корректирующий индекс, устанавливаемый ЕРО для конкретного вида деятельности компании теплоснабжения (генерация, передача и дистрибуция), определяющий плановое повышение эффективности компании и плановые изменения условий ее функционирования в первый год применения тарифа;

X_r – корректирующий индекс, устанавливаемый ЕРО для конкретного вида деятельности компании теплоснабжения (генерация, передача и дистрибуция), определяющий плановое повышение эффективности компании и плановые изменения условий ее функционирования на следующий год применения тарифа по сравнению с предшествующим годом.

Если тариф согласовывался на один год, то корректирующий индекс устанавливался также на один год. Для тарифов, согласуемых на два и более года, корректирующий индекс X_w устанавливался на один год, индекс X_r – на период действия тарифа.

В рамках данных ограничений компания может каждые двенадцать месяцев корректировать цены, зафиксированные в первый год применения тарифа, в соответствии с условиями экономической деятельности без дополнительных согласований с государственным органом.

Согласованные ЕРО тарифы на газоснабжение и электроэнергию подлежат публикации в специализированных изданиях в течение 14 дней, тарифы на теплоснабжение публикуются в течение 7 дней и могут вступить в силу в течение 14, но не позднее 45 дней с момента их публикации.

1.2.4.Финляндия

1.2.4.1.Электроснабжение и газоснабжение

Государственное регулирование. С 1995 г. в Финляндии действует Акт о рынке электричества (Electricity Market Act, (1995))⁹⁹. Одной из задач введения данного документа было повышение уровня конкуренции на рынке электричества. Произошло отделение деятельности по выработке электроэнергии от организации доступа к инфраструктуре. Потребители получили возможность закупать электроэнергию у любого финского производителя по тендерной схеме (при этом потребители, пользующиеся электричеством в малых масштабах, могут объявлять тендеры без дополнительных издержек, а более крупные потребители обязаны устанавливать почасовые счетчики). Тендеры распространяются только на производителей электроэнергии: эксклюзивные права на предоставление доступа к пользованию инфраструктурой остались у местных компаний, которые занимают монопольное положение в конкретном регионе.

Регулирование тарифов. В Финляндии существуют отдельные тарифы на саму электроэнергию и на пользование сетью. Доля стоимости электроэнергии в счете за электричество различается для разных групп потребителей. Для частных потребителей эта доля в среднем равна 40-50%.

В соответствии с финским законодательством компании-производители электроэнергии самостоятельно устанавливают тарифы и иные условия продаж. Тарифы могут устанавливаться по взаимной договоренности сторон. Однако производители должны иметь публичные прайс-листы.

Тарифы за пользование инфраструктурой должны быть опубликованы в соответствии с законодательством. Департамент энергетического рынка (регулятор) имеет право вмешаться и обеспечивать соответствие устанавливаемых тарифов нормам законодательства. При этом регулятор не имеет права устанавливать для компаний какие бы то ни было жесткие правила относительно методологии расчета тарифов или уровня выручки. Компании, обеспечивающие доступ к инфраструктуре, обязаны лишь уведомлять регулирующий орган об установленных тарифах, но никакое предварительное

⁹⁹ <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1995/en19950386.pdf>

согласование не требуется. Регулятор осуществляет ex-post мониторинг тарифов для каждого конкретного случая.

Согласно Акту о рынке электричества тарифы на пользование инфраструктурой (доступ, передача электричества, измерение) должны формироваться исходя из принципов справедливости и недискриминационности. Цены на пользование инфраструктурой в Финляндии устанавливаются по принципу «почтовой марки»: если потребитель подключился к сети, уплатив все необходимые взносы, он имеет право пользоваться всей электрической инфраструктурой на территории Финляндии от своей точки подключения. Конкретное местоположение потребителя на территории, на которой действует оператор дистрибуционной сети, не должно влиять на тариф. Тарифы могут отличаться только между различными операторами (но в случае инфраструктуры потребители не могут объявлять тендеры). Размер тарифа устанавливается, в том числе, исходя из количества электроэнергии, поставляемой потребителю, спроса, уровня напряжения, на котором потребитель был подключен к сети. При этом происходит частичное субсидирование потребителей с высоким уровнем напряжения за счет потребителей с низким уровнем.

Аналогичная ситуация наблюдается на рынке газа. Департамент энергетического рынка осуществляет ex-post регулирование тарифов за пользование инфраструктурой. Единственным импортером газа на территорию Финляндии является компания Gasum Oy. Однако Акт о рынке газа открыл возможность для крупнейших промышленных потребителей газа осуществлять торговлю на вторичном рынке.

Тарифы на водоснабжение, водоотведение и вывоз бытовых отходов находятся в ведении муниципалитетов. Данные тарифы призваны покрывать издержки оказания соответствующих услуг.

Экономическое регулирование тарифов на сетевые услуги в Финляндии основывается на так называемых регуляторных периодах. Первый регуляторный период покрывал 2005-2007 гг., последующие регуляторные периоды должны длиться по 4 года.

Перед началом каждого регуляторного периода Департамент энергетического рынка издает для каждого предприятия, обеспечивающего пользование сетью, решение относительно методологии ценообразования, которая должна быть использована предприятием в течение следующего регуляторного периода. Это решение включает в себя следующие пункты:

- принципы оценки стоимости капитала, инвестированного в электрическую сеть;
- обоснованную норму отдачи на инвестированный капитал;
- принципы корректировки отчета о прибылях и убытках и бухгалтерского баланса;
- определение эффективности как цели операций энергетической сети и принципы учета этой цели при ценообразовании.

Регуляторные решения имеют силу административных решений. Сетевой оператор, в случае, если он не согласен с решением регулятора, может обратиться с апелляцией в Рыночный Суд. Однако апелляция не откладывает необходимость исполнения решения регулятора. Запрет исполнения решения регулятора, его приостановление или вынесение другого решения возможно только по результатам рассмотрения дела Рыночным Судом. Его решение может быть в дальнейшем оспорено в Высшем Административном Суде.

В течение регуляторного периода Департамент энергетического рынка ежегодно рассчитывает (и уведомляет предприятие о результатах) фактическую прибыль и разумную прибыль для оператора на основе финансовой отчетности и иной информации за прошедший год, согласно методам и принципам, представленным в регуляторном решении в начале регуляторного периода. Ежегодные расчеты Департамента не являются административными решениями и не влекут за собой обязательств для сетевых операторов и также не могут быть оспорены ими в суде.

В конце регуляторного периода Департамент издает Контролирующее Решение (Supervision Decision), подтверждающее для каждого предприятия размер фактической прибыли за период и сумму, на которую фактическая прибыль оказывается меньше или больше разумного размера прибыли за тот же период, рассчитанного Департаментом.

Если суммарная фактическая прибыль оператора превышает разумный уровень, Департамент издает Контролирующее Решение, в котором выставляет оператору требование учесть указанную разницу путем снижения тарифов в следующем регуляторном периоде. Разумная прибыль в следующем регуляторном периоде автоматически снижается на размер «излишней» прибыли, полученной в текущем периоде. Если же разумная прибыль превысит фактическую, имеет место обратная ситуация: оператору разрешается увеличить тарифы в следующем регуляторном периоде. Сумма, на которую разумная прибыль превышает фактическую, может компенсировать излишнюю прибыль в следующем периоде, если такая будет иметь место. Однако в случае, если данный резерв не будет использован в следующем регуляторном периоде, он не переносится на третий регуляторный период. В третьем регуляторном периоде компания будет иметь резерв повышения тарифа только на ту сумму, которая составит разницу между разумной прибылью, рассчитанной для второго периода (без учета излишка, перенесенного из первого периода) и фактической прибылью во втором периоде.

Контролирующее Решение является административным решением, которое может быть оспорено в Рыночном Суде, а затем в Высшем Административном Суде.

В настоящее время действует методика оценки разумности ценообразования на распределение и передачу электричества на 2008-2011 г. Методика была подготовлена Департаментом энергетического рынка в соответствии с принципами, утвержденными Актом о рынке электричества (№ 386 от 1995), правительственным биллем (№138 от 1994) к Акту о рынке электричества, и регуляциями, изданными в дополнение к акту.

Тарифы на электричество. В Финляндии тарифы на потребляемую электроэнергию и на пользование сетью разделены. Производители электроэнергии пользуются самостоятельностью при установлении тарифов. Цены за сетевые услуги не согласовываются с государственными органами, однако Департамент энергетического рынка осуществляет их ex-post мониторинг.

Сетевые тарифы. Тарифы за пользование инфраструктурой для самых крупных промышленных потребителей (подключенных к национальной электрической сети на уровне 110 кВ или более) состоят из рыночного тарифа и тарифа за пользование сетью. Обе части тарифа выражены в евро/МВт. Рыночная часть рассчитывается исходя из потребления электроэнергии за пределами точки подключения между потребителем и национальной системой. Тариф за пользование сетью основывается на объеме электроэнергии, переданной через точку подключения потребителя. Тарифы различаются для будних дней зимой и остальных дней.

Сетевые тарифы для крупных промышленных потребителей (подключенных к региональной сети на 110 кВ) чаще схожи с тарифами в национальной сети. В цену включены издержки региональной сети и плата за передачу по национальной сети.

Сетевые тарифы для средних промышленных потребителей (подключенных на 0,4 кВ или 6-70 кВ) состоят из фиксированной части, платы за нагрузку и переменной части, зависящей от количества потребляемой энергии, оплачиваемой по одному из 2-4 тарифов. Тарифы различаются в зависимости от времени дня и сезона.

Сетевые тарифы для мелких промышленных потребителей (подключенных на 0,4 кВ) и для домохозяйств обычно состоят из фиксированной части и переменной части (оплачиваемой по одному или двум тарифам).

Тарифы для самых мелких потребителей (квартиры или дома без электрического отопления) обычно состоят из фиксированной части и переменной части, рассчитываемой по одному тарифу. Тарифы для других мелких потребителей (дома с электрическим отоплением) состоят из фиксированной платы и переменной части, оплачиваемой по одному из двух тарифов.

Тарифы на электроэнергию. Тарифы для промышленных потребителей значительно различаются в зависимости от продавца. Цены по публичным прайс-листам для промышленных потребителей, как правило, состоят из фиксированной части, платы за нагрузку и нескольких тарифов за

потребляемую энергию. У некоторых продавцов цена за электроэнергию состоит только из тарифа за потребляемую энергию. Цены, установленные по результатам переговоров, могут иметь ту же структуру, что и публичные, но могут также, например, быть привязанными к спот-ценам Норд Пула¹⁰⁰.

Цены по публичным прайс-листам на электроэнергию для домохозяйств, а также договорные цены, обычно имеют ту же структуру, что и сетевые тарифы.

Тарифы на газ. Если в целом по Евросоюзу значительную роль на рынке газа играют поставки частным домохозяйствам и иным мелким потребителям, в Финляндии газ почти полностью продается крупным потребителям, таким как промышленные предприятия, электростанции и теплоэнергостанции. Местные поставки газа составляют лишь 5% от общих поставок.

Сеть газопроводов покрывает юго-восточную и южную части Финляндии. В этом районе на долю газа приходится около 30% произведенной электроэнергии и отопления. В масштабах страны на долю газа приходится около 10% потребляемых энергоресурсов. Газ поступает в Финляндию из России. Импортером и оптовым поставщиком газа выступает единственная компания Gasum Oy.

На текущий момент действующей системой тарифов Gasum Oy является система M2002. Согласно данной системе, конечная цена на газ складывается из цены передачи и цены продажи газа. Цена на газ привязана к цене мазута (HFO 1S) и угля, а также к суб-индексу E31-33 национального базового индекса цен.

Хотя Gasum Oy является единственным импортером газа на финский рынок, Акт о рынке газа (2000) позволяет компаниям совершать сделки с газом на вторичном рынке. Право торговать на этом рынке получают только крупные компании, закупающие не менее 5 млн. кубометров газа в год у Gasum Oy. Управление вторичным рынком осуществляет компания Kaasupörssi Oy.

Аналогично ситуации на рынке электричества, газовые компании имеют право самостоятельно устанавливать тарифы, руководствуясь принципами равенства и недискриминационности. Сетевые компании обязаны

¹⁰⁰ Норд Пул – североευропейский рынок финансовых деривативов, основанных на энергоресурсах.

информировать Департамент энергетического рынка об устанавливаемых ими тарифах. Департамент затем осуществляет контроль тарифов ex-post на предмет разумности нормы прибыли и соответствия тарифов издержкам.

1.2.4.2. Тарифы на водоснабжение, водоотведение и вывоз бытовых отходов.

Согласно Акту об услугах водоснабжения (Water Services Act (2001))¹⁰¹ организация водоснабжения и водоотведения возлагается на муниципалитеты. Муниципальные предприятия коммунальных услуг в этой сфере могут принадлежать местным властям или, что встречается реже, частным компаниям. Почти 90% населения имеют доступ к муниципальной системе водоснабжения. Они оплачивают данные услуги согласно тарифам, призванным покрывать издержки ведения соответствующей деятельности.

Акт о местном самоуправлении (Local Government Act (1995)) дает местным советам власть самостоятельно определять принципы расчета тарифов за коммунальные услуги. Акт об услугах водоснабжения устанавливает, что тарифы за водоснабжение и водоотведение должны соответствовать принципам разумности и равенства, однако могут также учитывать необходимость регулирования объемов использования воды, цель ее использования, качество или количество сточных вод. Ставки тарифов должны устанавливаться таким образом, чтобы покрывать операционные расходы и инвестиции предприятий в долгосрочном периоде. Финская ассоциация по водоснабжению и водоотведению (Finnish Water and Waste Water Works Association (FIWA)), основываясь на указанных принципах, выработала рекомендации по структуре соответствующего тарифа. Согласно данным рекомендациям, тариф должен состоять из единовременной платы за подключение, фиксированной платы и переменной части, зависящей от объемов потребления. Данные рекомендации не являются обязательными к применению, т.к. Ассоциация не обладает полномочиями регулятора.

В соответствии с Актом об услугах водоснабжения, тарифы на водоснабжение и водоотведение могут также включать разумную норму прибыли. Однако четкое определение данного термина не дается, что на

¹⁰¹ <http://www.ielrc.org/content/e0107.pdf>

практике привело к достаточно широкому разбросу в размерах данной части тарифа между муниципалитетами.

Акт об ограничениях конкуренции (Act on Competition Restrictions (1992)) возлагает обязанность осуществления контроля обоснованности установленных тарифов на Финское конкурентное ведомство. Решения ведомства основываются на сравнении тарифов с общим уровнем цен, оценке инвестиционных планов и источников финансирования инвестиций конкретных предприятий и вычисления нормы прибыли на капитал для предприятия.

Как и в случае водоснабжения и водоотведения, организация вывоза отходов в Финляндии возлагается на муниципалитеты. Плата за вывоз отходов покрывает издержки по созданию, поддержанию и уборке оборудования по переработке отходов, а также издержки по его транспортировке. Кроме того, системы тарифов за вывоз отходов призваны стимулировать сокращение производимых отходов и их переработку. Так, многие муниципалитеты устанавливают более низкие тарифы для отсортированных отходов или для отходов, которые могут быть переработаны, по сравнению с неотсортированными отходами, последующая переработка которых невозможна.

1.2.5.Украина

1.2.5.1. Регулирование тарифов: общие комментарии.

Тарифы на тепловую энергию, отопление, горячую воду, водоснабжение, водоотведение и вывоз бытовых отходов в Украине формируются предприятиями, являющимися поставщиками соответствующих услуг, в соответствии с методиками, разрабатываемыми центральным органом исполнительной власти Украины в сфере теплоснабжения. Тарифы рассчитываются на основе экономически обоснованных планируемых расходов, состав которых определен в методиках. Государственная инспекция по контролю за ценами (или ее территориальные органы) предоставляет заключение относительно расчетов экономически обоснованных планируемых расходов, связанных с предоставлением соответствующих услуг. В настоящий момент срок выдачи данного заключения не регламентирован, что является источником неопределенности для предприятий сферы ЖКХ, препятствуя

оперативному изменению тарифов. Разработанные предприятиями тарифы, получившие заключение Государственной инспекции по контролю за ценами, затем утверждаются органами местного самоуправления.

Тарифы на электроэнергию и газ устанавливаются Постановлениями Национальной комиссии регулирования электроэнергетики Украины. При этом данные цены на электроэнергию должны устанавливаться таким образом, чтобы не превышать цены на тепловую энергию от других теплогенерирующих объектов на соответствующей территории.

Порядок установления тарифов на обслуживание общего имущества домов находится в процессе реформы. В 2009 г. была совершена попытка перехода к «подомовым» тарифам – рассчитанным предприятием-поставщиком услуг для каждого дома и согласованным с жильцами посредством процедуры общественных слушаний. В настоящий момент указанный механизм слабо отработан.

1.2.5.2. Тарифы на тепловую энергию, отопление и горячую воду.

Тарифы на тепловую энергию, отопление и горячую воду в Украине формируются согласно Порядку формирования тарифов на производство, транспортировку, снабжение тепловой энергией и услуги по централизованному отоплению и снабжение горячей водой (утвержденному Постановлением Кабинета Министров Украины от 10.07.06 № 955). Согласно Порядку предприятия могут устанавливать двухставочные тарифы на услуги по теплоснабжению. Условно-постоянная часть тарифа (абонентская плата) компенсирует затраты, связанные с необходимостью поддержания в рабочем состоянии источников тепловой энергии и тепловых сетей; условно-переменная часть тарифа (тариф за фактически потребленную тепловую энергию, рассчитанный на основании показаний счетчика или, в случае его отсутствия, соответствующих нормативов) компенсирует затраты на топливо и электроэнергию, которые расходуются на производство потребленной тепловой энергии. При этом существует возможность устанавливать и одноставочные тарифы.

Тарифы на тепловую энергию устанавливаются на основании расходов на производство, транспортировку, и снабжение тепловой энергией с учетом

рентабельности, инвестиционных потребностей и иных составляющих. Состав расходов устанавливается соответствующим Порядком. Расходы, рентабельность и иные составляющие рассчитываются на основании нормативов, разработанных Минстром Украины.

Тарифы на предоставление услуг по централизованному отоплению и по централизованному снабжению горячей водой устанавливаются на основе экономически обоснованных планируемых расходов с учетом планируемой прибыли и НДС. Состав расходов устанавливается соответствующим Порядком. Тарифы формируются предприятиями в соответствии с годовыми планами производства и предоставления услуг, на основании экономически обоснованных планируемых расходов, определенных в рамках государственных и отраслевых нормативов (норм) расходов ресурсов, норм и расценок по оплате труда, нормативов расходов по управлению и обслуживанию производства, технико-экономических расчетов и смет, ставок налогов и сборов, а также цен в планируемом периоде, установленных на основании прогнозируемых индексов цен производителей промышленной продукции. Органы местного самоуправления утверждают разработанные предприятиями тарифы.

Тарифы формируются для трех категорий потребителей - населения, бюджетных учреждений, прочих потребителей. Органы местного самоуправления также могут определять дополнительные категории потребителей.

1.2.5.3. Тарифы на водоснабжение и водоотведение.

Тарифы на водоснабжение и водоотведение регулируются Порядком формирования тарифов на услуги по централизованному водоснабжению и водоотводу (утвержденному Постановлением Кабинета Министров Украины от 10.07.06 № 959). Как и тарифы на предоставление услуг по централизованному отоплению и по централизованному снабжению горячей водой, тарифы на услуги по централизованному водоснабжению и водоотводу формируются на основе расходов с учетом рентабельности и инвестиционных показателей. Состав расходов определен в соответствующем Порядке. Тарифы утверждаются органами местного самоуправления.

1.2.5.4. Тарифы на вывоз бытовых отходов.

Тарифы на вывоз бытовых отходов формируются предприятиями на основании Постановления Кабинета Министров Украины от 26.07.2006 № 1010 «Об утверждении Порядка формирования тарифов на услуги по вывозу бытовых отходов». Данные тарифы представляют собой денежное выражение затрат по сбору, хранению, перевозке, переработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению 1 куб. метра или 1 тонны бытовых отходов, рассчитанных на основе экономически обоснованных планируемых расходов с учетом планируемой прибыли и налога на добавленную стоимость. Так же, как и для услуг по производству, транспортировке, и снабжению тепловой энергией, по централизованному отоплению и снабжению горячей водой, а также водоснабжению и водоотведению, формирование тарифов на услуги по вывозу бытовых отходов осуществляется предприятием в соответствии с годовыми планами предоставления услуг и экономически обоснованными планируемыми расходами, определенными на основании государственных и отраслевых нормативов.

1.2.5.5. Тарифы на электроэнергию.

Установление тарифов на электроэнергию для нужд населения отличается от стандартной схемы установления тарифов на жилищно-коммунальные услуги. Согласно Постановлению Кабинета Министров Украины от 25 декабря 1996 года № 1548, с учетом статьи 28 Закона Украины «О местном самоуправлении», органом, уполномоченным регулировать тарифы на электроэнергию для нужд населения, является Национальная комиссия регулирования электроэнергетики (НКРЭ). Тарифы на передачу и снабжение электрической энергией местными (локальными) электросетями, действующие в настоящее время, установлены Постановлением НКРЭ от 10 марта 1999 года № 309 «О тарифах на электроэнергию, которая отпускается населению и населенным пунктам» в редакции постановлений НКРЭ № 401 от 30.03.2006, № 926 от 20.07.2006 и № 311 от 19.03.2010. При этом для стимулирования использования альтернативных источников энергии применяются так называемые «зеленые» тарифы.

1.2.5.6. Тарифы на газ.

Тарифы на газ также устанавливаются НКРЭ Украины. На сегодняшний день действует Постановление НКРЭ Украины № 1239 от 25.10.2008 «Об утверждении Розничной цены на природный газ, который используется для нужд населения, Международного детского центра «Артек» и Украинского детского центра «Молодая гвардия», в котором утверждена розничная цена на природный газ, который используется для нужд населения. Согласно данному постановлению стоимость природного газа дифференцируется в зависимости от наличия или отсутствия газового счётчика и объёмов потребления природного газа за год.

1.2.5.7. Тарифы на обслуживание общего имущества домов.

Стоимость этих услуг с 2005 по 2009 год рассчитывалась в соответствии с Порядком формирования тарифов на услуги по содержанию домов и сооружений и придомовых территорий, утвержденным Постановлением Кабинета Министров Украины № 560 от 12.07. 2005 г., исходя из расчета на 1 квадратный метр площади квартир дома. Стоимость зависит от количественных показателей фактического предоставления услуг с учетом обеспечения надлежащего санитарно-гигиенического, противопожарного, технического состояния домов и сооружений и придомовых территорий. Размер тарифа устанавливается на основании нормативных расходов, т.е. фактически призваны лишь покрывать затраты на оказание соответствующих услуг без учета рентабельности. Рассчитанные предприятиями тарифы затем утверждаются органами местного самоуправления.

В 2009 г. было принято Постановление Кабинета Министров Украины № 529 от 20.05.2010 «Об утверждении Порядка формирования тарифов на услуги по содержанию домов и сооружений и придомовых территорий» и Типового договора о предоставлении услуг по содержанию домов и сооружений и придомовых территорий. Согласно данному Постановлению, тарифы должны рассчитываться предприятиями для каждого дома и проходить процедуру обсуждения с жильцами данного дома и лишь затем быть утвержденными органами местного самоуправления.

Раздел 2. Динамика и величины тарифов в сфере ЖКХ в России за период 2000 – 2010 годов

В 2000-е годы темпы роста цен на жилищно-коммунальные услуги существенно опережали темпы потребительской инфляции. Так, за период с января 2002 по октябрь 2010 года общий уровень потребительских цен увеличился в 2,5 раза. За тот же период стоимость жилищно-коммунальных услуг выросла в 6,5 раз. Среднегодовые темпы инфляции составили 11,6%, а средние темпы роста тарифов ЖКХ – 25,2%.

Это означает, что цены на ЖКУ не просто индексировались, а существенно возрастали в реальном выражении, оказывая непосредственное влияние на уровень благосостояния населения. Впрочем, высокие темпы увеличения тарифов ЖКХ отчасти компенсировались значительным ростом номинальных и реальных доходов населения. Так, среднегодовые темпы роста номинальных доходов за период с 2002 по 2007 год составили 27%, реальные доходы (за вычетом инфляции) за тот же период росли в среднем на 12% ежегодно. Такая динамика доходов позволяла во многом сглаживать социальные последствия опережающего роста стоимости жилищно-коммунальных услуг для населения и не выступала серьезным источником социального напряжения.

Таблица 1.

Темпы прироста потребительских цен, номинальных доходов и тарифов на ЖКУ, 2000 – 2009, % к предыдущему году

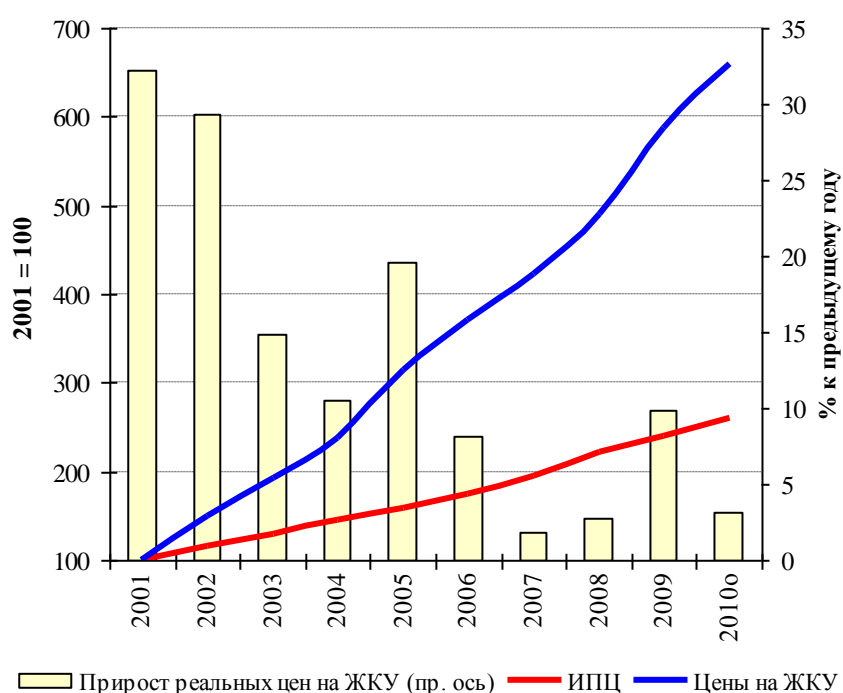
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ИПЦ	20,2	18,6	15,1	12,0	11,7	10,9	9,1	11,9	13,3	8,8
Среднедушевые номинальные доходы населения	37,5	34,2	28,9	31,0	24,0	26,5	25,7	23,6	18,6	13,0
Тарифы ЖКУ	42,6	56,8	48,8	28,7	23,5	32,7	17,9	14,0	16,4	19,6

Источник: ФСГС РФ

Впрочем, для социально уязвимых слоёв населения, в частности для пенсионеров, это было постоянным тревожным фактором, который вынуждал к повышению пенсий, пособий, заработных плат в бюджетном секторе возможно, выше реалистического уровня по бюджетным возможностям страны.

В середине 2000-х гг. ситуация, казалось бы, достигла относительной стабилизации: с 2003 г. темпы роста номинальных доходов почти всегда (за исключением 2005 г.) превышали темпы роста тарифов в сфере ЖКХ, а в 2007 – 2008 гг. и сами темпы прироста тарифов сократились до довольно низких уровней даже с учётом снижения темпов инфляции, хотя по-прежнему несколько превышали их. Тем не менее, в 2007 – 2008 гг. темпы прироста реальных цен на услуги ЖКХ относительно предыдущего года были существенно ниже 5%, что является вполне нормальной ситуацией для европейских стран.

График 1. Динамика номинальных и реальных тарифов на ЖКУ в России и индекс потребительских цен, 2001 - 2010



Источник: ФСГС РФ

Но в 2009 г. и, по предварительным оценкам, в 2010 г., ситуация изменилась не в лучшую сторону: темпы роста цен на услуги ЖКХ снова

возросли. В 2009 г. номинальный прирост тарифов достиг максимального уровня за последние четыре года.

В 2009 году общий объем оплаты населением жилищно-коммунальных услуг был равен 1094,1 млрд рублей. Согласно выборочному обследованию домашних хозяйств Росстата, в расчёте на одного члена домохозяйства расходы равнялись 937 руб./месяц, что составило 10,8% потребительских расходов населения в этот период. Однако низкие темпы роста потребительских расходов в связи со стагнацией реальных доходов в этом году привели к тому, что за первое полугодие 2010 года доля оплаты жилищно-коммунальных услуг и топлива в структуре потребительских расходов выросла уже до 11,9%.

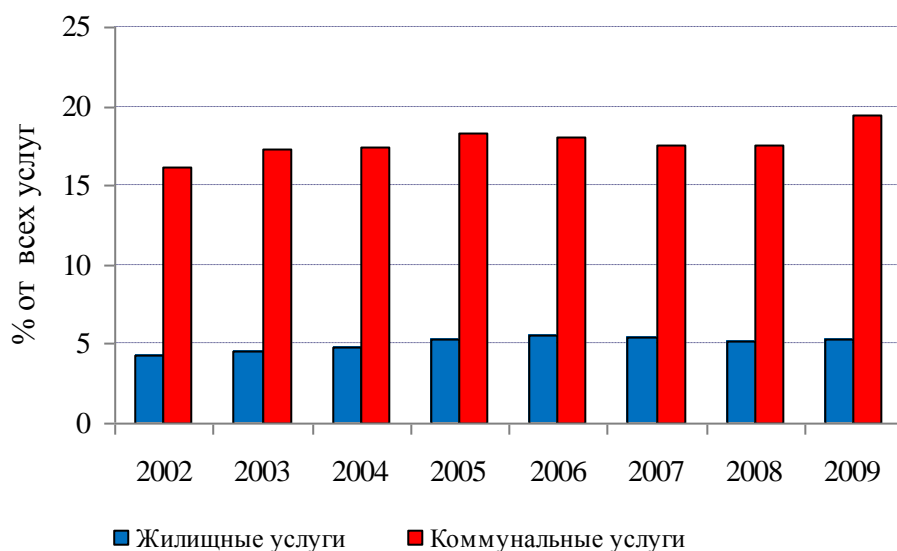
Во втором квартале 2010 года средний российский гражданин тратил около 1150 рублей ежемесячно на ЖКУ и топливо¹⁰², в том числе на текущее содержание и ремонт жилого помещения – 264 рубля, водоснабжение и другие коммунальные услуги – 305 рублей, электроэнергию, газ и другие виды топлива – 538 рублей. В 2009 г. на ЖКУ и топливо у среднего гражданина уходило, как уже упоминалось, 937 рублей в месяц, в том числе 756 рублей – непосредственно на ЖКУ, из них на оплату жилья – 104 рубля, на электроэнергию – 96 рублей, на газ – 69 рублей (а также ещё около 200 р. на другие виды топлива), 174 рубля – на отопление, 313 рублей – на водоснабжение и другие коммунальные услуги. Естественно, эти величины не составляли проблемы только для состоятельных 20-25% населения. Отметим, что это именно расходы, приходящиеся на одного члена домохозяйства, т. е. семья в целом платит в несколько раз больше.

Доля расходов на ЖКУ в пределах 9-11% потребительских расходов является «нормальным» уровнем на данном этапе развития потребительских рынков. В частности, аналогичную долю (с поправкой на другую величину среднедушевых расходов) составляют расходы на ЖКУ в ЕС, Казахстане и Украине.

¹⁰² В российской статистической методологии, так же как и в европейской, жилищно-коммунальные услуги и топливо считаются одной продуктовой группой, в соответствии с общепринятой классификацией индивидуального потребления по целям.

Для более подробного анализа динамики тарифов необходимо рассмотреть дезагрегированные показатели на уровне отдельных услуг и их аналитических групп.

График 2. Доля ЖКУ в структуре платных услуг населению, 2002 – 2009, в % к итогу



Источник: ФСГС РФ

При анализе тарифов в сфере ЖКХ Росстат выделяет группы жилищных и коммунальных услуг. Цены благ первой группы включают в себя, в частности, стоимость содержания и ремонта как государственного, так и частного жилья, величину арендной платы, величину квартплаты в государственном и муниципальном жилищном фонде, стоимость услуг по вывозу мусора, стоимость проживания в гостинице и т. д. Во вторую группу входят горячее и холодное водоснабжение и водоотведение, отопление, газоснабжение, электроснабжение и иные услуги организаций ЖКХ. В зависимости от расходов населения на ту или иную группу услуг или конкретную услугу определяется её вес при расчёте соответствующего индекса цен.

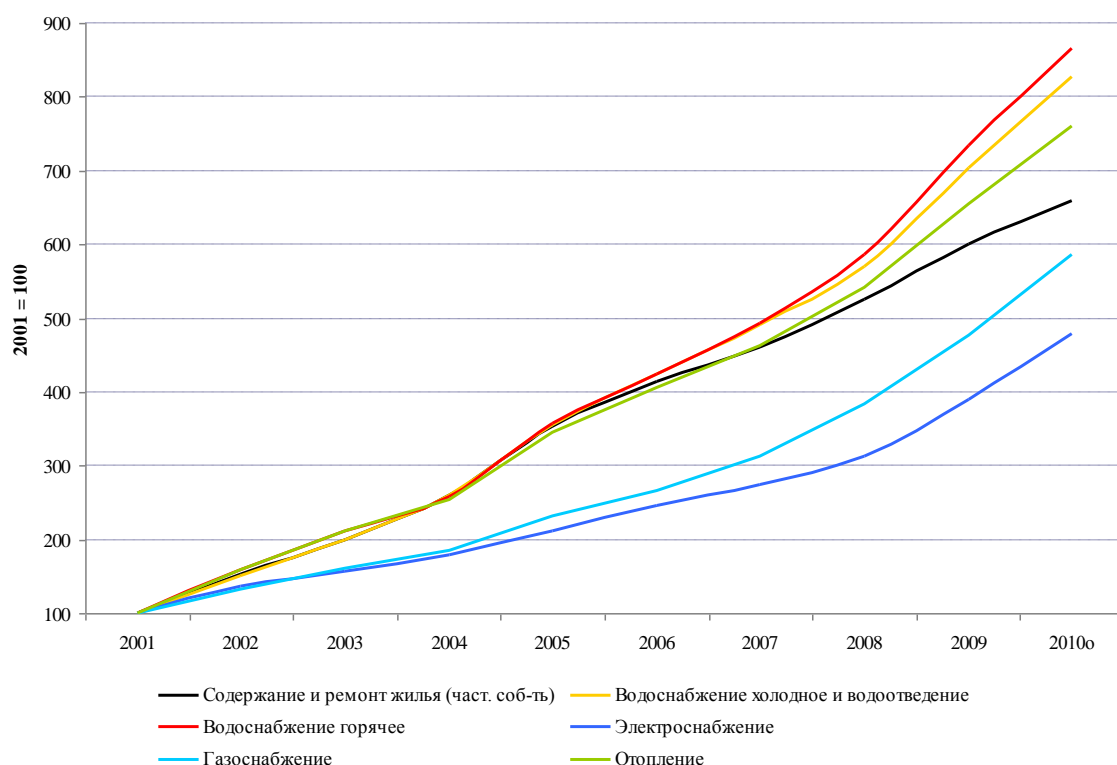
Доля услуг второй группы – коммунальных услуг – в потребительской корзине населения существенно превышает долю услуг первой. Расходы на коммунальные услуги почти в четыре раза превышают расходы на жилищные. В то же время объёмы оказанных коммунальных услуг в 2000-е гг. возрастали относительно медленно: так в 2009 г. их объём лишь на 6,4% превышал уровень 2001 г., а для жилищных услуг прирост ставил 13,8%. Но поскольку темпы

роста цен на коммунальные услуги во второй половине 2000-х гг. в среднем превышали темпы роста цен на жилищные услуги, их доля в структуре потребления платных услуг к концу десятилетия возросла. Особенно заметным и болезненным было её увеличение в кризисном 2009 г. За данный год стоимость коммунальных услуг выросла на 23% (при общем уровне инфляции в 8,8%). В условиях экономического кризиса, роста безработицы и сокращения реальных доходов это стало довольно серьезным ударом для домашних хозяйств, особенно имеющих невысокий уровень доходов. Увеличилась и доля ЖКУ в целом в структуре потребляемых платных услуг: темпы роста тарифов на них в 2000-е гг. превышали не только инфляцию, но и средние темпы роста потребительских цен на все платные услуги.

Среди расходов на жилищные услуги наиболее значительную роль для населения – если исходить из методологии расчёта цен Росстата, основанной на анализе расходов населения, – играют расходы на содержание и ремонт жилого помещения, вес которых превышает вес всех остальных жилищных услуг, взятых вместе. Среди всех ЖКУ их доля (согласно методологии расчёта индекса цен Росстат) составляет около 16%. Доля остальных жилищных услуг сравнительно невелика, и это вполне соответствует результатам выборочных обследований домохозяйств в последние годы.

Коммунальные услуги оказываются более важными, хотя представляется, что при расчёте индексов Росстата они несколько недооцениваются: их вес превышает вес жилищных услуг немногим более чем вдвое, хотя на деле их роль в потребительской корзине, как указывалось выше, в 3-4 раза больше жилищных. При расчёте индексов цен ЖКУ вес услуг холодного и горячего водоснабжения и водоотведения составляет около 30%, отопления – около 20%, энерго- и газоснабжения – примерно по 10%. С определенной долей погрешности это в целом соответствует вышеописанной структуре расходов на услуги ЖКХ.

График 3. Динамика тарифов на отдельные жилищные и коммунальные услуги в РФ, 2001 – 2010, 2001 = 100



Источник: ФСГС РФ

Статистические данные по конкретным жилищно-коммунальным услугам свидетельствуют, что примерно до 2005 г. услуги можно было распределить на две категории: электро- и газоснабжение, с одной стороны, и остальные важнейшие жилищно-коммунальные услуги, с другой стороны.

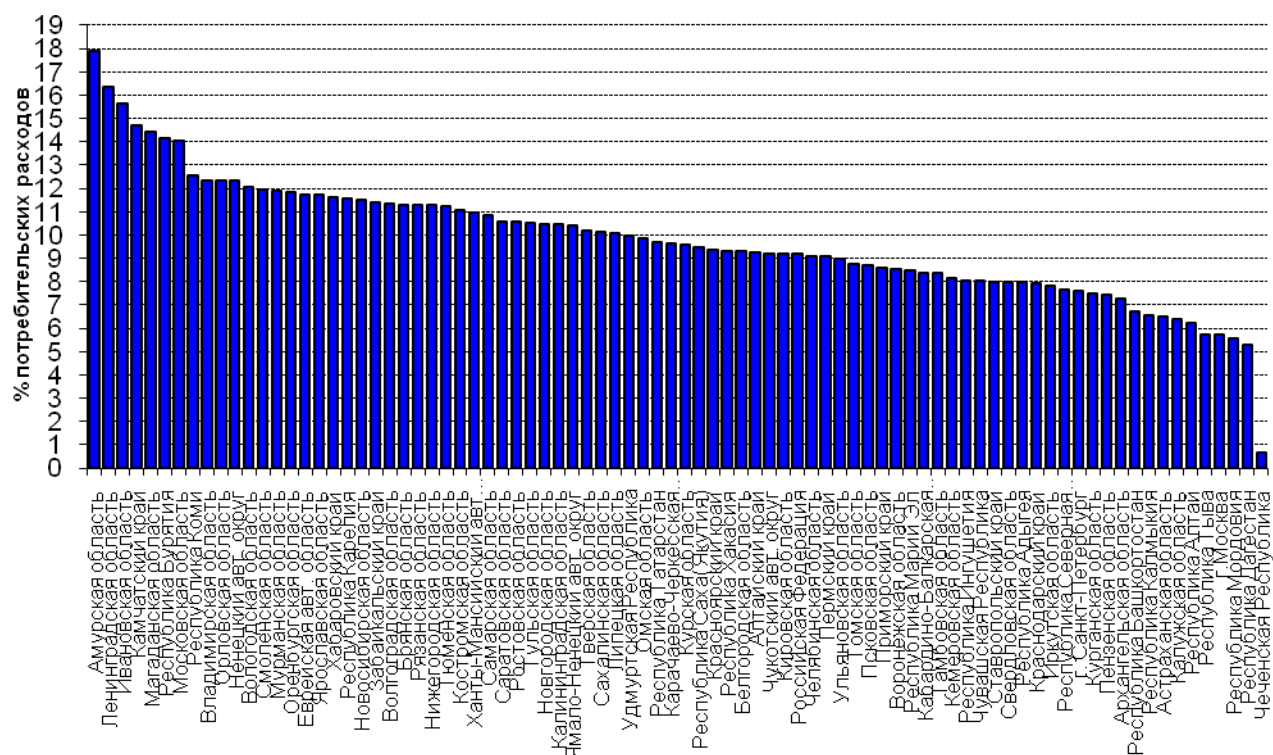
Стоимость услуг электро- и газоснабжения до 2005 г. увеличивалась примерно вдвое медленнее по сравнению с остальными ЖКУ. Во второй половине 2000-х гг. темпы роста тарифов на газ и электричество сблизились с показателями для других услуг, а в 2010 г. даже могут заметно превзойти их, приблизившись к 22-23% относительно прошлого года, тогда как водоснабжение и отопление могут подорожать лишь на 15-20%, а содержание и ремонт жилья – и вовсе на 10%. Особенно заметно в последние годы возрастают цены на газ, и в этом можно увидеть тенденцию к их запланированному выходу на один уровень с европейскими (с учётом, конечно же, транспортных расходов).

Темпы роста тарифов по всем основным услугам ЖКУ продемонстрировали снижение по сравнению с началом 2000-х гг.: в 2007 –

2008 гг., ставшие, как уже отмечалось, наиболее «спокойными» с точки зрения повышения стоимости жилищно-коммунальных услуг, номинальные темпы прироста тарифов находились в диапазоне 10 – 20%. В 2009 – 2010 гг. темпы роста вновь приблизились к 20% или даже превысили эту отметку. В последние четыре года медленнее других – не более чем на 15% в год – возрастают тарифы на содержание и ремонт жилья.

При анализе величины расходов на ЖКУ необходимо учесть и региональные различия. Региональное распределение доли оплаты услуг ЖКУ в потребительских расходах указывает на то, что нагрузка распределяется по регионам далеко не равномерно: даже если не принимать в расчёт экстремальные значения, оказывается, что при средней доле по стране в 2010 г. на уровне около 10%, в регионах она может составлять от 10 до 15%. Детальное исследование региональной динамики выходит за рамки данной работы, однако должно быть принято во внимание при разработке конкретных мер реформирования тарифообразования в сфере ЖКХ.

График 4. Распределение регионов по отношению оплаты жилищно-коммунальных услуг к суммарным потребительским расходам населения, II кв. 2010 г.



Продолжение активного роста тарифов может стать тяжёлым бременем для населения, особенно для его беднейших слоёв. В течение ближайших трёх лет по прогнозам как Министерства экономического развития РФ, так и аналитиков МВФ темпы экономического роста в России не превысят 5% в год. Это означает, что экономический рост существенно замедлится по сравнению с показателями большей части 2000-х гг. Ещё большую неопределённость в эти прогнозы добавляют всё ещё неустойчивое состояние восстанавливающейся после кризиса мировой экономики и даже повысившаяся зависимость России от конъюнктуры на мировых рынках сырья. Соответственно, нельзя ожидать и столь же высокого роста номинальных и реальных доходов населения, как на протяжении большей части 2000-х гг.

Более того, нельзя также утверждать, что повышение тарифов будет автоматически означать рост поступлений финансовых средств организациям жилищно-коммунального комплекса. В существующей ситуации рост тарифов оборачивается повышением доли неплатежей. Так, в августе 2010 г. заместитель министра регионального развития А. Попов отметил, что в первом полугодии 2010 г. собираемость платежей за услуги ЖКХ составила 82%, а в аналогичном периоде 2009 г. этот показатель составлял 93%. Из-за этого дебиторская задолженность предприятий ЖКХ выросла на 20% по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года¹⁰³.

Увеличение тарифов на жилищно-коммунальные услуги само по себе является существенным фактором разгона инфляции. Прямой вклад роста тарифов на ЖКУ в потребительскую инфляцию в последние годы устойчиво составлял около 1,5 процентных пунктов. Таким образом, снижение темпа прироста цен на ЖКУ в 2 раза позволит понизить общий уровень инфляции примерно на 0,7-0,8 процентных пунктов.

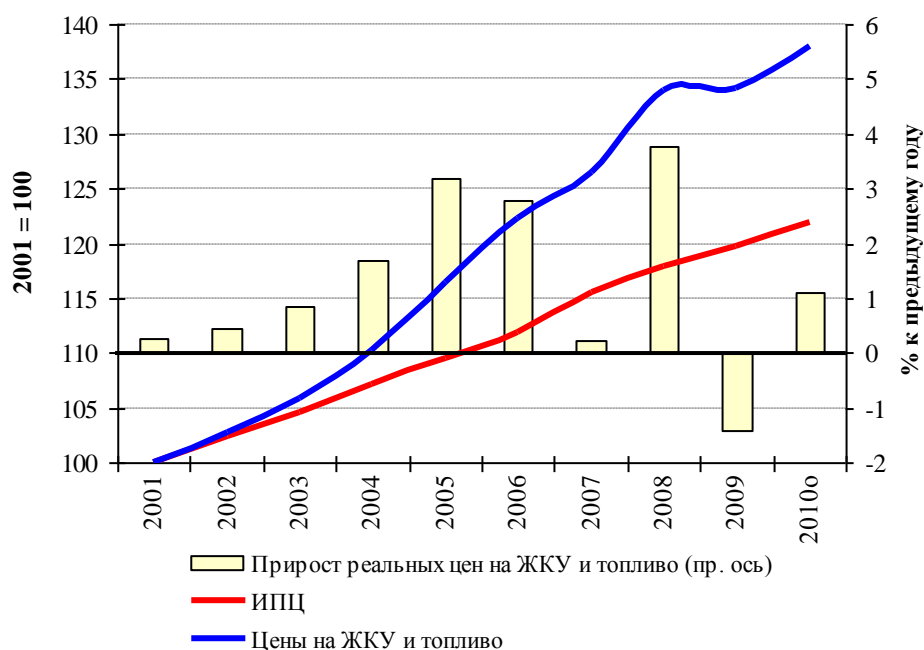
¹⁰³ «Российская газета», <http://www.rg.ru/2010/08/20/kommunalka.html>

Раздел 3. Динамика тарифов в сфере ЖКХ в отдельных странах Европы в 2000-е гг.

3.1. Европейский Союз

В странах Европейского Союза динамика цен на комплекс жилищно-коммунальных услуг и топливо в течение 2000-х гг. была положительной как в номинальном, так и в реальном – за исключением 2009 г. – выражении. Иными словами, темпы роста цен на ЖКУ и топливо устойчиво превышали темпы потребительской инфляции. Вместе с тем масштабы этого ежегодного превышения были невелики, оставаясь в пределах 5%. В первой половине 2000-х гг. наблюдался разгон темпов роста цен на ЖКУ, в реальном выражении они достигли пика в 2005 г. Впоследствии, после некоторого замедления, последовал новый пик в 2008 г. – на волне предкризисного перегрева мировой экономики. В кризисном 2009 г., несмотря на то, что индекс потребительских цен в целом по ЕС вырос примерно на 1,5%, цены на услуги ЖКХ остались практически неизменными, что привело к единственному за десятилетие удешевлению ЖКУ в реальном выражении. Впрочем, в 2010 г., по предварительным оценкам, подорожание и в номинальном, и в реальном выражении возобновилось.

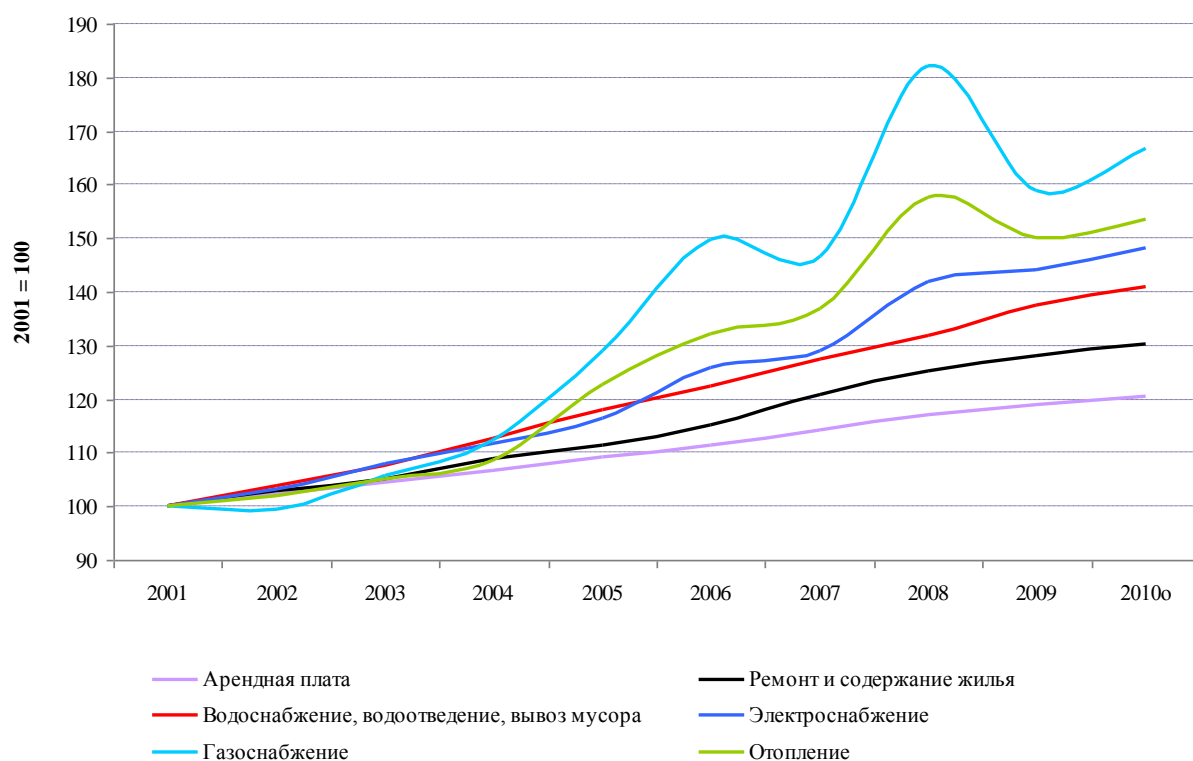
График 5. Динамика номинальных и реальных тарифов на ЖКУ в ЕС-27 и индекс потребительских цен, 2001 - 2010



Источник: Евростат

Рассматривая динамику тарифов на конкретные жилищно-коммунальные услуги, следует сделать существенную оговорку, касающуюся методологии европейской статистики, а именно весов различных компонентов. Согласно классификатору КИПЦ (классификация индивидуального потребления по целям), утвержденному ООН, по которому проводят обследования бюджетов домашних хозяйств, в категорию «Жилищные услуги, вода, электричество, газ и другие виды топлива» входят расходы на аренду жилых помещений, а также «условно начисленная арендная плата за жилищные услуги». Это приводит к тому, что доля этой категории в структуре потребительских расходов зависит от развития рынка аренды жилья и доли домашних хозяйств, живущих в арендованном жилье, а также методики расчета «условной арендной платы». В РФ доля аренды в структуре расходов на ЖКУ, даже с учётом квартплаты за жильё в государственном и муниципальном фонде, заметно меньше 10% (согласно методологии расчёта индекса цен Росстата), и не рассчитывается «условно начисленная арендная плата». Но в европейских странах арендная плата имеет большое значение в рамках потребительских расходов на ЖКУ, составляя около трети индекса цен на услуги этой группы.

График 6. Динамика тарифов на отдельные жилищные и коммунальные услуги в ЕС-27, 2001 – 2010, 2001 = 100



Источник: Евростат

Арендная плата является тем фактором, который в значительной мере сдерживает рост средних цен на ЖКУ в европейских странах. Она ежегодно увеличивается лишь на 2 – 2,5%, а в 2009 – 2010 гг. темпы оказались ещё ниже. Цены на ремонт и содержание жилья – ещё один значимый фактор при расчёте индекса цен на ЖКУ – также возрастают стабильно, но довольно медленно, темпами от 2 до 4% в год, за исключением 2007 г., когда они увеличились почти на 5%, и периодом 2009 – 2010 гг., когда темпы, напротив, замедлились и даже снизятся в 2010 г., по оценкам, до уровня менее 2%. Услуги водоснабжения, водоотведения и вывоза мусора дорожают чуть более быстрыми темпами, но тоже постепенно.

Основным фактором заметных колебаний величины и темпов прироста тарифов в Евросоюзе стали цены на электричество, газ и топливо. До 2003 г. они в среднем возрастали ежегодно примерно на 4%, двигаясь в рамках единой траектории с другими ЖКУ. Но в 2004 г. тарифы на услуги этой группы возросли на 6,5%, в 2005 – 2006 г. – примерно на 10% в год, после замедления

2007 г. темпы прироста в 2008 г. вновь превысили 10%, зато в 2009 г. было зафиксировано снижение почти на 4%.

Особенно серьёзные колебания происходили на газовом рынке: в 2005 – 2006 гг. газоснабжение дорожало на 15% в год, а в 2008 г. – и вовсе почти на 25%, зато в 2009 г. цены упали на 13%. Очевидной причиной этого является быстро меняющаяся конъюнктура на рынке энергоносителей: как непосредственно газа, так и нефти, к цене которой обычно привязаны долгосрочные газовые контракты. По данным British Petroleum, средняя цена поставок газа для ЕС за 4 года с 2001 по 2004 г. увеличилась в общей сложности на 50%, а только лишь за 2005 – 2006 г. – на 80 % и после относительной стабильности в 2007 г. вновь подскочила более чем на 40% в 2008 г., а затем, в 2009 г., вернулась примерно на уровень 2007 г. Согласно данным МВФ, российский газ на границе с Германией в 2004 г. стоил лишь на 10% дороже, чем в 2000 г., зато в 2006 г. – более чем в два раза дороже относительно уровня 2004 г., а в 2008 г. повышение цены поставок относительно уровня предыдущего года составило более 60%.

Поскольку около четверти европейской тепло- и электроэнергии вырабатывается за счёт газа (по состоянию на середину рассматриваемого периода – 2005 г.), очевидно, что колебания цен газа получают отклик и в сфере электроснабжения, и в сфере отопления, тем более что динамика цен газа оказывает влияние и на динамику цен энергоносителей-субститутов, в частности угля. Темпы роста тарифов на электроэнергию были особенно высокими в 2006 г. (8%) и в 2008 г. (10%), а в 2009 г., напротив, составили менее 1,5%. В сфере отопления ситуация была схожей: после наиболее серьёзных подорожаний в 2005 г. (13%) и в 2008 г. (15%) последовало снижение цен на 5% в 2009 г.

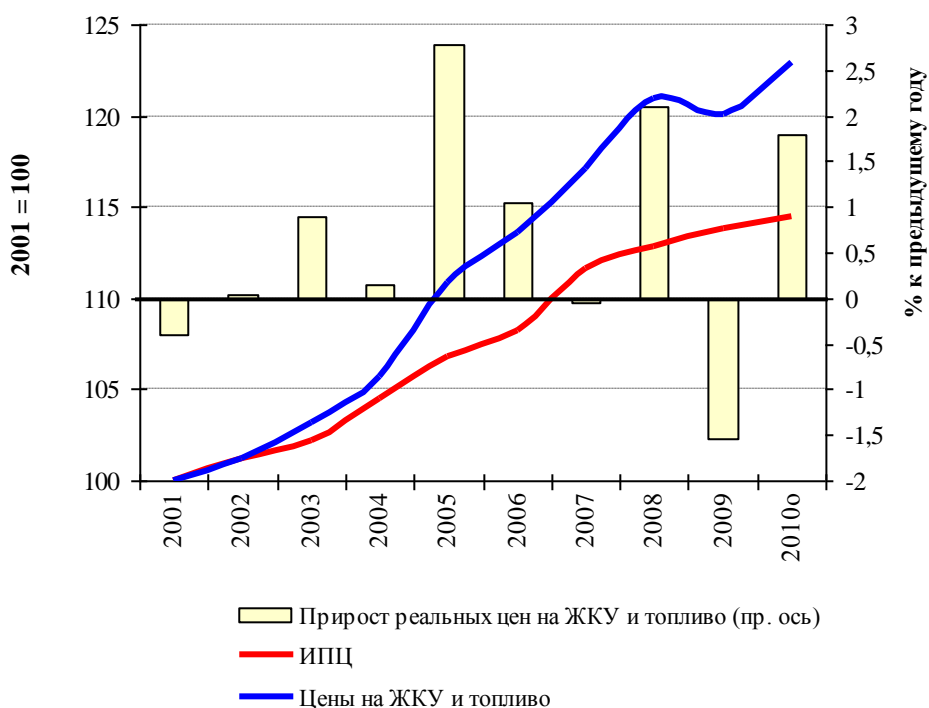
Таким образом, тарифы на ЖКУ в Европе в начале 2000-х гг. демонстрировали поступательный рост примерно на 3% в номинальном и не более чем на 2% в реальном выражении. Но колебания цен на энергоносители в середине и конце 2000-х гг. обусловили скачки цен на газоснабжение, а также на электричество и отопление, что привело к ускорению темпов прироста тарифов в середине 2000-х гг. и 2008 г., а впоследствии – к замедлению в 2009 г.

Представляется, что в 2010 г. динамика роста тарифов выходит на естественную траекторию, однако присутствующая неопределённость на рынках ресурсов заставляет в этом усомниться.

3.2. Германия

Цены на жилищно-коммунальные услуги в Германии возрастали в 2000-х гг. в целом медленнее, чем по всему Евросоюзу, как в номинальном, так и в реальном выражении. Так, если в ЕС-27 по итогам 2010 г. тарифы, по оценкам, будут на 35-40% выше, чем в 2001 г., то в Германии – лишь на 20-25%. Более того, на протяжении ряда лет реальный прирост тарифов на ЖКУ составлял не более чем 1%, т. е. де-факто они были стабильными.

График 7. Динамика номинальных и реальных тарифов на ЖКУ в Германии и индекс потребительских цен, 2001 - 2010



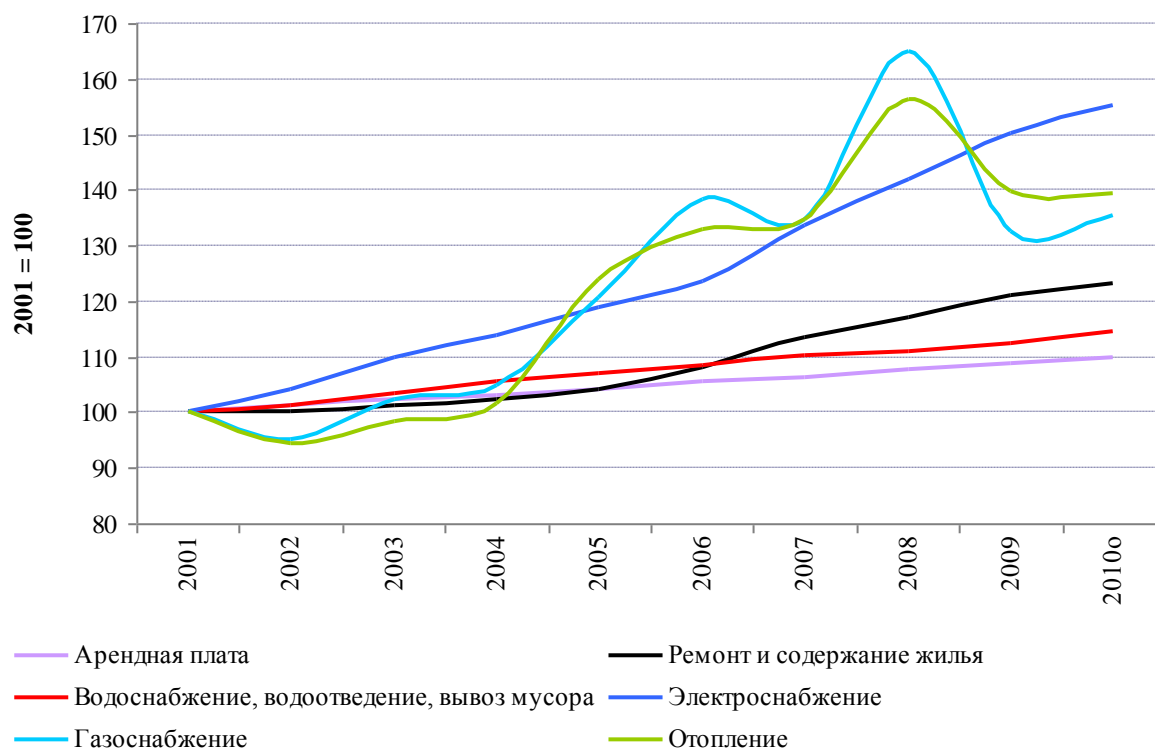
Источник: Евростат

Вместе с тем общеевропейские тенденции отразились и на положении дел в Германии: в 2005 г. и в 2008 г. было отмечено значительное по немецким меркам повышение тарифов на ЖКУ в реальном выражении, а 2009 г., напротив, последовал заметный спад: тарифы снизились даже в номинальном выражении. Но в 2010 г. рост возобновился.

Рассмотрение отдельных услуг показывает, что причина существенных колебаний в середине 2000-х гг. также находилась, скорее всего, в области цен на энергоносители.

Как и в случае Евросоюза в целом, стоимость арендной платы в Германии увеличивалась медленнее остальных компонентов ЖКУ: лишь на 1% в год. Почти так же постепенно, на 1-2% в год, дорожали услуги водоснабжения, водоотведения и вывоза мусора. Расценки на ремонт и содержание жилья после относительной стабильности в первой половине 2000-х гг. впоследствии стали увеличиваться на 3-5% ежегодно, хотя в 2010 г. темпы должны снизиться до 2% в год.

График 8. Динамика тарифов на отдельные жилищные и коммунальные услуги в Германии, 2001 – 2010, 2001 = 100



Источник: Евростат

Но стоимость газоснабжения и отопления, а также электроснабжения изменялась куда более резко. В 2005 и 2006 гг. газ дорожал на 15% ежегодно, в 2008 г. темп прироста цен на голубое топливо составил 22%, но в 2009 г. они рухнули вниз на 20%. Подобная динамика наблюдалась и для услуг отопления: значительные приросты цен были отмечены в 2005 г. (22%) и в 2008 г. (16%), но

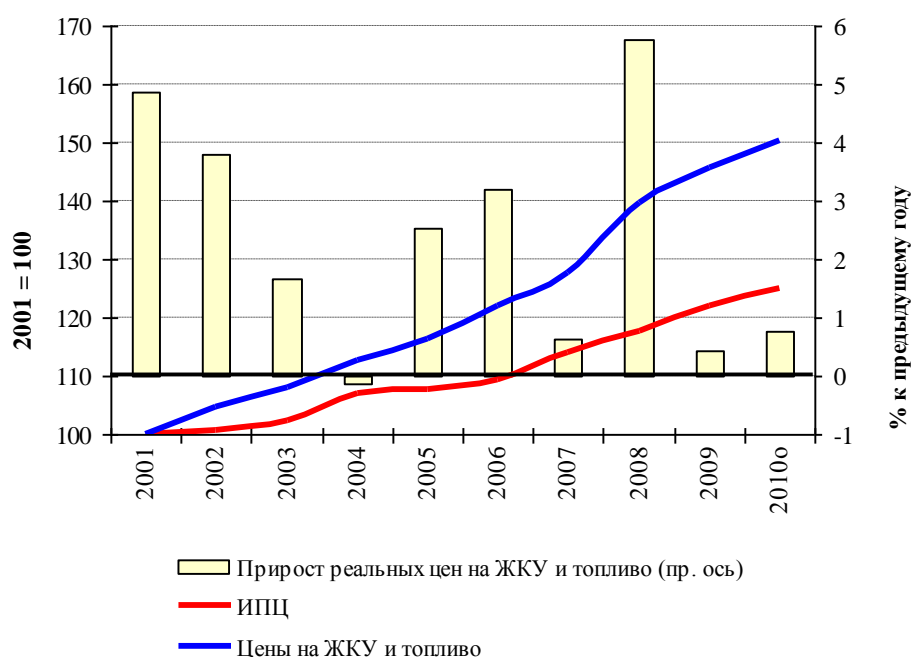
в 2009 г. отопление подешевело на 10%. В то же время повышение тарифов на электроэнергию в Германии выглядит более равномерным, несмотря на то что около 20% генерирующих мощностей страны обеспечиваются газом. С 2000 по 2006 г. стоимость электричества ежегодно увеличивалась на 3-5%, и лишь в 2007 г. темпы превысили 8%, а в 2008 г. – 6%. Впоследствии скорость повышения цен на электроэнергию вновь вернулась к стандартным темпам.

Таким образом, динамика тарифов в сфере ЖКХ Германии оказывается схожей с общеевропейской: арендная плата, обладающая высоким весом при расчёте индекса цен ЖКУ, остаётся относительно стабильной, медленно возрастают также цены на услуги, связанные с водоснабжением, вывозом мусора, водоотведением, ремонтом и содержанием жилья. В то же время существует и временами обостряется рост тарифов на такие коммунальные услуги, как газоснабжение, электроснабжение и отопление, во многом вследствие роста цен на энергоносители.

3.3. Польша

Ситуация с тарифами на ЖКУ в Польше существенно отличается от средневропейской картины. Темпы роста номинальных цен на ЖКУ заметно превышают показатели ЕС-27 и тем более Германии, так что к концу 2010 г. тарифы в сфере ЖКХ в стране могут превысить уровень 2001 г. в полтора раза. При этом проблема состоит совсем не в высокой инфляции: С 2001 по 2010 г. ИПЦ увеличился примерно на 25%, что совсем незначительно, на 2-3 процентных пункта, превышает среднеевропейские показатели.

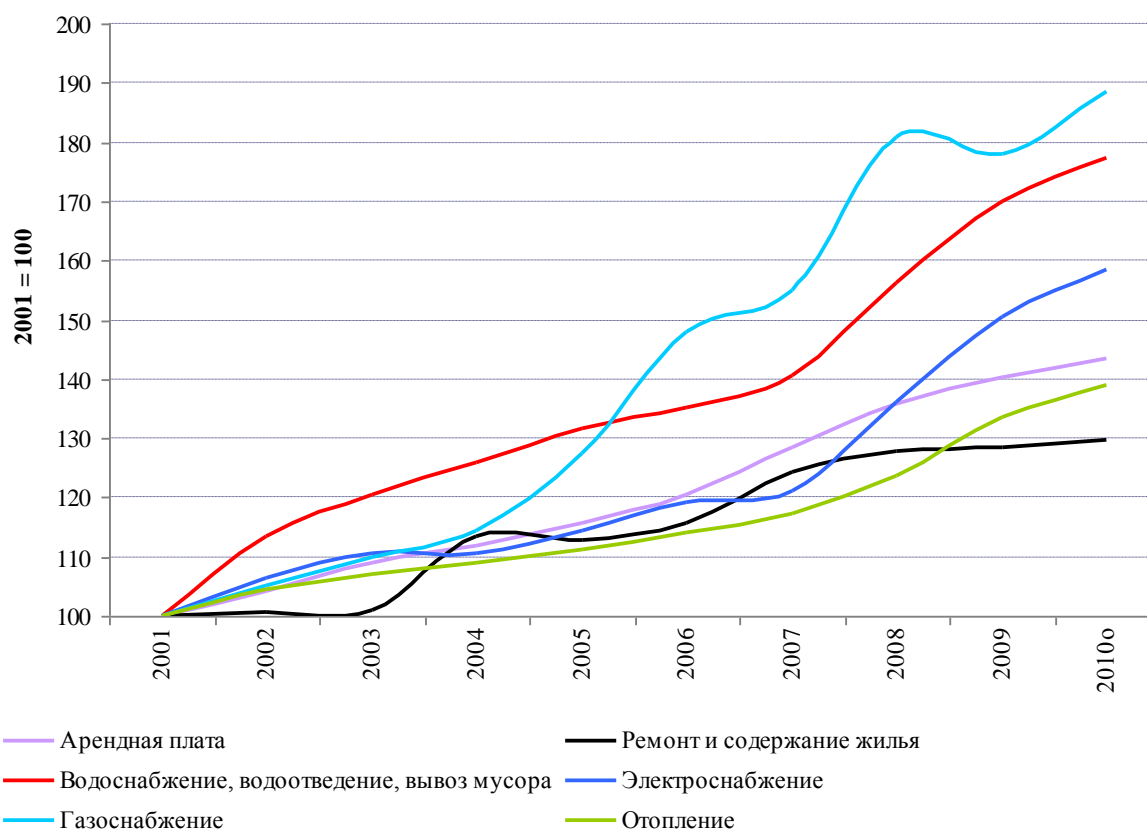
График 9. Динамика номинальных и реальных тарифов на ЖКУ в Польше и индекс потребительских цен, 2001 - 2010



Источник: Евростат

Тарифы на ЖКУ возрастали быстрее, чем в ЕС, именно в реальном выражении, но это относится лишь к некоторым периодам, в частности к началу 2000-х гг. В 2001 – 2002 г. жилищно-коммунальные услуги в стране дорожали на 4-5% в год, тогда как в ЕС в целом наблюдалась относительная стабильность (напомним, что Польша в тот период ещё не была членом Евросоюза). Впоследствии темпы роста цен снизились. Новый подъём в 2005 – 2006 гг., когда цены возрастали ежегодно почти на 3%, по масштабам сходен с общеевропейским, тогда как реальное увеличение тарифов почти на 6% в 2008 г. оказалось опять-таки более значительным, чем в Европе. Зато в 2007 г. и в 2009 – 2010 гг. темпы роста тарифов соответствовали темпам потребительской инфляции, оставаясь почти неизменными в реальном выражении.

График 10. Динамика тарифов на отдельные жилищные и коммунальные услуги в Польше, 2001 – 2010, 2001 = 100



Источник: Евростат

В начале 2000-х гг. в Польше быстро росли цены на все ЖКУ, за исключением стоимости ремонта и содержания жилья, которая вплоть до 2004 г. оставалась практически стабильной. Наиболее быстрые темпы прироста цен были отмечены в сфере водоснабжения, водоотведения и вывоза мусора (более 25% за 2001 – 2002 гг.), а также электроснабжения (более 20%), но и цены на другие важнейшие услуги за два года поднялись более чем на 10%.

Но и в дальнейшем номинальные темпы роста цен на услуги ЖКУ оставались довольно значительными. Так, стоимость арендной платы, являющаяся своеобразным «якорем» для индекса цен ЖКУ в ЕС в целом, в Польше ежегодно возрастала в течение 2000-х гг. на 3-6%, с некоторым замедлением в конце 2000-х гг. Впрочем, в отличие от развитых стран Европы, в Польше вес аренды при расчёте индекса цен невелик. Цены на ремонт и содержание жилья большую часть периода показывали низкие темпы прироста, не более 3%, однако в 2004 и в 2007 г. произошли значительные повышения – на 12% и 7% соответственно. Отопление ежегодно дорожало лишь на 2%, но в

2008 – 2009 гг. произошло существенное повышение цен, составившее почти 15% за два года. Нечто подобное касается и электричества: в середине периода оно ежегодно дорожало не более чем на 5%, а в отдельные годы цены и вовсе не менялись, но в 2008 – 2009 гг. и здесь произошло повышение почти на 25%. За 2000-е гг. весьма существенно возросла стоимость услуг по водоснабжению, водоотведению и вывозу мусора: помимо того, что в середине 2000-х гг. темпы прироста цен составляли 3-6%, в 2008 – 2009 г. также было осуществлено повышение на 20%. Что касается газоснабжения, то здесь ситуация напоминает европейскую: при умеренном росте тарифов (около 5%) до 2005 г., за 2005 – 2006 гг. тарифы увеличились на 11% и 16% соответственно, в 2008 г. рост составил 17%, но в кризисном 2009 г. цены на газ чуть понизились.

Таким образом, значительный рост цен на ЖКУ в Польше в 2000-е гг. не имеет ярко выраженного «центра тяжести» среди конкретных услуг, а тенденции по отдельным услугам не вполне соответствуют европейским. Во-первых, высокие темпы прироста были зафиксированы в начале 2000-х гг., когда польская экономика ещё не была интегрирована в ЕС, а после перехода к рыночной экономике прошло ещё не так много времени. Во-вторых, стоимость некоторых услуг, в частности аренды жилья, а также водоснабжения, водоотведения и вывоза мусора, ежегодно росла более высокими темпами, чем в среднем по ЕС. В-третьих, в 2008 – 2009 гг. заметно выросли цены сразу на несколько видов услуг: и на водоснабжение, и на отопление, и на электричество. Этим был обусловлен ценовой всплеск 2008 г., а в 2009 г. эффект был частично сглажен влиянием спада цен на энергоносители. В-четвёртых, рост цен на газ в середине 2000-х гг. далеко не так сильно отразился на тарифах в Польше сравнительно с другими странами ЕС и не оказал значительного влияния на тарифы в секторе тепло- и электроснабжения, поскольку подавляющее большинство энергетических мощностей Польши ориентировано на уголь, а не на газ.

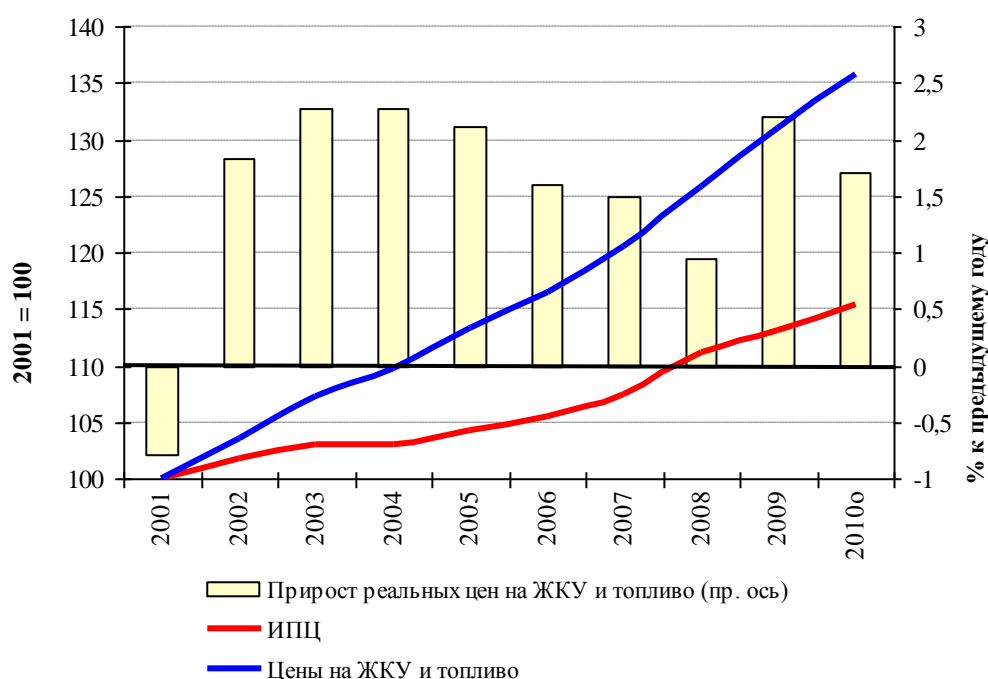
3.4. Финляндия

Номинальные показатели индекса цен на услуги ЖКУ по итогам десятилетия в Финляндии почти в точности соответствуют среднеевропейским.

Впрочем, темп потребительской инфляции – 15% за десятилетие – ниже европейского, так что в реальном выражении стоимость жилищно-коммунальных услуг всё же росла немного быстрее, чем в среднем по Евросоюзу.

Темпы роста цен на ЖКУ в Финляндии отличаются стабильностью. С 2002 по 2010 г. они ежегодно возрастают на 2,5 – 4,5% в номинальном выражении и на 1 – 2,5% в реальном выражении. В 2008 г. был заметно сокращение реальных темпов прироста, но это скорее могло быть связано с внезапным всплеском инфляции до уровня 3,5% при стандартных темпах в 1-2%.

График 11. Динамика номинальных и реальных тарифов на ЖКУ в Финляндии и индекс потребительских цен, 2001 - 2010



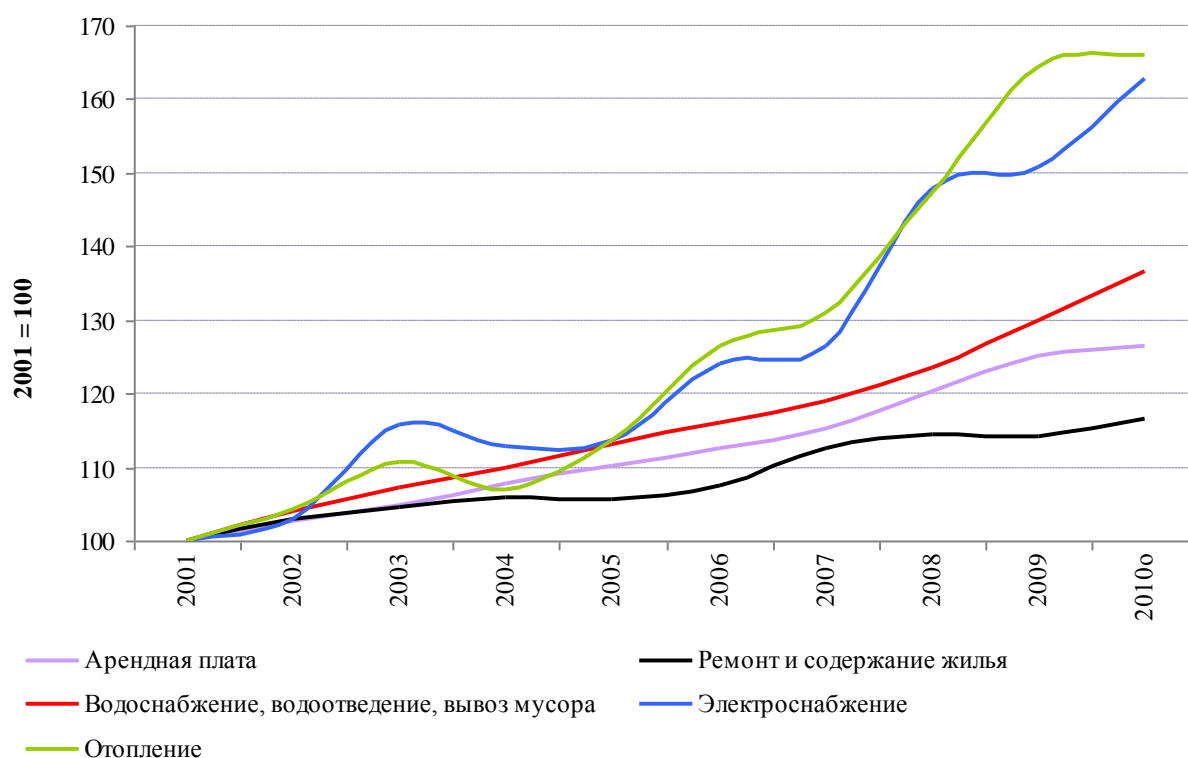
Источник: Евростат

При анализе стоимости конкретных услуг в Финляндии возникает сложность, связанная с отсутствием в системе Евростат динамики тарифов на газоснабжение. На самом деле этот показатель для финской экономики не так принципиален, поскольку газ сам по себе, а не в качестве топлива для электростанций, обеспечивает лишь 3% энергопотребления страны, и вполне объяснимо, что он не находит отражения в потребительских расходах.

Арендная плата и стоимость услуг по водоснабжению, водоотведению и вывозу мусора постепенно возрастали, как и в экономике ЕС в целом. Темпы прироста этих цен в Финляндии составляли 2-3 % в год с небольшим ускорением к концу десятилетия. Следует отметить, что доля арендной платы при расчёте индекса цен на ЖКУ в Финляндии чрезвычайно высока – более 50%. Возможно, именно большим весом данного (довольно стабильного) показателя можно отчасти объяснить стабильность индексов цен ЖКУ в Финляндии.

Стоимость ремонта и обслуживания жилья в Финляндии также возрастала постепенно, но не столь равномерно: при среднем темпе 1-2% в год в отдельные годы прирост составлял почти 5%, а порой опускался в отрицательную область.

График 12. Динамика тарифов на отдельные жилищные и коммунальные услуги в Финляндии, 2001 – 2010, 2001 = 100



Источник: Евростат

Существенно большую волатильность демонстрировали тарифы на электроснабжение и отопление. Они внесли значительный вклад в увеличение цен на протяжении 2000-х гг. В целом темп прироста цен на услуги

электроснабжения, отопления и топливо в 2000-е гг. почти всегда колебался в диапазоне 5 – 10%. При этом услуги отопления имеют пренебрежимо малый вес в структуре расходов, используемой для расчёта индекса цен, в отличие от электричества.

Тарифы на электроснабжение в Финляндии изменяются скачкообразно: периоды относительной стабильности (прирост не более чем на 2%) сменяются периодами резкого увеличения. Так, скачки происходили в 2003 г. (рост на 13%), в 2006 г. (9%), в 2008 г. (17%) и в 2010 г. (8%). Повышения в 2006 и 2008 гг., вероятнее всего, были обусловлены изменениями мировых цен на энергоносители.

Финляндия характеризуется достаточно стабильными характеристиками динамики тарифов на ЖКУ, которые возрастают невысокими, но устойчивыми темпами. Несмотря на то что жилищно-коммунальные услуги в целом в стране дорожают не так быстро по европейским меркам, существуют особенности, обуславливающие чуть более высокий темп роста тарифов на ЖКУ в реальном выражении. Во-первых, это очень большой вес арендной платы при расчёте индекса цен на ЖКУ. В Финляндии она возрастает быстрее, чем в ЕС, в реальном выражении. Во-вторых, это быстро и скачкообразно растущие тарифы на электроснабжение.

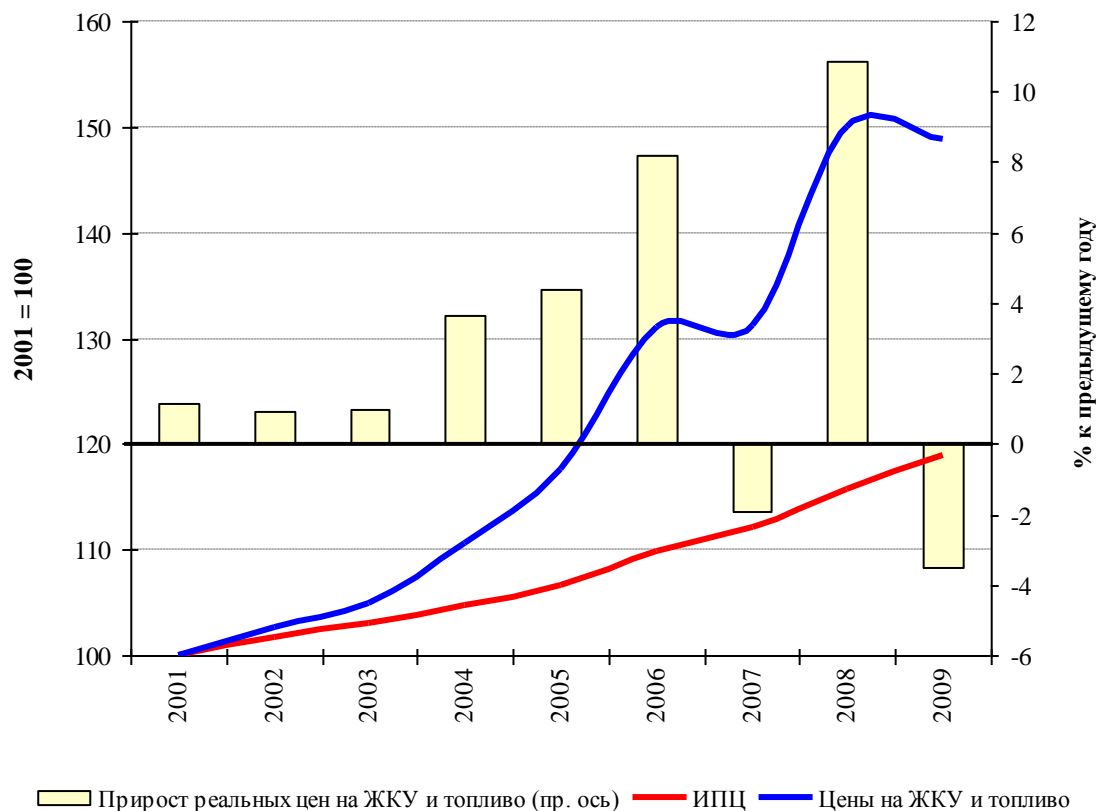
3.5. Великобритания

Номинальные темпы роста тарифов на ЖКУ и топливо в Великобритании в среднем за 2001 – 2009 гг. заметно превышают показатели по Евросоюзу в целом. Если в ЕС по итогам 2009 г. тарифы превосходили уровни 2001 г. почти на 35%, то в Великобритании – почти на 50%. При этом накопленная инфляция за указанный период также составила около 20%, так что можно говорить и о высоких реальных темпах удорожания жилищно-коммунальных услуг.

Темпы прироста цен на ЖКУ в реальном выражении в Великобритании увеличились к середине 2000-х гг., как и в целом по ЕС. При этом и в 2004 – 2005 гг., и особенно в 2006 г. эти темпы превосходили среднеевропейские уровни. В 2006 г. тарифы ЖКУ в номинальном выражении повысились на 11%, а в реальном – на 8%, что ни разу не наблюдалось за исследуемый период ни в ЕС в целом, ни в какой-либо из рассмотренных выше стран. В 2008 г., в период

возобновления активного роста тарифов, они повысились уже на 14% в номинальном выражении и на 11% в реальном. Впрочем, в 2007 г., так же как и в 2009 г., отмечались кратковременные снижения цен.

График 13. Динамика номинальных и реальных тарифов на ЖКУ в Великобритании и индекс потребительских цен, 2001 - 2009



Источник: Евростат

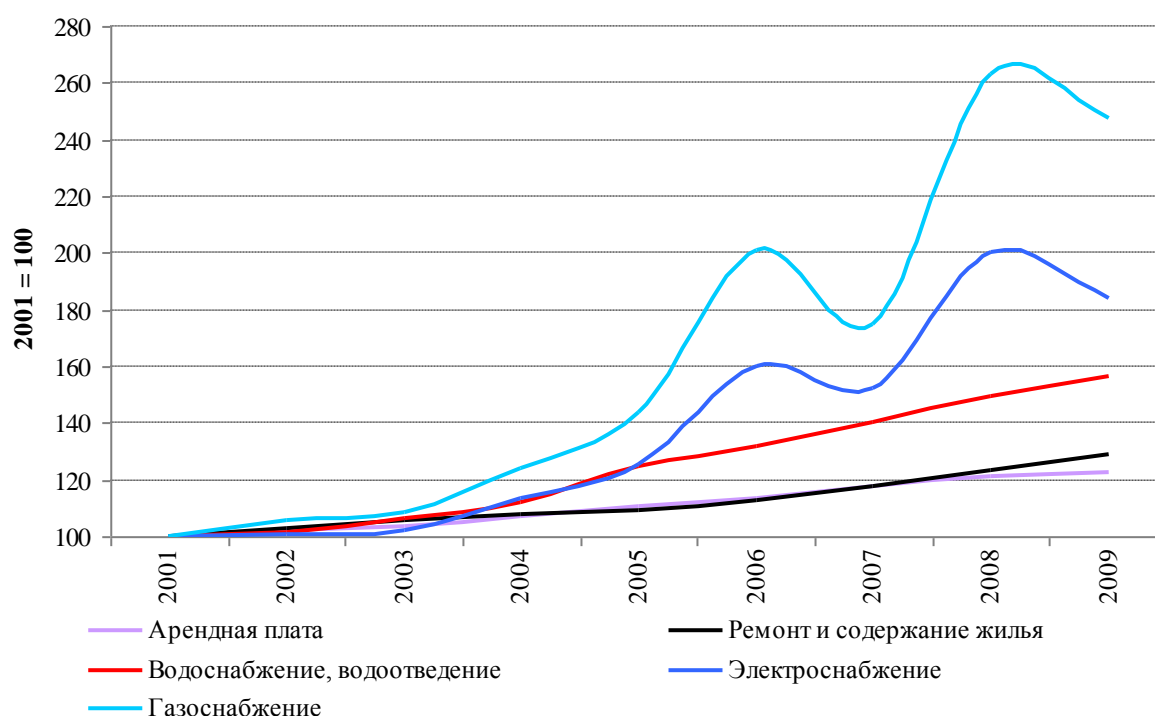
При рассмотрении цен на конкретные услуги следует отметить, что Евростат не включает в анализ тарифов на ЖКУ для Великобритании стоимость отопления. Это представляется обоснованным, поскольку спрос на тепло, произведённое котельными и ТЭС, составляет менее 1% энергопотребления Великобритании (в среднем по ЕС – около 3,5%), т. е. теплоснабжение подобного рода не играет в экономике значительной роли.

Как и в ряде рассмотренных выше случаев, арендная плата, занимающая значительное место в структуре расходов населения на жилищные услуги, растёт поступательно и медленными темпами, около 1-3% ежегодно. Услуги на ремонт и содержание жилья в 2007 – 2009 г. дорожали несколько быстрее – на

4-5% ежегодно, но в среднем за десятилетие темпы роста их стоимости относительно других услуг оставались весьма умеренными.

Довольно быстро росли в цене услуги водоснабжения и водоотведения: ежегодные темпы прироста цен в 2000-х гг. составляли от 4 до 7%, а в 2005 г. – и вовсе 11%. Подобная динамика среди рассмотренных стран наблюдалась только в Польше.

График 14. Динамика тарифов на отдельные жилищные и коммунальные услуги в Великобритании, 2001 – 2009, 2001 = 100



Источник: Евростат

Но наиболее существенное влияние на высокую скорость роста тарифов в жилищно-коммунальной сфере Великобритании оказали услуги электро- и особенно газоснабжения. Необходимо отметить, что первый ценовой бум на рынке газа, который был отмечен всплеском цен на ЖКУ в Европе в целом в 2005 – 2006 гг., на британском газовом рынке происходил несколько раньше и был острее. Уже в 2004 г. цена на газ в Британии увеличилась более чем на 30%, в Европе в целом – лишь на 6%¹⁰⁴. Если в 2001 – 2003 гг. газоснабжение в Великобритании дорожало ежегодно на 3-6%, а электроснабжение – менее чем на 2%, то в 2004 – 2005 гг. ежегодные темпы прироста цен составили около 15%

¹⁰⁴ Данные British Petroleum Statistical Review of World Energy 2010.

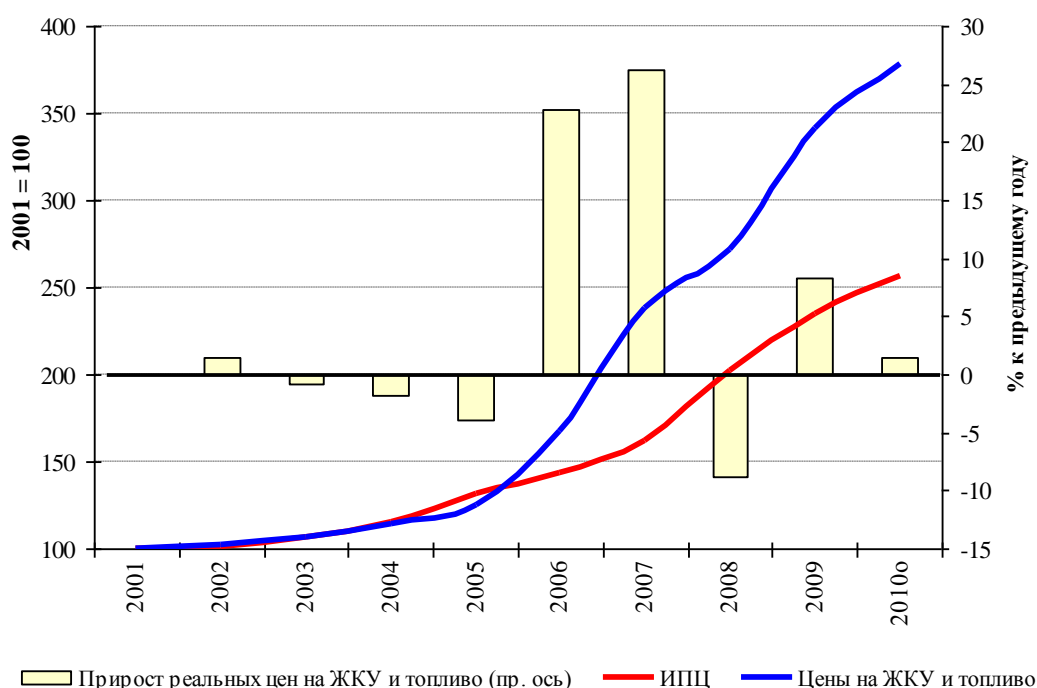
для газа и около 10% для электричества, а в 2006 г. – 40% и 30% соответственно. Более 35% генерирующих мощностей Великобритании в этот период работали на газе, причём почти весь газ добывался непосредственно в Великобритании и реализовывался на либерализованном рынке. После снижения цен в 2007 г. последовал новый бум: в 2008 г. цена газоснабжения увеличилась в полтора раза, а электроснабжения – более чем на 30%, но в 2009 г. последовал новый спад конъюнктуры, хотя в последнем случае электроснабжение подешевело несколько сильнее, чем газ (на 8% и 6% соответственно).

Британский сектор ЖКХ оказалась в очень значительной степени подвержен конъюнктуре на рынке энергоносителей. Следует отметить особенность британского газового рынка, который основан не на долгосрочных контрактах с привязкой к цене корзины нефти и нефтепродуктов, а на спотовых и форвардных сделках на свободном рынке. Это может служить дополнительным фактором ценовой волатильности. Неустойчивость цен на газ и, как следствие, на электричество, которые занимают существенное место в структуре расходов на ЖКУ, и обусловили высокие и неравномерные темпы роста тарифов в сфере ЖКХ в Великобритании.

3.6. Украина

Динамика тарифов на жилищно-коммунальные услуги в Украине значительно отличается и от европейских, и от российских показателей. До 2005 г. включительно темпы прироста тарифов отставали от темпов потребительской инфляции, т. е. снижались в реальном выражении.

График 15. Динамика номинальных и реальных тарифов на ЖКУ в Украине и индекс потребительских цен, 2001 - 2010



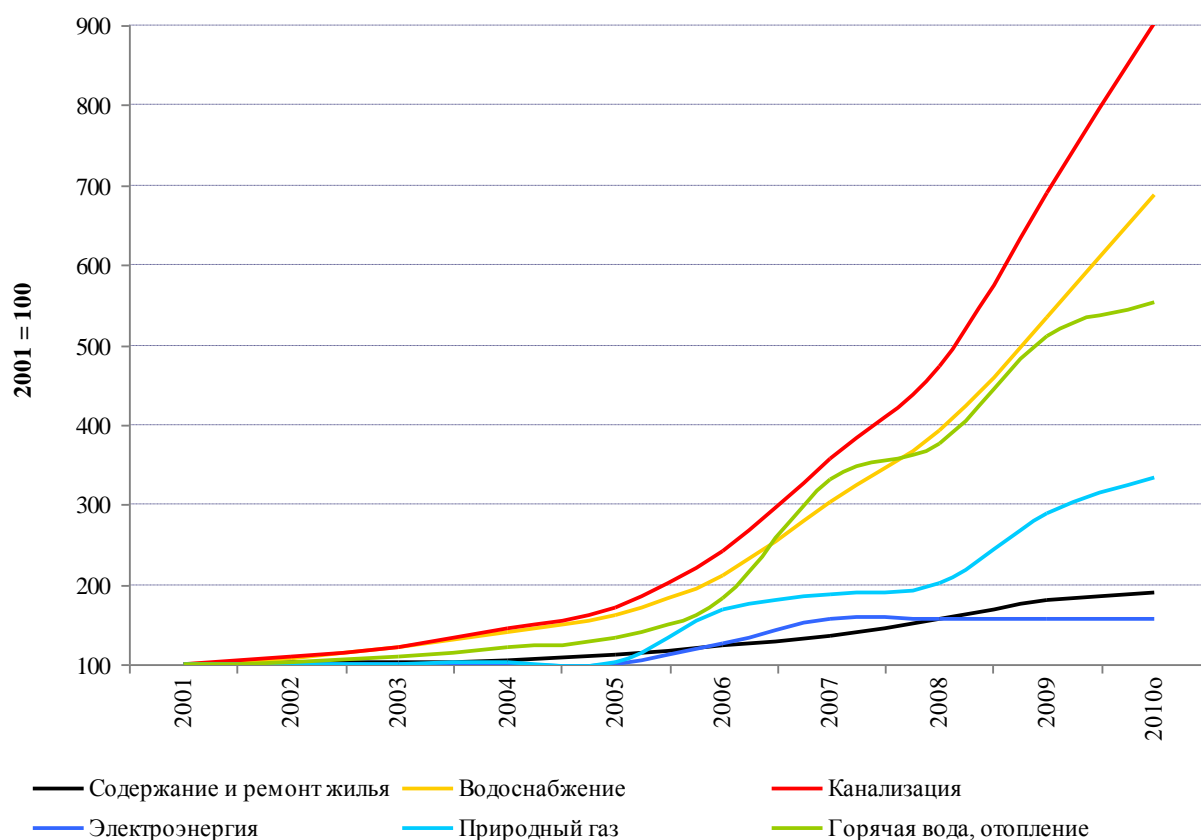
Источник: Государственный комитет статистики Украины

Но в 2006 – 2007 гг. ситуация в корне изменилась: за два года цены на услуги ЖКХ выросли более чем на 90% в номинальном выражении и на 55% в реальном выражении. В 2008 г. номинальные темпы роста тарифов снизились до 14% и снова оказались ниже инфляции, но в 2009 г. произошёл обратный процесс: инфляция снизилась, а темпы роста тарифов возросли. Ожидается, что в 2010 г. они вновь сравняются и динамика после столь резких корректировок вернётся к тенденциям первой половины 2000-х гг.

При этом динамика тарифов на отдельные услуги в течение рассматриваемые периоды сильно различалась. Так, плата за содержание и ремонт жилья ни в одном году значимо не увеличилась в реальном выражении. В начале 2000-х гг. она росла на 1-2% ежегодно, в середине десятилетия темпы приблизились к 10%, а в конце – к 15% в год, но все равно они постоянно оставались ниже темпов инфляции. Тарифы на горячее и холодное водоснабжение, отопление, канализацию в 2002 – 2005 гг. росли на 10-15% ежегодно, и даже порой на 20% (канализация в 2004 – 2005 гг.), и зачастую несколько обгоняли инфляцию. Но этот рост с лихвой компенсировался

абсолютной стабильностью тарифов на электричество и почти абсолютной стабильностью тарифов на газ.

График 16. Динамика тарифов на отдельные жилищные и коммунальные услуги в Украине, 2001 – 2010, 2001 = 100



Источник: Государственный комитет статистики Украины

В 2005 г. с вступлением в силу закона «О жилищно-коммунальных услугах» активизировалась работа органов власти по реформированию тарифов с целью приведения их к уровню, достаточному для обеспечения потребностей жилищно-коммунального комплекса. В результате этого начиная с 2005 г., но в особенности в 2006 – 2007 гг. были резко подняты тарифы на большую часть жилищно-коммунальных услуг. За два года более чем на 80% взлетели тарифы на газ, на 55% – на электричество, почти на 90% – на водоснабжение, более чем вдвое – на канализацию и почти в два с половиной раза – на горячее водоснабжение и отопление. При этом годовая инфляция в 2006 и 2007 гг. составила 9% и 13% соответственно. В 2008 и 2009 гг. наметились тенденции к снижению темпов удорожания: тарифы на водоснабжение и канализацию росли почти такими же темпами, но расценки на горячую воду и отопление увеличились примерно в полтора раза за два года, так же как и на газ, а тариф на

электроэнергию вновь был зафиксирован. Ожидается, что по итогам 2010 г. рост тарифов в ещё большей мере снизится и составит около 15-20% в годовом исчислении для водоснабжения, канализации и газоснабжения, около 5% для горячей воды и отопления при неизменной стоимости электроэнергии.

В первой половине 2000-х гг. в Украине поддерживались относительно низкие темпы роста тарифов на ЖКУ, причём стоимость газо- и электроснабжения вообще была фиксированной. Во второй половине десятилетия Украина прошла через болезненную реформу тарифного регулирования, приведшую к многократному – в 3-5 раз – увеличению стоимости ряда ЖКУ для населения. Исключением стала электроэнергия, тариф на которую был повышен в общей сложности лишь на 56% за 2006 – 2007 гг., а впоследствии зафиксирован.

Раздел 4. Сравнительные оценки динамики и величины тарифов на услуги ЖКХ в России и странах Европы за период 2000-х гг.

Темпы прироста тарифов на услуги ЖКХ в 2000-е гг. в России существенно отличаются от показателей стран ЕС и Украины в большую сторону. С 2001 г. по 2009 г. российские тарифы в номинальном выражении увеличились в 6 раз, украинские – в 3,5 раза, тогда как в странах ЕС в целом и в рассмотренных странах в частности номинальные расценки на жилищно-коммунальные услуги выросли максимум на 50%. Безусловно, в европейских странах значительно ниже был и уровень инфляции. Однако и в реальном выражении разрыв не только между Россией и странами единой Европы, но и между Россией и Украиной остаётся крайне высоким. Даже при корректировке на темпы инфляции оказывается, что тарифы на ЖКУ в России увеличились к 2010 г. по сравнению с 2001 г. почти в 2,5 раза.

Таблица 2.

Прирост тарифов на ЖКУ в реальном выражении (за вычетом темпов инфляции по ИПЦ), 2009 г., % от уровня 2001 г.

	Россия	ЕС	Германия	Польша	Финляндия	Великобритания	Украина
<i>ЖКУ и топливо</i>	<i>144,5</i>	<i>12,0</i>	<i>5,5</i>	<i>19,2</i>	<i>15,7</i>	<i>25,2</i>	<i>45,5</i>
Арендная плата	-	-0,7	-4,4	14,7	10,6	3,1	-
Содержание и ремонт жилья	150,4	6,8	6,3	5,2	0,8	8,6	-22,8
Водоснабжение, водоотведение	192,8(х)/ 205,6(г)	14,7	-1,2	39,3	14,9	31,8	127,6
Электроснабжение	62,7	20,2	32,0	23,1	33,2	54,6	-33,4
Газоснабжение	98,6	32,7	16,6	45,8	-	108,4	23,4
Отопление	172,5	25,3	22,9	9,3	45,3	-	118,1

Источник: Евростат, ФСГС РФ, Государственный комитет статистики Украины

Примечание: в ЕС, Германии, Польше, Финляндии в состав водоснабжения и водоотведения включены также услуги по вывозу мусора. В России отдельно указаны данные для холодного (вместе с водоотведением) и горячего водоснабжения. В Украине показатели водоотведения не учитываются, в состав отопления включено горячее водоснабжение.

С точки зрения тенденций в указанное десятилетие между Россией и другими странами также существуют различия как по сектору ЖКХ в целом, так и по отдельным услугам. Во-первых, в России в 2000-х гг. всё-таки существовала тенденция к сокращению не только номинальных, но и реальных темпов роста тарифов ЖКХ. Эта картина отчасти может быть нарушена двумя крайними точками: 2009 и 2010 гг. Впрочем, пока ещё невозможно с достаточной долей уверенности утверждать, становятся ли они знаком слома тренда или же являются просто кризисными экстремальными значениями. В странах ЕС в целом очевидных тенденций к существенному изменению реальной величины тарифов или темпов их роста не наблюдалось. Это более всего очевидно на примере Германии.

В то же время европейский сектор ЖКХ оказался подвержен внешним шокам – всплескам конъюнктуры на рынках энергоносителей, что обусловило заметное увеличение тарифов на газоснабжение, а также на связанные с ним услуги электроснабжения и отопления в реальном выражении почти повсеместно в определённые периоды времени: в 2005 – 2006 гг. и в 2008 г. с обратной корректировкой в 2009 г.

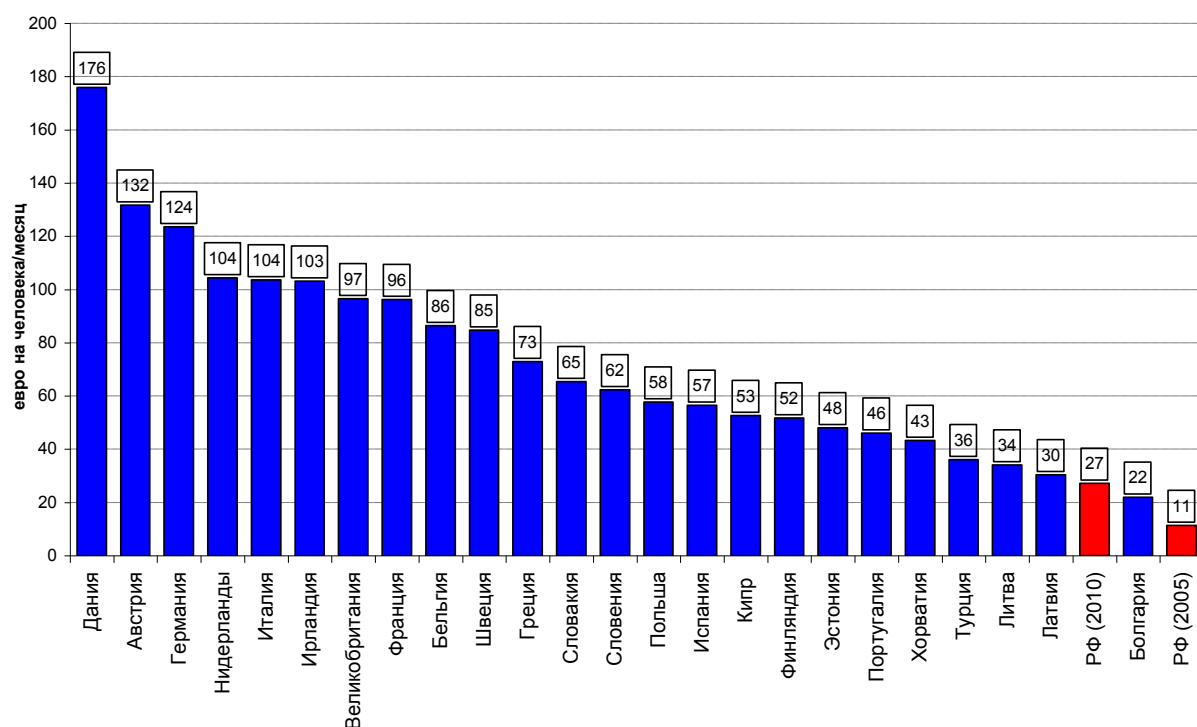
В России эти явления полноценного отражения не нашли. Если в ЕС (и в отдельных его странах) «центр роста» тарифов в 2000-е гг. концентрировался именно в отраслях газо-, электро- и теплоснабжения, то в России электричество и газ, напротив, дорожали в среднем заметно медленнее, а водоснабжение, водоотведение, содержание и ремонт жилья, напротив, демонстрировали очень высокие темпы прироста.

Резко выделяется динамика стоимости услуг по содержанию и ремонту жилья в России. В странах Евросоюза и тем более в Украине эти услуги если и дорожали в реальном выражении, то очень медленно, намного медленнее тарифов на ЖКУ в целом. В России же, напротив, они показали более высокие темпы прироста по сравнению со всей группой тарифов на ЖКУ.

Услуги водоснабжения в России дорожали также значительно быстрее жилищно-коммунальных услуг в целом. Подобная картина наблюдалась в Польше и Украине, отчасти в Великобритании. В Германии и Финляндии, напротив услуги водоснабжения дорожали медленнее других услуг.

Безусловно, в странах сопоставления тоже имеет место своя собственная специфика. В Польше, как и в России, в начале 2000-х гг. была заметна тенденция к сокращению реальных темпов роста тарифов, но после присоединения к ЕС динамика тарифов в стране схожа со среднеевропейской. В Финляндии заметны тенденции к постепенному росту тарифов ЖКХ в реальном выражении. Совсем иной характер носит ситуация в Украине, где пик роста тарифов в связи с реформированием регулирования пришёлся как раз на вторую половину 2000-х гг., когда в России, напротив, реальные темпы увеличения тарифов сократились.

График 17. Расходы на ЖКУ в странах ЕС и России, 2005 год, евро на человека в месяц



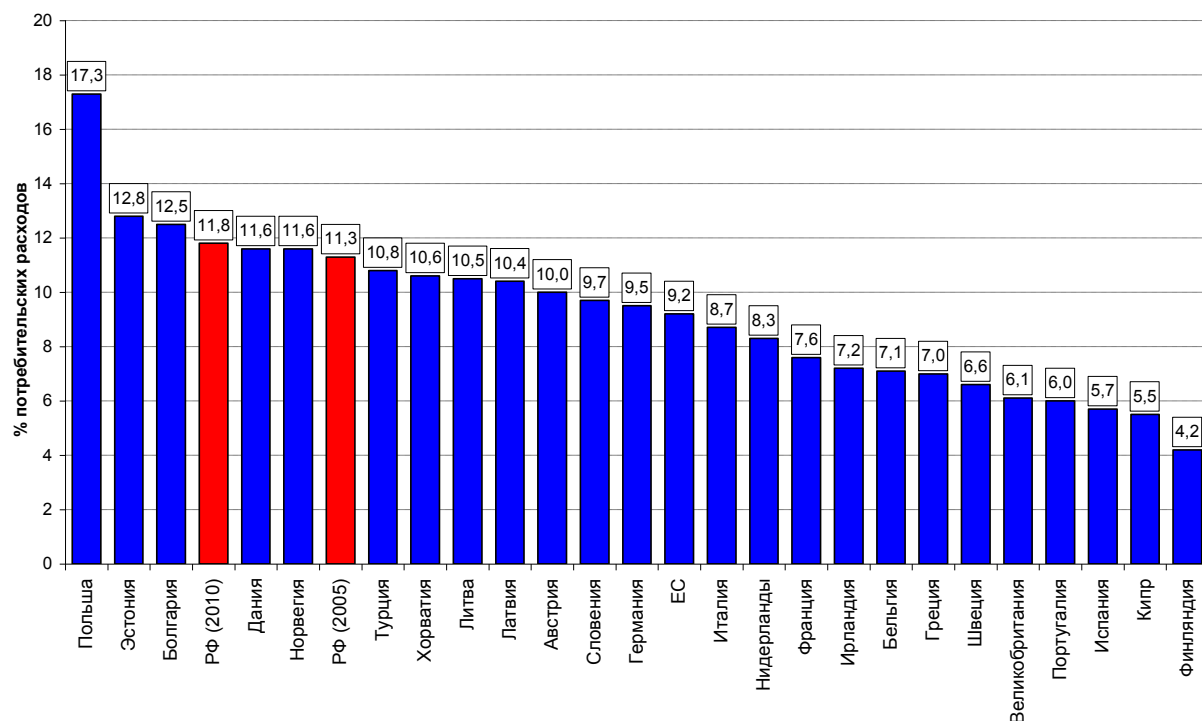
Источник: Евростат, ФСГС РФ

Сопоставление абсолютной величины тарифов на ЖКУ в России и странах Европы показывает, что в абсолютном выражении услуги данной группы в середине 2000-х гг. обходились гражданам России всё ещё значительно дешевле, чем европейцам, и в 2010 г. картина едва ли существенно изменилась.

Но при принятии во внимание реального уровня потребительских расходов населения РФ и той роли, которую играют в нём траты на оплату ЖКУ, ситуация выглядит кардинально иной. Обнаруживается, что Россия находится, по крайней

мере, на среднеевропейском уровне по доле услуг ЖКУ в расходах, а возможно, уже попала в число европейских лидеров по этому показателю.

График 18. Доля расходов на ЖКУ в странах ЕС и России, 2005 год, % расходов



Источник: Евростат, ФСГС РФ

Раздел 5. Факторы отклонения динамики тарифов в России на услуги ЖКХ в целом и по отдельным услугам от динамики в европейских странах

Среди причин отклонения динамики тарифов в России от аналогичных показателей других стран можно выделить методологические и содержательные факторы.

Один из них уже упоминался выше: речь идёт о других весах компонентов при расчёте индекса цен на ЖКУ. Эти различия могут быть обусловлены как специфическими характеристиками хозяйства конкретной страны (к примеру, практическое отсутствие газоснабжения частных лиц в Финляндии или пренебрежимо малая роль центрального отопления в Великобритании), так и уровнем развития отдельных рынков. Наиболее важным в этой связи представляется рынок аренды жилья.

В структуре индекса цен на ЖКУ и топливо в целом по ЕС арендная плата составляет, как правило, чуть более трети. Если взять структуру индекса цен (т. е. фактически структуру расходов) на ЖКУ без учёта арендной платы, то она окажется в целом схожа с российской. 50 – 60% приходится на электроэнергию, газ и другие виды топлива. При этом, правда, доля электричества заметно выше, она превышает 20%, в России – около 10%, также более высока доля газа, зато доля отопления, даже при включении туда не только центрального отопления, но и всех видов топлива, оказывается ниже российской – около 15% (примерно 20% в России). Впрочем, это объяснимо природными факторами. В Европе по сравнению с Россией также ниже доля водоснабжения и водоотведения, которая в среднем по ЕС не превышает 25% даже с учётом того, что в этот комплекс услуг европейская статистика включает и вывоз мусора, тогда как в России этот уровень близок к 30%. Это можно связать, в первую очередь, с недостаточным развитием индивидуального учёта, а также с возможно более высоким объёмом потребностей в горячем водоснабжении.

Само по себе включение арендной платы с большим весом (который в отдельных странах превышает 50%) способно оказать значительное влияние на динамику индекса цен на ЖКУ. Статистические данные по странам ЕС свидетельствуют, что арендная плата возрастает значительно медленнее, чем цены на жилищно-коммунальные услуги в среднем. Более того, в ЕС в целом арендная плата за 2002 – 2009 гг. даже снизилась в реальном выражении. Из-за этого формируется «якорь» ценовой динамики, который несколько занижает её относительно тех стран, где плата за аренду либо не включается в индекс цен, либо включается с небольшим весом.

На деле это не означает существенного содержательного искажения с точки зрения исследования цен на ЖКУ в целом: эта ситуация лишь отражает высокий уровень развития рынков аренды и соответствующую структуру расходов потребителей. В то же время наличие заметных различий в весах требует более аккуратно подходить к сопоставлению индексов цен на ЖКУ в целом и обращаться скорее к исследованию отдельных услуг.

Среди особенностей динамики тарифов в предыдущем разделе были выделены, во-первых, чрезвычайно высокие темпы роста цен на ЖКУ, которые, впрочем, имеют тенденцию к снижению. Наиболее очевидным объяснением этому феномену является постепенный переход российского сектора ЖКХ к новым механизмам ценообразования на рынке ЖКУ от модели регулирования сектора, унаследованной от плановой экономики. Действительно, важными факторами роста тарифов стали ликвидация перекрестного субсидирования, пересмотр механизмов установления экономически обоснованных тарифов, прекращение дотаций в сфере ЖКХ и иные подобные меры 2000-х гг.

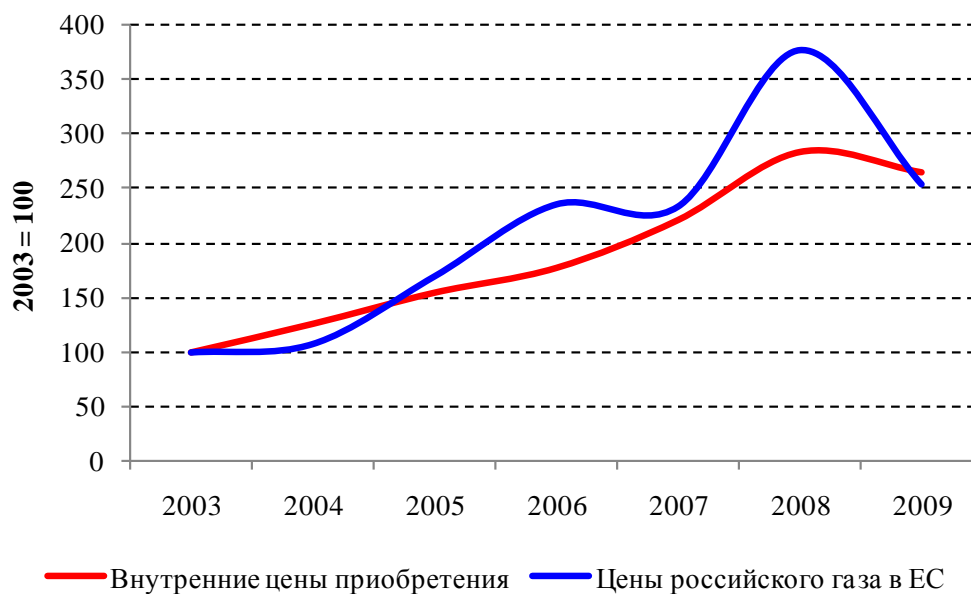
В пользу того, что Россия ещё не перешла к экономически обоснованным величинам тарифов на ЖКУ свидетельствует, во-первых, всё ещё низкий уровень расходов на ЖКУ относительно европейских стран в абсолютном выражении. Во-вторых, косвенным подтверждением может служить существенно более высокий уровень энергоёмкости экономики относительно того же Евросоюза – в том смысле, что в России ещё не прижились современные модели потребления коммунальных ресурсов.

С другой стороны, рассмотрение расходов на ЖКУ в относительном выражении – относительно суммарных расходов, – при котором оказывается, что Россия приближается к числу европейских лидеров, свидетельствует, что естественный рыночный уровень тарифов для страны уже достигнут и, возможно, достигнут уже давно. Что же касается высокой энергоёмкости и высокой ресурсоёмкости в целом, то отчасти это может быть связано с климатическими особенностями, к тому же применительно именно к домохозяйствам этот вопрос нуждается в более тщательном рассмотрении.

Не менее важно отметить и высокую степень износа жилищно-коммунальной инфраструктуры, которая требует значительных инвестиционных программ для реновации и модернизации, а существующие механизмы формирования тарифов позволяют за счёт оплаты ЖКУ финансировать соответствующие программы

Применительно к услугам газоснабжения, а также электро- и теплоснабжения было отмечено, что на динамике их стоимости существенно не отразились ценовые шоки на рынках энергоносителей в 2005-2006 гг. и в 2008-2009 гг. Несомненно, это связано с внутренним регулированием цен на газ, при котором внутренние цены существенно отличаются от мировых как по масштабам, так и по динамике. Вместе с тем существующая политика по сближению российских цен с мировыми в ближайшие годы обуславливает устойчивый подъем стоимости газоснабжения, а равно и электричества ввиду ключевой роли газа в российской электроэнергетике. Вследствие этого динамика цен на газо- и электроснабжение была лишена резких подъёмов и спадов, что имело место в ряде европейских стран, хотя при этом цены довольно быстро увеличивались.

График 19. Динамика внутренних и экспортных цен на российский газ, 2003 = 100



Источник: ФСТГ РФ, Bloomberg, МВФ

Парадоксально выглядит тот факт, что значительно более высокие темпы прироста реальных цен были зафиксированы для других ЖКУ: для отопления, холодного и горячего водоснабжения и водоотведения, а также для содержания и ремонта жилья.

Высокий рост тарифов на отопление и на горячее водоснабжение отчасти может быть связан с ростом цен на энергоносители, но он слишком существенно превышает показатели электро- и газоснабжения. Ещё большие вопросы возникают в связи с водоснабжением и водоотведением и особенно с содержанием и ремонтом жилья. Выше уже отмечалось, что последняя услуга, как правило, дорожает существенно медленнее других, но в случае России всё оказалось иначе.

Подобная динамика заставляет искать другие источники роста тарифов на указанные услуги, помимо внешних шоков, общего инфляционного давления и роста цен на используемые ресурсы. Важным фактором в этой связи могут оказаться институциональные параметры регулирования тарифообразования.

Характеристики нормативного регулирования и его недостатки были подробно рассмотрены в разделе 1 данной работы. В первую очередь в этой связи следует выделить отсутствие системы критериев включения расходов в состав тарифов, в частности для водоснабжения и водоотведения, и недостаточно точную методику установления нормативов потребления в тех случаях, когда отсутствует

индивидуальный учёт потребления. Данные недостатки регулирования не дают возможности проводить эффективный контроль над экономической обоснованностью тарифов и создают возможности для их произвольного завышения либо для нерационального использования ЖКУ. В сфере содержания и ремонта жилья важнейшей проблемой является отсутствие полноценного универсального механизма формирования соответствующих тарифных ставок со стороны самих собственников, которые порой занимают пассивную и безответственную позицию, хотя, в соответствии с нормами ЖК РФ, именно они обладают ключевыми правами при определении размеров оплаты.

Раздел 6. Выводы о возможных мерах экономической политики, направленной на корректировку сложившихся тенденций в сфере ценообразования на услуги ЖКХ

1. Методика расчета тарифов

При использовании любых методов регулирования тарифов (на один год, на долгосрочный период) должны быть разработаны и установлены обязательные *стандарты качества услуг, работ и базовые нормативы расходов ресурсов* (основные фонды, трудозатраты, материальные затраты и т.п.), необходимые для обеспечения качественной поставки тепла, электрической энергии, воды, очистки стоков, утилизации (захоронения) ТБО. Только при установлении таких нормативов возможно разрабатывать техническое задание на разработку *производственной программы организации коммунального комплекса*, принимать и производить контроль за выполнением такой программы, а также быть уверенным в *установлении экономически обоснованных тарифов* (Тариф = Производственная программа/Объем реализации).

2. Регулирование нормативов потребления и их учета в расчетах за поставленные ресурсы и услуги

Разработать новые Правила разработки и утверждения нормативов объемов потребляемых коммунальных ресурсов с учетом требований федерального закона №261-ФЗ об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности. Необходимо установление на федеральном уровне четкой и обоснованной методологии определения нормативов

потребления коммунального ресурса. Строгий контроль за соблюдением формулы (тариф = производственный план/норматив потребления), исходя из которой тариф – величина обратно пропорциональная нормативу потребления, а, следовательно, при повышении норматива потребления в условиях утвержденной производственной программы тариф должен снижаться.

При этом следует учитывать, что приоритетным в соответствии с действующим законодательством в сфере энергосбережения является расчет потребителей за тепло, воду, электроэнергию, газ по приборам учета. Следовательно, при установлении порядка определения нормативов потребления должна закладываться мотивация граждан переходить на расчеты по приборам учета. Следовательно, должен быть справедливый механизм распределения разницы между общим объемом ресурса, потребленного домом, и гражданами, имеющими или не имеющими ИПУ (вариант: распределять пропорционально количеству квартир).

3. Регулирование предельных индексов и предельных уровней тарифов

Необходимо четко определить полномочия органов власти в регулировании цен (а не тарифов) на КУ: если исходить из действующих норм о том, что эти цены рассчитываются исходя из тарифов на товары/услуги ОКК/РСО по формулам, указанным в Постановлении № 307, следует определить механизм приведения результата таких расчетов в соответствии с предельным индексом по каждому виду КУ, исключив в этой части полномочия региона (пример их реализации приведен в судебных решениях). Одновременно следует предусмотреть механизм компенсации УО/ОКК/РСО выпадающих доходов в связи со снижением оплаты за КУ на основе проведения аудита расходов ОКК/РСО и недопущения индексации заложенных в тарифах рисков неплатежей со стороны населения, а в последующем создания стимулов для снижения себестоимости поставок

ресурсов и коммунальных услуг населению как за счет повышения степени их технологичности, так и посредством повышения надежности договорных отношений между всеми участниками отношений в сфере поставок коммунальных ресурсов и услуг.

Вариант: исключить снижение цен на КУ до установленных предельных индексов, заменив его компенсацией в виде социальной помощи на оплату разницы в цене коммунальных услуг. Одновременно нуждается в уточнении норма статьи 157 ЖК РФ в части полномочий по регулированию цен на КУ.

4. Тарифообразование на горячее водоснабжение и теплоснабжение

Поскольку существует неопределенность в вопросе о регулировании платы за горячую воду, поставляемую в МКД с точки зрения полномочий по установлению этой платы и метода регулирования, необходимо исключить такой вид регулируемого тарифа как тариф на горячее водоснабжение (ПП-520), и полностью перейти на регулирование тарифа на теплоноситель согласно ФЗ-190 либо четко разграничить ситуации применения тарифов на теплоноситель согласно ФЗ-190 и расчета цен на горячую воду в соответствии с ФЗ-210 и ПП-520 в отношениях РСО/ОКК-УО/ТСЖ-граждане.

5. Состав коммунальных услуг

В соответствии с ЖК РФ и ПП-491 обслуживание и эксплуатация внутридомового оборудования и сетей является составной частью жилищной услуги и оплачивается в составе платы за эту услугу. Следует привести в соответствие с этим положением нормы Общероссийского классификатора «Коммунальные услуги», включающие замену и ремонт этого оборудования в состав КУ. Необходимо исключить возможность учета указанной платы в составе тарифа на КУ.

6. Статус организаций коммунального комплекса

Уточнить в законе статус организаций коммунального комплекса и ресурсоснабжающих организаций, а также четко определить соотношение между этими понятиями, что необходимо в том числе в контексте создания необходимых стимулов как для снижения себестоимости поставляемых ресурсов и услуг, так и для расширения временного горизонта планирования хозяйственной деятельности в целях обеспечения инвестиций в основные средства.

7. Определение платы за ремонт и содержание жилья

На федеральном уровне разработать и ввести *обязательные стандарты эксплуатации многоквартирных домов с определением минимальных расценок на выполнение каждого из видов работ*, а также установить обязанность граждан нести расходы по выполнению стандартов обслуживания многоквартирных домов с установлением ответственности за нарушение такой обязанности.

Следует продлить срок действия ФЗ-185, предусматривающего решение проблемы капитального ремонта путем привлечения бюджетных источников. Целесообразно включить в сферу действия закона МКД с непосредственной формой управления.

Снижение издержек, влияющих на величину тарифа на КУ, связано с оптимизацией схем предоставления этих услуг и размещения на территориях поставляющих ресурс организаций, с планированием и эффективным использованием инвестиций в модернизацию, реконструкцию и строительство коммунальных систем. Соответственно, большое значение имеет разработка и принятие полноценных программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований, наведение порядка в разработке и утверждении схем теплоснабжения, реализация закона «Об энергосбережении» (определение порядка применения долгосрочных тарифов на услуги организаций коммунального

комплекса, условия сохранения за организациями коммунального комплекса достигнутой ими экономии, переход на метод инвестированного дохода в регулировании тарифов и иное). Кроме того, учитывая, что теплоснабжение и электроснабжение исключены из сферы применения ФЗ-210 и так же, как газоснабжение, в настоящее время регулируются специальными законами, предусматривающими специфику подходов к тарифообразованию, целесообразно принятие федерального закона, специально регулирующего водоснабжение и водоотведение и учитывающего уже установленные правила образования тарифов в указанных сферах.

8. Ограничение роста тарифов

В качестве чрезвычайной меры в целях обеспечения устойчивости отношений в коммунальной сфере на краткосрочную перспективу, когда оцененный уровень неплатежеспособности населения, превысит критическую отметку (определение ее – отдельный вопрос) возможно ограничение роста («замораживание») цен на коммунальные услуги населению. Такая мера обуславливается тем, что уровень цен на коммунальные услуги не соответствует доходам подавляющего большинства граждан, в том числе, в результате учета в тарифах риска неплатежей, перекладывающих бремя на добросовестных плательщиков, что в дальнейшем приводит к существенному снижению их платежеспособности и в перспективе может привести к массовым отказам от оплаты коммунальных услуг, что в свою очередь может вызвать стагнацию всей цепочки отношений потребитель-управляющая организация-организация коммунального комплекса/ресурсоснабжающая организация. Дисбаланс цен на коммунальные услуги и уровня доходов населения означает нарушение основного принципа регулирования тарифов, который заключается в обеспечении доступности коммунальных услуг для населения.

Вместе с тем, помимо принципа доступности коммунальных услуг для граждан регулирование тарифов основывается также на принципе баланса

интересов потребителей услуг и интересов организаций коммунального комплекса (ресурсоснабжающих организаций), что, как было указано выше, включает в себя установление экономически обоснованных тарифов на услуги таких организаций, обеспечивающих нормальное воспроизводство этих услуг. Реализация принципа экономически обоснованных тарифов важна не сама по себе, а вместе с созданием стимулов для ОКК/PCO снижать удельные затраты, повышать уровень эффективности поставок ресурсов и услуг при условии неповышения тарифов в реальном выражении.

«Замораживание» тарифов на коммунальные ресурсы и услуги для населения в случае возникновения кризисных ситуаций также будет иметь ряд побочных негативных последствий как для отдельных групп участников процесса поставки этих ресурсов/услуг, потребителей, так и для возможности повышения эффективности функционирования всей коммунальной сферы в целом. Так, по имеющейся информации на рассмотрение Конституционного Суда Российской Федерации уже поступили обращения, связанные с оценкой законодательного регулирования вопросов компенсации убытков коммунальных организаций, образующихся в результате применения мер государственного сдерживания тарифов (применения предельных индексов). Подтверждение обоснованности компенсаций убытков коммунальных предприятий, решая часть проблем, в краткосрочной перспективе, неизбежно создать еще более масштабные проблемы в дальнейшем.

Вот почему именно создание действенного механизма, сдерживающего рост тарифов, но включающего в себя создание адекватных стимулов снижения себестоимости поставок ресурсов/услуг, необходимый уровень прозрачности формирования тарифов, повышения договорной дисциплины всех сторон, является ключевым условием устойчивого развития такой социально значимой сферы как коммунальное хозяйство.

Следует отметить, что поскольку определение указанного механизма связано с экономическим обоснованием размера тарифов, особую актуальность приобретает решение вопросов, указанных в пунктах 3, 4 и 6.