

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ  
ФИНАНСОВОГО ОЗДОРОВЛЕНИЯ  
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА**

**• Издательство ТГТУ •**

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ  
ФИНАНСОВОГО ОЗДОРОВЛЕНИЯ  
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА**

Методические рекомендации

Тамбов • Издательство ТГТУ • 2004

УДК 643.001.73(075)  
ББК У9 (2) 441я73-5  
С13

**Рецензент**

Доктор экономических наук, профессор Б. И. Герасимов

С13            Институциональные механизмы финансового оздоровления жилищно-коммунального хозяйства: методические рекомендации / Составители: К. Н. Савин. Тамбов: Тамб. гос. техн. ун-та, 2004. 48 с.            Метод. Изд-во

Рассмотрены основные проблемы коммунальных предприятий России в условиях рыночной экономики по управлению муниципальным имуществом, механизмы финансового оздоровления жилищно-коммунального хозяйства, страхование жилья как важнейший элемент реформирования жилищно-коммунального хозяйства.

Методические рекомендации предназначены для руководителей и специалистов муниципальных образований, региональных энергетических комиссий, служб единого заказчика, студентов и преподавателей экономических вузов, осуществляющих подготовку специалистов в сфере государственного и муниципального управления.

УДК 643.001.73(075)

ББК У9 (2) 441я73-5

© Тамбовский государственный  
технический университет (ТГТУ),  
2004

Учебное издание

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ  
ФИНАНСОВОГО ОЗДОРОВЛЕНИЯ  
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Методические рекомендации

Составитель  
САВИН Константин Николаевич

Редактор В. Н. Митрофанова  
Компьютерное макетирование М. А. Остроуховой

Подписано к печати 6.02.2004  
Гарнитура Times New Roman. Формат 60 × 84/16. Бумага офсетная  
Печать офсетная. Объем: 2,79 усл. печ. л.; 2,76 уч.-изд. л.  
Тираж 400 экз. С. 105<sup>М</sup>

Издательско-полиграфический центр ТГТУ  
392000, Тамбов, Советская, 106, к. 14

## ВВЕДЕНИЕ

Одним из наиболее значимых для жилищно-коммунального хозяйства России последствий проведения реформ с начала 90-х годов стало то, что кардинальным образом изменились условия финансирования отрасли. До проведения рыночных преобразований отрасль в основном финансировалась путем централизованного распределения бюджетных ресурсов, причем общая величина расходов на ЖКХ в начале 90-х годов составляла около 7,5 % ВВП. Всплеск инфляции, произошедший вслед за либерализацией цен в 1992 году, привел к тому, что население оплачивало порядка 2 % от стоимости жилищно-коммунальных услуг. По мере углубления реформ финансовые возможности бюджетов (и муниципальных, и региональных) по финансированию ЖКХ резко снизились. Потребности же самих коммунальных предприятий в финансировании в реальном выражении остались, примерно, такими же, а с учетом инфляции, т.е. в номинальном исчислении – резко возросли.

Данная ситуация увеличила значимость тарифной политики, проводимой органами местного самоуправления – собственниками имущества коммунальных предприятий. В сложившихся экономических условиях одна из задач тарифной политики должна состоять в формировании финансовой базы коммунальных предприятий, однако в реальности этого не происходит.

Более того, **практически повсеместно тарифная политика является инструментом в политической борьбе, что имеет более негативные последствия для коммунальных предприятий.** Тарифное регулирование не выполняет одну из основных своих задач – стимулировать коммунальные предприятия к достижению целей собственника имущества. Большинство органов местного самоуправления не может четко сформулировать, что они хотят от своих коммунальных предприятий.

В рамках действующей системы тарифного регулирования тарифы на тепловую энергию, электричество, газ, воду устанавливаются вне зависимости от платежей потребителей. Причем, как правило, возможности населения оплачивать коммунальные услуги недооцениваются, а возможности бюджета – переоцениваются. В результате появляются неплатежи бюджета как за население, так и за бюджетные организации. В настоящее время во многих городах России долги органов местного самоуправления перед коммунальными предприятиями составляют величину, сравнимую с объемом городского бюджета, а зачастую и превосходят его. Это, в свою очередь, порождает долги коммунальных предприятий перед предприятиями большой энергетики, добывающими предприятиями, поддерживает накопление в экономике неплатежей и безвозвратных долгов. Попытка поддержать низкие тарифы для населения за счет промышленных и коммерческих потребителей коммунальных услуг (перекрестное субсидирование) приводит к тому, что в экономике России продолжают существовать структурные диспропорции, крайне негативно влияющие на возможности роста промышленности в целом.

Самый большой недостаток действующей системы тарифного регулирования заключается в том, что она делает практически невозможным привлечение частных инвестиций в развитие коммунальной инфраструктуры городов. Основные фонды коммунальных предприятий ветшают, вследствие чего учащаются аварии, связанные с отключением отопления в холодный период, снижение качества воды и т.д. Если такая тенденция будет развиваться, то может наступить время коммунальных катастроф. Решить эту проблему можно через стимулирование частных инвестиций в предприятия городской инженерной инфраструктуры.

В определенной мере привлечение частных инвестиций в предприятия городской инфраструктуры может служить индикатором успеха проводимых преобразований.

# 1 УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ КОММУНАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

## 1.1 ФОРМАЛИЗАЦИЯ ЦЕЛЕЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ КОММУНАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИСТОВ

Согласно ст. 6 Федерального закона от 28.08.95 № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к вопросам местного значения, находящимся в ведении муниципальных образований, относятся организации, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло-, и водоснабжения и канализации. В ст. 31 указанного закона за органами местного самоуправления закреплена обязанность определять цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, и осуществлять регулирование цен и тарифов на их продукцию (услуги).

Таким образом, органы местного самоуправления обязаны обеспечивать население коммунальными услугами. Очевидно, что эта обязанность будет существовать и в будущем (по крайней мере, до тех пор, пока будет существовать само муниципальное образование). Исходя из этого, можно сформулировать следующие цели, стоящие перед муниципалитетом:

**(1) иметь возможность обеспечить предоставление коммунальных услуг населению в необходимом объеме и с заданными параметрами качества сейчас и в любой момент времени в будущем;**

**(2) обеспечить воспроизводство муниципального имущества в том объеме и с теми качественными характеристиками, которых было бы достаточно для достижения цели (1) при наиболее оптимальном (с точки зрения собственника) управлении данным имуществом.**

Очевидно, что цель (2) вытекает из цели (1), а все остальные цели могут следовать их сформулированных выше либо коррелировать с ними. Такими целями органа местного самоуправления могут быть:

- приемлемость тарифов для потребителей коммунальных услуг (данная цель очень важна и напрямую связана с социальной политикой муниципалитета);
- сокращение бюджетных расходов на ЖКХ, в том числе за счет привлечения внебюджетных источников финансирования инвестиционных программ муниципальных коммунальных предприятий;
- повышение инвестиционной привлекательности муниципальных коммунальных предприятий;
- повышение качества жизни населения (в том числе за счет повышения качества коммунальных услуг и снижения тарифов);
- стимулирование коммунальных предприятий к эффективному использованию ресурсов (ресурсосбережение);
- стимулирование потребителей к рациональному и экономному потреблению коммунальных услуг;
- недопущение загрязнения окружающей среды коммунальными предприятиями;
- получение части прибыли от использования имущества коммунальных предприятий.

Цель (1) предполагает, что перед муниципальными коммунальными предприятиями может быть поставлена задача не только расширенного воспроизводства муниципального имущества, но и его сокращения. Примерами этого могут служить проекты по миграции с Севера, в рамках которых происходит сокращение населения и сжатие инфраструктуры городов. Таким образом, все программы по воспроизводству муниципального имущества коммунальных предприятий должны быть привязаны к стратегическим планам развития муниципального образования.

Поскольку практически перед каждым муниципальным бюджетом стоит цель сокращения расходов на ЖКХ, то цель воспроизводства муниципального имущества (2) включает задачу повышения инвестиционной привлекательности муниципальных коммунальных предприятий и привлечения внебюджетных источников финансирования инвестиционных программ предприятий. Более того, можно говорить о том, что в настоящее время муниципальное имущество коммунальных предприятий приносит собственнику убытки (это наиболее характерно для предприятий теплоснабжения, так как практика показывает, что дотации на разницу в тарифах на тепловую энергию могут "съесть" порядка 40 % всех бюджетных расходов муниципальных образований). Перспективной же можно считать цель получения прибыли или (по крайней мере) достижения безубыточности от использования муниципального имущества, в том числе находящегося у коммунальных предприятий.

В идеальном варианте все решения органа местного самоуправления, относящиеся к регулируемым муниципальным коммунальным предприятиям, должны проходить "тестирование" на их соответствие целям (1) и (2). На их основе следует формулировать конкретные задачи и программы функционирования

ния и развития муниципальных коммунальных предприятий (производственную и инвестиционную программы).

После того как сформулированы цели муниципалитета, к которым он должен стремиться при регулировании муниципальных коммунальных предприятий, появляются задачи, во-первых, постановки этих целей перед муниципальными коммунальными предприятиями, во-вторых, создания таких условий деятельности коммунальных предприятий, в которых они будут иметь возможность достичь поставленных перед ними целей, в-третьих, создания механизмов контроля за тем, как регулируемое предприятие достигает поставленных перед ним целей (создание системы мониторинга).

В данном случае под созданием условий подразумевается создание системы регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги и системы стимулов для эффективной деятельности коммунальных предприятий. Система мониторинга должна затрагивать как муниципальные, так и немunicipальные коммунальные предприятия (например, в отношении стандартов качества коммунальных услуг). Далее под коммунальными предприятиями (если это не будет оговорено особо) будут подразумеваться муниципальные предприятия ВКХ и теплоснабжения.

## 1.2 ПОСТАНОВКА ЦЕЛЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ КОММУНАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Очевидно, что цели деятельности муниципальных коммунальных предприятий не должны совпадать (и, как показывает практика, не совпадают) с целями органа местного самоуправления. В настоящее время, как правило, муниципальные коммунальные предприятия существуют в форме муниципальных унитарных предприятий (МУП), имущество которых принадлежит соответствующему органу местного самоуправления и находится у данных предприятий на праве хозяйственного ведения. Согласно ст. 50 ГК РФ МУП являются коммерческими организациями, основная цель которых состоит в извлечении прибыли. И хотя в ст. 295 ГК РФ за собственником имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия (в рассматриваемом случае собственником является орган местного самоуправления), закреплено право на получение части прибыли от использования данного имущества, само по себе получение прибыли не может рассматриваться как одна из основных целей муниципалитета. В общем случае орган местного самоуправления может преследовать и эту цель, однако она должна уступать по приоритету целям (1) и (2).

Разумеется, это не означает, что коммунальные предприятия не должны ставить перед собой цель извлечения прибыли. Плохо, когда собственник имущества, закрепляя его на праве хозяйственного ведения за муниципальным предприятием, не определяет целей использования этого имущества.

## 1.3 ПРАВО ХОЗЯЙСТВЕННОГО ВЕДЕНИЯ

**Право хозяйственного ведения**, на основе которого МУП используют имущество органа местного самоуправления, а также **оперативного управления составляют особую разновидность вещных прав, неизвестную развитому законодательству.** Это вещные права юридических лиц по хозяйственному и иному использованию имущества собственника. Они признаны оформить имущественную базу для самостоятельного участия в гражданских правоотношениях юридических лиц – несобственников, что невозможно в обычном, классическом обороте.

При плановой регулируемой экономике государство как собственник основной массы имущества, будучи не в состоянии непосредственно хозяйствовать с принадлежащими ему объектами и одновременно не желая утратить на них право собственности, объективно было вынуждено выпускать в имущественный оборот "самостоятельных" юридических лиц – предприятия и учреждения, закрепляя за ними свое имущество на ограниченном вещном праве. С 60-х годов это право стало именоваться "правом оперативного управления", а в последствии в законах о собственности было разделено на более широкое по содержанию "право полного хозяйственного ведения", предназначенное для производственных предприятий, и более узкое "право оперативного управления" – для госбюджетных и аналогичных им учреждений.

Участниками рыночных отношений всегда являются собственники, самостоятельно распоряжающиеся своим имуществом: граждане, включая индивидуальных предпринимателей; товарищества и общества; кооперативы и т.д. Сохранение в российском имущественном обороте "предприятий" и "учреж-

дений" – несобственников свидетельствует о его переходном характере, обусловленном переходным характером самой экономики, неизбежно, но временно и в модифицированном виде сохраняющей определенные элементы прежней хозяйственной системы. Коммерческие предприятия, участвующие в рыночных отношениях берут, на себя определенную ответственность и рискуют при этом собственным имуществом. Участие в хозяйственном обороте юридических лиц-несобственников противоречит нормальной экономической логике.

Субъектами прав хозяйственного ведения и оперативного управления могут быть только юридические лица, а лишь существующие в специальных организационно-правовых формах предприятия и учреждения, поскольку с момента вступления в силу (8 декабря 1994 года) действующего в настоящее время Гражданского кодекса Российской Федерации унитарные предприятия могут создаваться лишь на базе государственной и муниципальной собственности, а субъектом права хозяйственного ведения может быть только государственное или муниципальное предприятие (ст. 113, 114 ГК РФ) как разновидность коммерческих организаций.

**Различие прав хозяйственного ведения и оперативного управления** состоит в содержании и "объеме" правомочий, которое они получают от собственника на закрепленное за ними имущество. Право хозяйственного ведения, принадлежащее либо предприятию как коммерческой организации, либо учреждению, осуществляющему разрешенную ему собственником предпринимательскую деятельность, является более широким, нежели право оперативного управления, которое может принадлежать или некоммерческим по характеру деятельности учреждениям, или казенным предприятиям.

Ограниченность вещных прав хозяйственного ведения и оперативного управления вызвана необходимостью более контроля собственника, прежде всего, публичного (государственного или муниципального), за целенаправленным характером деятельности созданных им юридическим лиц-несобственников. В условиях развития рыночных отношений и появления сильного частного сектора экономики конструкции таких вещных прав, как их субъектов-несобственников, обнаружили свои очевидные слабости и недостатки, скрытые прежними условиями хозяйствования. Один из основных недостатков состоит в значительных возможностях злоупотребления такими организациями (а точнее говоря, их руководящими органами) предоставленной им собственником экономической свободой, используемой отнюдь не в интересах собственника и даже не в интересах такой организации, а с целью передачи имущества собственника в частный сектор на убыточных для него условиях. Именно поэтому право хозяйственного ведения ни по названию, ни по содержанию уже не является "полным", близким к праву собственности.

В соответствии со ст. 294 ГК РФ право хозяйственного ведения – это право государственного или муниципального унитарного предприятия владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом собственника в пределах, установленных законом или иными правовыми актами. Поскольку имущество, передаваемое унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения, выбывает из фактического обладания собственника-учредителя и зачисляется на баланс предприятия, сам собственник уже не может осуществлять в отношении этого имущества, по крайней мере, правомочия владения и пользования (а в значительной мере – и правомочие распоряжения). Следует учитывать и то, что имуществом, находящимся у предприятий на праве хозяйственного ведения, они отвечают по своим собственным долгам и не отвечают по обязательствам создавшего их собственника.

В отношении переданного в хозяйственное ведение имущества собственник-учредитель сохраняет правомочия, предусмотренные п. 1 ст. 295 ГК РФ, т.е. он вправе:

- создать предприятие-несобственника (включая назначение директора, утверждение устава и определение объема правоспособности);
- реорганизовать и ликвидировать его (только в этой ситуации допускается изъятие и перераспределение переданного собственником предприятию имущества без согласия последнего, но, разумеется, с соблюдением прав и интересов его кредиторов);
- осуществлять контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества (в частности, проводить периодические проверки его деятельности);
- получать часть прибыли от использования переданного предприятию имущества.

Гражданский кодекс Российской Федерации не предусматривает необходимости заключения учредителем (собственником имущества) какого-либо договора со своим унитарным предприятием, хотя наличие у него "права на получение части прибыли" не исключает возможности согласования размера этой части с предприятием, если она прямо не определена в утвержденном собственником уставе. Детальный порядок осуществления этих прав должен предусматриваться специальным законом о государственных и муниципальных унитарных предприятиях.

Вместе с тем, невозможно говорить о полной самостоятельности и свободе унитарного предприятия за пределами перечисленных правомочий и возможностей от собственника-учредителя. Осуществление принадлежащих ему правомочий может быть дополнительно ограничено специальным законом или даже иным правовыми актами. Из правомочия распоряжения в соответствии с п. 2 ст. 295 ГК РФ изъята возможность самостоятельного, без предварительного согласия собственника (в лице соответствующего комитета по управлению имуществом) распоряжения недвижимостью. Продажа, сдача в аренду или залог, внесение в качестве вклада в уставный или складный капитал обществ и товариществ и иные формы отчуждения и распоряжения недвижимым имуществом не допускаются без согласия собственника.

Движимым имуществом предприятие распоряжается самостоятельно, если только законом либо иным правовым актом не будут предусмотрены соответствующие ограничения (абз. 2 п. 2 ст. 295 ГК РФ). Таким образом, даже подзаконным актом федерального правительства возможно ограничение права унитарного предприятия по распоряжению закрепленным за ним на праве хозяйственного ведения государственным или муниципальным имуществом, в том числе движимым.

Вместе с тем, ГК РФ не предусматривает возможности для учредителя-собственника произвольно ограничивать правомочия по владению и пользованию закрепленным за унитарным предприятием имуществом, в частности, изымать его без согласия такого предприятия (если речь идет о его ликвидации или реорганизации).

В ГК РФ специально оговорено, что результаты хозяйственного использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении или оперативном управлении, в виде плодов, продукции и доходов, включая имущество, приобретенное унитарным предприятием или учреждением по договорам или иным основаниям, поступают соответственно в хозяйственное ведение или оперативное управление предприятия или учреждения (п. 2 ст. 299 ГК РФ). Из этого прямо вытекает, что данные результаты становятся объектом права собственности учредителей – предприятий и учреждений, а не самих этих юридических лиц. Ведь имущественной базой для их появления стало имущество собственника-учредителя, находящееся у предприятия или учреждения на ограниченном вещном праве. Следовательно, предприятие или учреждение ни при каких условиях не может стать субъектом права собственности.

Право хозяйственного ведения или оперативного управления на имущество собственника возникает у предприятия или учреждения с момента фактической передачи этого имущества, если иное не установлено законом, иным правовым актом или решением самого собственника (п.1 ст. 299 ГК РФ). Таким моментом можно считать дату утверждения баланса предприятия или поступления имущества по смете. Важность этого момента связана с тем, что начиная с него предприятию или учреждению переходят обязанности по сохранности соответствующего имущества, закрепленного за ним собственником, и оно вправе и обязано рассчитываться этим имуществом по обязательствам перед своими кредиторами, тогда как учредитель-собственник по общему правилу уже не отвечает этим имуществом перед своими кредиторами.

Прекращение названных вещных прав происходит не только по общим основаниям прекращения соответствующих правоотношений, но и в случаях правомерного изъятия имущества собственником (по основаниям, допускаемым законом). Важно, что в соответствии с п. 3 ст. 299 ГК РФ в качестве таких общих оснований названы основания прекращения права собственности. Это означает, что изъятие данного имущества помимо воли самих предприятий и учреждений допустимо лишь в том же порядке и при тех же условиях, что и изъятие имущества у собственников (ст. 235 ГК РФ). Исключение из этого правила составляют те случаи, которые отражают ограниченный характер прав названных субъектов: например, они не вправе прекращать свои правомочия путем отказа от прав на имущество в порядке, предусмотренном ст. 236 ГК РФ, так как это нарушает право собственности на данное имущество их учредителя. В предусмотренных законом случаях учредитель может сам изъять у них соответствующее имущество. В целом же за ними сохраняются все способы охраны своих прав, свойственные субъектам вещных прав и действующие в отношении всех третьих лиц, включая и самого собственника.

Таким образом, титульные (законные) владельцы, обладающие имуществом в силу закона или договора, в период действия своего права могут защищать свое право владения имуществом (либо его частью) даже против его собственника. Именно поэтому унитарное предприятие как субъект права хозяйственного ведения государственным или муниципальным имуществом может истребовать его собственника-учредителя в случае его незаконного изъятия. Очевидность, что такое положение дел значительно снижает возможности собственника по защите своего имущества в случае его использования в целях, не согласующихся с целями собственника.

Говоря об ответственности собственника по долгам созданных им юридических лиц (в частности, МУП), необходимо учитывать возможность применения к нему мер ответственности за действие данных лиц. Возникающая в данном случае субсидиарная ответственность является дополнительной ответственностью к ответственности другого лица – основного должника по невыполненному обязательству. Возникновение такой ответственности прямо предусматривается законодательством. Например, собственник имущества учреждения (муниципалитет) несет ответственность по его долгам в случае недостаточности денежных средств, находящихся в распоряжении учреждения; на учредителя, собственника имущества унитарного предприятия может быть возложена субсидиарная ответственность в случае банкротства такого предприятия, вызванного действиями этого учредителя, собственника (п. 3 ст. 56 ГК РФ).

### 1.3.1 Договор на управление муниципальным имуществом коммунальных предприятий

В настоящее время цели деятельности муниципальных коммунальных предприятий, как правило, определяются в их уставах либо в рамках договоров о передаче соответствующей тарифной политики. Сформируем основные требования к данному договору.

Во-первых, договор на управление должен быть срочным, причем, срок может быть довольно значительным (10 – 20 лет). Столь большой срок действия договора на управление необходим, если собственник имущества включает в инвестиционную программу такие проекты, срок окупаемости которых довольно велик. В этом случае управляющая компания, привлекая для реализации данной программы заемные средства либо, финансируя ее за счет своих средств, должна иметь гарантии их возврата. Принцип срочности договора на управление будет стимулировать развитие конкуренции в сфере управления муниципальным имуществом коммунальных предприятий (конкуренция за рынок).

Во-вторых, в рамках долгосрочного договора на управление целесообразно определить промежутки времени, через которые будет пересматриваться тариф. Пересмотр тарифа необходимо увязать с формулировкой тактических целей собственника имущества на очередной период регулирования, т.е. формулировкой новой производственной и инвестиционной программы предприятия на данный срок.

В-третьих, при заключении договора на управление необходимо сформулировать стратегические долгосрочные цели, которые собственник имущества хочет достичь в течение срока действия договора. Эти цели должны согласоваться с целями (1) и (2) и быть привязаны к стратегическим планам развития муниципального образования. Следует отметить, что такие планы могут предусматривать не только расширение, но и сокращение населенных пунктов и их инфраструктуры. Одновременно с указанием стратегического управления муниципальным имуществом при заключении договора на управление необходимо формулировать более детальные планы существования предприятия на ближайший период регулирования – производственную программу.

В-четвертых, в договоре необходимо зафиксировать обязательство собственника имущества – проводить такую тарифную политику, которая позволит достичь установленных стратегических целей за весь период действия договора. Должны быть оговорены действия сторон в случае, если муниципалитет не устанавливает тарифы на уровне, достаточном для выполнения производственной или инвестиционной программы (например, снижение качества обслуживания населения либо отказ от проведения наименее приоритетных мероприятий инвестиционной программы).

В-пятых, в договоре на управление необходимо предусмотреть санкции к сторонам (муниципалитету и компании, управляющей муниципальным имуществом – коммунальной инженерной инфраструктурой) в случае нарушения ими своих обязательств. Основное **требование к управляющей компании** – обеспечивать потребителей коммунальными услугами надлежащего качества и выполнять программу по развитию муниципального имущественного комплекса. **Требование к органу местного самоуправления** – обеспечивать, прежде всего, тарифной политикой финансовые потребности предприятия, необходимые для реализации поставленных в договоре целей. Соответственно, если одна управляющая компания не будет обеспечивать, например, требуемое качество коммунальных услуг, то орган местного самоуправления будет иметь право пересмотреть тарифы. И наоборот, если установленный уровень тарифов недостаточен для обеспечения надлежащего качества коммунальных услуг, управляющая компания должна иметь право на снижение качества коммунальных услуг либо на отказ от выполнения части

поставленных в договоре на управление целей (например, отказ от модернизации муниципального имущества).

При формировании производственной и инвестиционной программ на очередной период регулирования следует учитывать, что в силу технологических причин существует определенный минимум этих программ, снижение которого (в случае снижения тарифов со стороны регулирующего органа) приведет к непропорциональному ухудшению состояния имущества коммунального предприятия либо к нарушению и экологических требований. Очевидность, что подача воды по графику будет сопровождаться большим (по сравнению со стационарной работой) износом оборудования предприятия, а уменьшение параметров очистки воды либо стоков – просто недопустимо.

Исходя из сказанного, **в договоре на управление целесообразно фиксировать минимальные требования к инвестиционной и производственной программам предприятия.** Очевидно также, что управляющая компания не должна нести ответственность за ухудшение состояния имущества коммунального предприятия, которое произошло из-за установления тарифов на уровне ниже минимального допустимого.

**Создание специализированной управляющей компании и заключение договора на управление можно считать программой-максимум,** реализация которой потребует достаточно много времени, прежде всего, из-за большой юридической работы, необходимой для проведения реорганизации предприятия. Между тем, уже сейчас каждому собственнику имущества коммунальных предприятий стоит заняться формализацией целей деятельности этих предприятий и определением их производственных и инвестиционных программ. Эту работу неизбежно придется проводить в будущем, и разрабатывать соответствующие процедуры возможно и необходимо уже сейчас.

## 2 СОЗДАНИЕ УСЛОВИЙ ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ МУНИЦИПАЛИТЕТА В СИСТЕМЕ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

### 2.1 АКТУАЛЬНОСТЬ ПРОБЛЕМЫ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ КОММУНАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

После того, как в рамках соответствующих договоров на управление определены стратегические цели деятельности управляющей компании (либо муниципальных коммунальных предприятий), встает задача по формированию условий, в которых она будет иметь возможность их достичь. Данная задача будет возникать каждый раз, когда будет возникать необходимость пересмотра или формирования новых производственной и инвестиционной программ предприятия на очередной период регулирования. Под формированием условий, прежде всего, понимается то, каким образом и в каком объеме будут удовлетворяться финансовые потребности предприятия, т.е. вопросы формирования тарифов на коммунальные услуги.

Кроме того, для достижения сформулированных в договоре на управление целей необходимо создать систему стимулов для того, чтобы коммунальное предприятие было заинтересовано в их реализации, а также предусмотреть санкции для обеих сторон в случае невыполнения ими взятых на себе в рамках договора на управление обязательств. Систем стимулов можно создать как в рамках договора на управление, так и в рамках существующих сейчас взаимоотношений между коммунальными предприятиями и собственниками их имущества путем изменения системы тарифного регулирования данных предприятий. Рассмотрим наиболее важные проблемы существующей в подавляющем большинстве городов России системы тарифного регулирования муниципальных коммунальных предприятий.

Прежде всего необходимо отметить, что в рамках существующей системы взаимоотношений между муниципалитетом (собственником имущества) и муниципальными коммунальными предприятиями не определены цели функционирования последних. Как результат, в системе тарифного регулирования **отсутствуют формализованные цели регулирования коммунальных предприятий**. Разумеется, это не означает, что руководители муниципальных коммунальных предприятий и органы местного самоуправления не осознают целей существования коммунальных предприятий. Формализация целей необходима для того, что можно было установить взаимные обязательства сторон для их достижения.

В настоящее время образование тарифа на жилищно-коммунальные услуги, как правило, происходит по принципу "издержки плюс рентабельность", т.е. к расчетной себестоимости продукции (услуг) прибавляется определенный процент рентабельности и, исходя из этого, формируются итоговые значения тарифов по группам потребителей. Такая **система, основанная на затратных принципах формирования тарифов**, никоим образом не стимулирует коммунальные предприятия к снижению себестоимости. В самом деле, если коммунальное предприятия снизит себестоимость услуг, то в рамках существующей системы тарифного регулирования тариф также будет снижен. Если прибыль, включаемая в тариф, рассчитывается как определенный процент от себестоимости, то снижение издержек приведет и к снижению абсолютной величины прибыли, включаемой в тариф. В результате **предприятие оказывается заинтересованным в росте себестоимости**.

**Структура тарифа не соответствует реальным финансовым потребностям предприятия**. Причины этого кроются в нескольких обстоятельствах.

Во-первых, для определения тарифов на большинстве коммунальных предприятий используется нормативная себестоимость, которая, как правило, весьма существенно отличается от фактических затрат предприятия на производство продукции (оказание услуг). При использовании отраслевых нормативная себестоимость, которая, как правило, весьма существенно отличается от фактических затрат предприятия на производство продукции (оказание услуг). При использовании отраслевых нормативов не учитываются специфика деятельности конкретного предприятия (например, состояние его основных фондов) и его реальные потребности, которые могут быть как выше, так и ниже нормативных величин: отраслевые нормативы были установлены еще в советскую эпоху и весьма далеки от сегодняшних реалий. Кроме того, некоторые статьи затрат практически не поддаются нормированию (например, общественные затраты).

Во-вторых, реалии российского бухгалтерского учета таковы, что **себестоимость** продукции (услуг) коммунальных предприятий – величина, которая **имеет очень малый экономический смысл** и не отражает реальных затрат предприятия по производству продукции или оказанию услуг. Фактически себестоимость – это достаточно субъективное понятие, зависящее от изменений в нормативной базе. Так,

действующее законодательство не разрешает включать в себестоимость некоторые расходы, неизбежно возникающие у всех коммунальных предприятий, например, убытки от недосбора платежей населения и других потребителей (общеизвестно, что потребители, финансируемые из федерального бюджета, – воинские части, ФСБ и другие либо не платят за коммунальные услуги вообще, либо платят нерегулярно, а отключать их по действующему законодательству нельзя), бюджетное недофинансирование и др.

В-третьих, составной частью себестоимости является амортизация. Экономический смысл амортизационных отчислений состоит в том, что это финансовые ресурсы, которые должны быть потрачены к концу отчетного периода на восстановление основных фондов предприятия до того состояния, в котором они находились в начале отчетного периода. Если абсолютная величина амортизационных отчислений рассчитывается на основе балансовой стоимости основных средств и нормативных значений амортизационных отчислений, то можно утверждать, что эта величина не будет соответствовать реальным потребностям предприятия на восстановление основных средств. К тому же, **использование включаемых в тариф амортизационных отчислений никак не регламентируется.**

В-четвертых, при формировании тарифа **не учитываются реальные потребности предприятия в прибыли.** Ряд необходимых расходов предприятия (например, часть процентов по обслуживанию полученных займов) может быть произведена только из прибыли. Если включаемую в тариф прибыль рассчитывать как определенный процент от себестоимости, то ее величины может не хватить для финансирования необходимых расходов. Возможна и обратная ситуация, когда предприятие будет получать необоснованно большую прибыль. Помимо этого, **в рамках существующей системы тарифного регулирования не определяются цели использования включаемой в тариф прибыли.**

Одной из наиболее острых проблем существующей системы тарифного регулирования остается наличие перекрестного субсидирования, заключающегося в том, что разные группы потребителей получают один и тот же вид коммунальных услуг по разным ценам. При этом в наиболее тяжелом положении оказываются промышленные предприятия, которые фактически субсидируют льготные тарифы для населения и бюджетных организаций.

Существующие **процедуры формирования тарифов**, как правило, **не учитывают фактор платежеспособности потребителей** (прежде всего, населения) и финансовых возможностей бюджета. Не учитываются и требования потребителей к качеству оказываемых услуг. Недооценка реальной платежеспособности населения приводит к продолжению существования практики перекрестного субсидирования, увеличивает нагрузку на бюджет в виде дотаций регулируемым предприятиям. Переоценка платежеспособности может привести к тому, что предприятие лишится практически единственного источника "живых" денег – платежей населения за коммунальные услуги. Неучет приемлемости тарифов для промышленных потребителей приводит к неплатежам за коммунальные услуги; неучет возможностей бюджета – к тому, что предприятия хронически не получают из него требующихся им финансовых ресурсов.

Как правило, **существующая система ценообразования рассматривает процесс предоставления той или иной жилищно-коммунальной услуги как деятельности одной организации, выполняющей основной объем работ по оказанию услуги, а не как совокупность взаимодействий нескольких хозяйствующих субъектов.** Такая ситуация приводит к тому, что деятельность отдельных организаций, технологически задействованных в предоставлении услуги, не учитывается при формировании тарифов на жилищно-коммунальную услугу. Так, при формировании тарифа на отопление нередко, исходя из стоимости производства тепла, не учитывая стоимость транспорта тепла по разводящим квартальным сетям.

Отсутствует методология определения тарифа на ту или иную жилищно-коммунальную услугу, если она предоставляется на территории муниципального образования несколькими предприятиями по разным ценам ввиду, например, объективно разной стоимости тепловой энергии от разных источников или разных конкурсных цен на обслуживание жилищного фонда. Такая ситуация часто приводит к тому, что утверждаемый тариф не формирует реального объема финансовых средств, необходимого для предоставления услуги в пределах муниципального образования.

**Существующая система ценообразования не учитывает формирование конкурентных взаимоотношений в ряде подотраслей ЖКХ.** Формирование конкурентных отношений, в частности, в сфере работ по обслуживанию жилищного фонда, приводит к формированию рыночных цен на конкретные виды услуг на некотором сегменте рынка. Практика показывает, что эти цены существенно ниже нормативных расчетных. Кроме того, эти цены могут отличаться в разных сегментах рынка. Однако в настоящее время отсутствует методическая база для увязки совокупности рыночных цен на оп-

ределенные виды работ по предоставлению той или иной жилищно-коммунальной услуги с формированием тарифа на эту услугу.

**Высокая политизированность тарифообразования.** В существующей системе вопросы тарифов на жилищно-коммунальные услуги часто являются инструментом для достижения политических целей глав местного самоуправления или депутатского корпуса. В результате популистских решений муниципальные коммунальные предприятия не получают достаточных для нормальной работы финансовых ресурсов. В свою очередь, это приводит к ухудшению технологического состояния их основных средств и снижению качества коммунальных услуг.

**Тарифы, как правило, устанавливаются на определенный срок.** Кроме того, **в рамках существующей системы тарифного регулирования не решены процедурные вопросы:** в большинстве отсутствуют формализованные причины для формализованные причины для пересмотра тарифов; существующая процедура рассмотрения заявки регулируемого предприятия на пересмотр тарифа не является прозрачно и не позволяет при установлении тарифа оптимизировать интересы всех заинтересованных сторон. Все это приводит к тому, что создается ситуация экономической неопределенности как для потребителей, так и для коммунального предприятия и потенциального инвестора.

**Существующая система тарифного регулирования не стимулирует притока внебюджетных средств для финансирования инвестиционных проектов в области коммунальной инфраструктуры.** Даже при наличии хорошо проработанного инвестиционного проекта основной риск инвестирования в коммунальные предприятия связан с существующей системой тарифного регулирования. В ходе установления тарифов интересы потенциальных инвесторов не учитываются, процедуры тарифного регулирования не прозрачны и не понятны потенциальному инвестору. Такое положение дел практически вводит запрет на привлечение инвестиций в коммунальное хозяйство.

## 2.2 КОНЦЕПЦИЯ ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ

Основное требование к системе тарифного регулирования на муниципальном уровне состоит в том, что с ее помощью муниципалитет должен добиться от коммунальных предприятий выполнения определяемых им целей. Другими словами, система тарифного регулирования должна обеспечивать выполнимость производственной и инвестиционной программ предприятия, утверждаемых на очередной период регулирования. Итак, система тарифного регулирования должна:

- стимулировать коммунальные предприятия к снижению издержек, повышению качества оказываемых услуг;
- способствовать привлечению инвестиций в коммунальные предприятия;
- обеспечивать коммунальным предприятиям формирование достаточного для реализации поставленных перед ними объема финансовых ресурсов;
- учитывать формирование конкурентных отношений в ряде подотраслей ЖКХ;
- иметь встроенные механизмы, позволяющие снизить политизированность процесса установления тарифов на ЖКУ.

Сформулируем несколько основополагающих принципов, которые должны лежать в основе всех мероприятий по регулированию коммунальных предприятий.

### 2.2.1 Полное возмещение затрат всем участникам процесса представления коммунальной услуги конечному потребителю

С экономической точки зрения, этот принцип достаточно очевиден – регулируемое предприятие должно получать финансовые ресурсы в объеме, необходимом для компенсации всех произведенных им обоснованных издержек. Между тем ситуация, когда органы местного самоуправления утверждают тарифы на уровне ниже себестоимости, встречается довольно-таки часто. Это приводит к хроническому недофинансированию предприятий, снижению качества оказываемых услуг, ухудшению технического состояния муниципальной собственности. Необходимо, чтобы орган местного самоуправления зафиксировал свои обязательства следовать принципу полного возмещения затрат при установлении величины тарифов. Опыт работы с муниципальными предприятиями водоснабжения показывает, что одним из главных требований потенциального инвестора является установление тарифов на уровне, достаточном для полного возмещения затрат регулируемого предприятия.

Этот принцип имеет и другой аспект. В общем случае тариф для конечного потребителя складывается как сумма цен работ всех участников цепочки предоставления услуги. При этом цены отдельных участников данного процесса могут быть как регулируемы, так и определяться на рынке. Например, тариф на отопление может состоять из:

- регулируемой цены производителя тепла;
- регулируемой цены транспортировки по магистральным и внутриквартальными сетям;
- рыночной цены обслуживания внутридомовых сетей;
- рыночной цены обслуживания приборов учета;
- рыночной цены услуг по начислению и сбору платежей.

Каждый участник, задействованный в предоставлении услуги конечному потребителю, должен получить причитающуюся ему плату за выполненные работы. Поэтому при установлении тарифа следует отслеживать, чтобы в его структуру попали все составляющие, необходимые для оплаты всех работ по оказанию услуги.

### **2.2.2 Принцип оптимизации интересов всех сторон**

Процесс установления тарифов затрагивает интересы большого количества сторон (муниципалитета как собственника имущества, регулируемого предприятия, потребителей, инвесторов). Эти интересы достаточно противоречивы, и одна из основных задач системы тарифного регулирования – обеспечить в ходе установления тарифа учет и сбалансированность этих интересов. Сам процесс формирования тарифа на жилищно-коммунальные услуги должен заключаться в поиске компромисса между техническими задачами и финансовыми потребителями поставщиков услуг и платежеспособным спросом потребителей. Добиться этого можно путем соответствующих процедур тарифного регулирования.

Достаточно важный аспект – учет интересов населения. В процессе установления тарифа необходимо проводить оценку того, насколько предлагаемый тариф приемлем для общества. В этом отношении можно говорить не только об экономической, но и о социальной обоснованности тарифа.

### **2.2.3 Последовательность и прогнозируемость изменения тарифов**

Система регулирования коммунальных предприятий должна обеспечивать прогнозируемость и предсказуемость изменения тарифов. Установление тарифов должно производиться на определенный срок (период регулирования). Эти требования преследуют выполнение трех целей.

Во-первых, это создает ситуацию определенности в отношении будущих денежных потоков предприятия, что снижает риски инвестирования в него.

Во-вторых, в течение регулируемого периода предприятие может проводить мероприятия по снижению издержек, а полученную экономию расходовать по своему усмотрению.

В-третьих, данная мера будет способствовать росту экономической определенности для потребителей коммунальных услуг.

### **2.2.4 Принцип публичности и открытости**

Процедуры тарифного регулирования должны обеспечивать публичность процесса формирования тарифов. Это необходимо для того, чтобы достичь доверия со стороны потребителей коммунальных услуг, а также способствовать достижению баланса интересов в процессе регулирования тарифов. Публичность системы должна обеспечить необходимое методическое и информационное взаимодействие между отдельными элементами этой системы: процедурами мониторинга, подготовки и рассмотрения заявок на пересмотр тарифов, их утверждения и вступления в силу.

### **2.2.5 Единая тарифная политика для всех потребителей, находящихся в рамках одного муниципального образования**

В рамках муниципальных образований целесообразно проводить единую тарифную политику на коммунальные услуги, предоставляемые по инженерным сетям, находящихся в муниципальной собственности, для всех потребителей, а также на жилищные услуги для муниципального жилищного фонда.

Например, желательно, чтобы стоимость услуги по отоплению была одинаковой по всему муниципальному образованию внутри каждой из групп потребителей (промышленность, бюджетная сфера, население) вне зависимости от конкретного источника тепла.

Такой подход определяет необходимость расчета средневзвешенной стоимости работ и услуг, выполняемых разными подрядчиками по объективно разным ценам (производство тепла, обслуживание жилищного фонда), и включение в тариф на данную жилищно-коммунальную услугу этой средневзвешенной стоимости. Кроме того, такой подход требует создания механизма перераспределения финансовых ресурсов между подрядчиками.

### **2.2.6 Снижение политизированности ценообразования**

Одной из основных проблем существующей системы тарифного регулирования муниципальных коммунальных предприятий является ее политизированность. Маловероятно, что руководители местного самоуправления в обозримом будущем добровольно отдадут свои права по регулированию тарифов независимым регулирующим органам. В то же время опыт работы в городах России показывает, что практически везде осознается необходимость реформирования взаимоотношений между муниципальными коммунальными предприятиями и органами местного самоуправления, прежде всего, в вопросах тарифной политики. Первые лица города крайне неохотно идут на принятие решений о повышении тарифов, опасаясь социального взрыва.

На наш взгляд, проблемы социальной напряженности можно избежать в результате принятия соответствующих принципов и процедур тарифного регулирования. Это позволит повысить обоснованность принимаемых решений, а также сглаживать социальные последствия роста тарифов, привлекая потребителей к процессу обсуждения и формирования их величины. В любом случае потребителю должен быть дан грамотный и обоснованный ответ на вопрос, почему утверждены именно такие тарифы и какое качество коммунальных услуг можно требовать за эти деньги.

## **2.3 РЕГУЛИРУЮЩИЙ ОРГАН В РОССИИ**

Реализация перечисленных задач требует формирования нового подхода к тому органу, который осуществляет непосредственную работу по регулированию тарифов. В настоящее время в городских администрациях, как правило, существуют отделы цен, которые находятся в структуре департаментов ЖКХ или департаментов по экономике и инвестиционной политике. Опыт показывает, что такие отделы не в состоянии реализовать все положения предлагаемой концепции тарифной политики, так как круг вопросов, которые необходимо рассмотреть при формировании тарифа, шире их полномочий.

Для осуществления функций по регулированию тарифов на муниципальном уровне целесообразно создать постоянно действующую межведомственную комиссию, в которую должны войти представители различных структурных подразделений исполнительной и представительной власти муниципального образования. В составе такой комиссии могут присутствовать представители департамента финансов, юридического отдела. Разумеется, конкретные наименования структурных подразделений могут варьироваться. Важно, чтобы в составе комиссии были представители тех структурных подразделений администрации. В чьи профессиональные обязанности входит защита интересов всех сторон. Комиссия принимает решения, которые затем представляются главе местного самоуправления для окончательного утверждения.

Возможна передача функций регулирования независимому регулирующему органу, не входящему в структуру органов муниципальной исполнительной и представительной власти. В частности, одним из таких решений может стать передача регулирующих функций региональным энергетическим комиссиям. В этом случае будет необходимо принимать на уровне субъекта Федерации соответствующие нормативные правовые акты, в которых будут описаны процедурные вопросы формирования тарифов, что позволит реализовать все мероприятия, заложенные в концепции тарифной политики.

Передача полномочий по регулированию региональным энергетическим комиссиям представляется оправданной для малых и сельских муниципальных образований в регионах, где региональные энергетические комиссии являются самостоятельными юридическими лицами, имеющими штат профессионально подготовленных сотрудников. Решение о передаче функций по регулированию тарифов на ЖКХ независимому регулирующему органу могут принять только сами органы местного самоуправления в пределах своей компетенции.

## 2.4 ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ СИСТЕМЫ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Отсутствие формализованных процедур тарифного регулирования создает ситуацию экономической неопределенности для всех участников процесса предоставления и потребления ЖКХ. Поэтому при создании системы регулирования тарифов следует больше внимания уделять тому, что идеология подкреплялась соответствующими процедурами.

### 2.4.1 Процедуры пересмотра тарифов в течение регулируемого периода

Система регулирования коммунальных предприятий должна стимулировать их к снижению издержек. В мировой практике стимул к сокращению издержек создается за счет того, что регулируемому предприятию тариф устанавливается на достаточно долгий срок, в пределах которого оно имеет возможность проводить мероприятия по снижению издержек и использовать полученную экономию по своему усмотрению. В рамках регулируемого периода может проводиться индексация тарифа в соответствии с определенным индексом цен (аналог RP1-X-регулирования), либо тариф автоматически индексируется при росте цен на сырье, материалы, энергоносители и т.д., либо предприятие имеет право подавать заявку на пересмотр тарифа каждый раз при изменении цен на используемые ресурсы. Рассмотрим каждый из этих методов подробнее.

В условиях российской экономики индексация тарифов коммунальным предприятиям по любому из существующих индексов представляется нецелесообразной, так как скачки цен на используемые в производстве ресурсы могут быть столь велики, что никакой из существующих статистических индексов не сможет адекватно их отразить. Более целесообразной представляется процедура автоматической индексации тарифа при изменении стоимости ресурсов, цены на которые являются регулируемыми и устанавливаются на региональном и федеральном уровне, а также при росте рыночных цен на те ресурсы, спрос на которые со стороны предприятия является неэластичным.

### 2.4.2 Возможности автоматической индексации тарифа

Регулируемые предприятия, как правило, подвергаются существенному риску роста собственных издержек по не зависящим от самих предприятий причинам. Примером этого может стать рост цен на электроэнергию для коммунального предприятия водоснабжения. В этом случае финансовые потребности предприятия возрастают, но, поскольку предприятие не может само устанавливать отпускные цены на свою продукцию (либо, в случае RP-I-X-регулирования, может повышать их в соответствии с ростом индекса потребительских цен), оно подвергается убыткам, либо снижается его прибыльность. Такое положение будет препятствовать устойчивому развитию предприятия, и единственным выходом в сложившейся ситуации будет повышение тарифа (если регулируемое предприятие не получает дотаций из бюджета).

Очевидно, что в большинстве подобных случаев не имеет смысла проводить заново всю процедуру установления тарифа. По крайней мере, регулируемое предприятие не должно заново обосновывать свои финансовые потребности. Если известно, какую долю в затратах регулируемого предприятия занимали издержки на электроэнергию до повышения цен на нее (допуск, 30 %), то для компенсации 10-процентного повышения тарифа на электроэнергию тариф быть увеличен на три процента. Аналогичная процедура должна применяться и в случае снижения цен.

Автоматическую индексацию тарифов следует проводить в отношении тех ресурсов, издержки на которые занимают значительную часть в структуре общих затрат предприятия (например, рост цен на канцелярские принадлежности не должен служить поводом для автоматической индексации тарифа коммунальному предприятию ЖКХ, а рост цен на электроэнергию или реагенты таким поводом является). Использовать процедуру автоматической индексации возможно ввиду того, что структура затрат коммунальных предприятий в натуральном выражении обусловлена используемой технологией и не подвержена резким изменениям. В соответствующих документах можно определить, в отношении каких издержек регулируемого предприятия может осуществляться процедура автоматической индекса-

ции. В частности, это имеет смысл по отношению к затратам на те товары, доля издержек на которые в общих издержках предприятия высока (например, выше 10 %).

Процедуры автоматической индексации тарифа можно предусмотреть и по отношению к тем потребляемым регулируемым предприятием товарам, цены на которые не являются регулируемыми. В этом случае целесообразно требовать, чтобы данные товары закупались предприятием на конкурсной основе.

Рассмотрим достаточно характерный пример из практики российских коммунальных предприятий. Допустим, что муниципальное предприятие теплоснабжения работает на газовом топливе, цена на которое утверждается на федеральном уровне. Тарифы же на отпускаемое предприятием тепло утверждаются органом местного самоуправления. В случае повышения цен на газ финансовые потребности предприятия увеличиваются, однако политизированность процесса образования тарифов приводит к тому, что тарифы регулируемому предприятию не повышаются.

Возможно, некоторые главы местного самоуправления руководствуются следующей логикой: повышение цен на газ обернется дополнительными поступлениями для РАО "Газпром", а тот вложит их, например, в разработку новых месторождений на Ямале, создавая там новые рабочие места: "Почему мои избиратели должны субсидировать чужой регион?" Однако нельзя забывать о том, что муниципальное предприятие все равно будет платить за газ по повышенным ценам, накапливать долги и "продать" основные фонды. Разумеется, последствия этого скажутся не сразу, но износ основных средств коммунальных предприятий России уже сейчас близок к критическому значению (в ряде регионов эта величина составляет более 70 %).

Использование процедуры автоматической индексации позволяет стимулировать коммунальные предприятия проведению ресурсосберегающих мероприятий.

Например, в начале регулируемого периода для коммунального предприятия ВКХ издержки на электроэнергию составляли 20 % его финансовых потребностей. После этого предприятие проводит модернизацию оборудования, и его потребность в электроэнергии падает. В случае неизменности цен на электроэнергию предприятие будет иметь возможность использовать полученную экономию по своему усмотрению, однако повышение тарифов на электроэнергию может свести на нет полученную экономию и таким образом лишить предприятие стимула к дальнейшему сокращению издержек.

Процедура автоматической индексации (в пределах регулируемого периода) имеет определенное преимущество – предприятие сохраняет стимул к дальнейшему сокращению издержек. По окончании регулируемого периода предприятию должен быть установлен новый тариф, в котором должны отразиться уменьшенные потребности предприятия в электроэнергии, и в следующий регулируемый период предприятие может по прежней схеме – сокращать издержки – использовать сэкономленные средства по своему усмотрению.

Итак, можно сформулировать несколько требований, выполнение которых должно сопровождаться автоматической индексацией тарифов:

- стоимость товара (продукции), используемого в производстве, занимает не менее 10 % в структуре финансовых потребностей регулируемого предприятия;
- цена на данный товар является регулируемой;
- если на товар не является регулируемой, то предприятие обязано закупать его на конкурсной основе.

### **2.4.3 Изменение тарифов в пределах периода регулирования по заявке регулируемого предприятия**

Если не использовать процедуры автоматической индексации тарифа, то можно предусмотреть для предприятия возможность в течение регулируемого периода обратиться в регулирующий орган с заявкой на пересмотр тарифа. В этом случае необходимо определить закрытый перечень причин (событий), по наступлении которых предприятие может обращаться в регулирующий орган. Такими причинами могут быть:

- изменение затрат на производство более чем на 10 %, вызванное ростом цен на топливо, оборудование, другие материальные ресурсы или пересмотром условий тарифного соглашения по заработной плате;

- изменение перечня и размера, установленных нормативными актами Российской Федерации и/или соответствующего субъекта Федерации, обязательных отчислений и платежей в бюджеты и внебюджетные фонды;

- изменение ставки рефинансирования Центрального банка РФ более чем на 10 %.

Этот перечень может быть дополнен или изменен с учетом специфики конкретного регулируемого предприятия, однако существенным является то, чтобы данный перечень был закрытым (т.е. в него не могут вноситься изменения) в течение регулируемого периода и существовала возможность четкого определения того, наступили ли перечисленные в нем события или нет.

Кроме того, регулирующий орган может направить регулируемому предприятию предписание – подготовить заявку на пересмотр тарифа по результатам мониторинга.

Стоит отметить, что процедура подготовки заявки - процесс достаточно длительный, а ее рассмотрение требует от регулирующего органа проведения большого объема работ. Поэтому процедура автоматической индексации представляется более целесообразной. К тому же, частый пересмотр тарифов предприятия лишает его стимула проводить мероприятия по сокращению издержек. Так, в процессе пересмотра тарифа предприятия должна быть изъята вся экономия, полученная им в результате проведенных мероприятий по повышению своей эффективности. Тем не менее, существует одно событие, по наступлении которого предприятие обязано подать заявку на пересмотр тарифа, – окончание периода регулирования.

#### **2.4.4 Процедура подачи заявки на пересмотр тарифов и ее рассмотрение регулирующим органом**

Регулирующий орган проводит работу по пересмотру тарифов на основании заявки регулируемого предприятия. Информация, содержащаяся в заявке на пересмотр тарифов, подается в требуемом регулирующим органом объеме и по утвержденной им форме. Перед составлением заявки на пересмотр тарифа регулируемое предприятие и орган местного самоуправления согласовывают основные направления функционирования и развития предприятия (определяют цели муниципалитета на очередной период регулирования и фиксируют их в виде производственной и инвестиционной программ). Фактически в заявке на пересмотр тарифа должно содержаться обоснование тех финансовых потребностей предприятия, которые будут ему необходимы для реализации целей муниципалитета.

После согласования целей муниципалитета по отношению к регулируемому предприятию на следующий регулируемый период регулируемое предприятие составляет производственную и инвестиционную программы, в которых приводит производственные показатели предприятия в следующем регулируемом периоде, планы по обновлению муниципального имущества и обоснование необходимых для этого финансовых потребностей. По согласованию с регулирующим органом предприятие готовит несколько вариантов производственной программы и обоснований соответствующих финансовых потребностей.

Эти варианты становятся предметом обсуждения на заседаниях регулирующего органа.

Потребности в финансировании определяют в соответствии с утвержденной регулирующим органом методикой. Заявка предприятия должна охватывать следующие вопросы:

- обоснование прогнозируемого объема и качества услуг с учетом требований потребителей и имеющихся производственных возможностей (в том числе, при необходимости – в зависимости от предлагаемого варианта производственной и инвестиционной программ);

- план мероприятий по повышению эффективности деятельности, качества услуг и т.д. с учетом требований потребителей;

- прогноз себестоимости и налоговых платежей, основанный на фактических показателях прошлого регулируемого периода с учетом планируемых мероприятий по повышению эффективности деятельности, качества услуг и т.д.;

- прогноз потребностей в прибыли, в том числе:

- а) потребности в инвестициях в основные и оборотные средства и обоснование их эффективности;

- б) потребности в финансировании для погашения кредитов, займов и процентов по ним;

- в) отчисления в фонд потребления в зависимости от прогнозируемого эффекта от реализации мероприятий и инвестиционных проектов, что дополнительные стимулы к повышению эффективности деятельности.

**Основная цель**, которая преследуется при регламентации процедуры рассмотрения заявки регулируемого предприятия на пересмотр тарифов, – **обеспечить оптимизацию интересов всех сторон.** Рас-

смотрим, каким образом данная процедура выглядит в случае, если регулирующий орган создан в виде межведомственной комиссии.

Заявка регулируемого предприятия поступает в рабочий орган комиссии ее ответственному секретарю. Как правило, рабочий орган комиссии целесообразно создавать на базе существующих в настоящее время в муниципальных администрациях отделов цен (тарифов). Ответственный секретарь проверяет, соответствует ли представленная регулируемым предприятием заявка установленной регулирующим органом форме, и в случае ее соответствия инициирует процесс подготовки экспертных заключений соответствующими структурными подразделениями городской администрации, представители которых являются членами комиссии.

Если в предоставлении услуги конечному потребителю (в частности, населению) задействовано не только регулируемое предприятие, перед подготовкой экспертных заключений необходимо провести расчет полных тарифов для всех групп потребителей. Этот расчет должен произвести департамент ЖКХ на основе имеющихся данных о стоимости работ (услуг) других организаций, участвующих в процессе предоставления коммунальных услуг потребителю.

Подготовка экспертных заключений должна быть проведена в срок, который определен в соответствующих нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность комиссии (типичный срок – 10 рабочих дней). При этом каждое структурное подразделение органа местного самоуправления готовит экспертное заключение в соответствии с основным профилем своей деятельности. В частности, департамент ЖКХ в своем экспертном заключении должен отразить:

- оценку обоснованности определения видов объемов продукции (работ, услуг) в натуральном выражении;
- анализ динамики тарифов за предыдущие пять лет, включая постатейный анализ фактической себестоимости и рентабельности;
- анализ норм и нормативов, их полноту, динамику, сравнение со среднеотраслевыми показателями, обоснование отклонений от этих показателей;
- оценку совокупных и удельных затрат ресурсов в технологических процессах, включая оценку эффективности их использования в сравнении с базовыми отраслевыми показателями, предложения по повышению эффективности использования ресурсов;
- оценку совокупных и удельных потерь в сравнении с базовыми отраслевыми показателями, предложения по снижению потерь;
- наличие приборного учета ресурсов на этапах производства, транспортировки и потребления, степень использования данных приборного учета в управлении технологическими процессами и в расчетах с потребителями;
- соответствие фактических качественных и количественных показателей объемов ресурсов, предоставляемых потребителю, заявленным в договорах и используемым при расчетах за услуги и ресурсы;
- оценку инвестиционной программы предприятия с точки зрения повышения производственной эффективности;
- обеспечение правил эксплуатации, санитарных норм и требований экологической безопасности.

**Основная задача** департамента финансов состоит в том, чтобы **оценить, как изменится нагрузка на бюджет в результате введения предлагаемых предприятием тарифов**. Поэтому в своем экспертном заключении данный департамент должен отразить оценку:

- достоверности представленной финансовой информации;
- обоснованности общей величины, структуры и размеры составляющих потребности в финансовых средствах по видам регулируемой деятельности на период утверждения тарифов;
- абсолютной величины и изменения бюджетных расходов в результате изменения цен и тарифов, включая расходы на предоставление дотаций регулируемым организациям (с учетом перекрестного субсидирования), расходов на компенсацию льгот по оплате услуг водоснабжения и водоотведения и на предоставление гражданам жилищных субсидий;
- влияния изменения тарифа на величину стандарта стоимости предоставления ЖКХ на один квадратный метр общей площади жилья и величину соответствующего трансферта.

Задача департамента социальной защиты – **оценить приемлемость предлагаемых тарифов для населения, а также предоставить информацию о количественном прогнозе изменения числа участников и стоимости программы жилищных субсидий**. В его экспертном заключении должна содержаться оценка:

- приемлемости для населения ставок оплаты коммунальных услуг, в предоставлении которых задействовано регулируемое предприятие;
- изменения численности числа участников и стоимости программы жилищных субсидий.

Департамент экономики инвестиционной политики готовит экспертное заключение, в котором должна содержаться следующая оценка:

- инвестиционной программы предприятия (при наличии нескольких вариантов – оценка каждого из них);
- финансовой устойчивости и ликвидности предприятия;
- долговой нагрузки на предприятие и обслуживания долга;
- доходности предприятия;
- приемлемости предлагаемого тарифа для всех групп потребителей, кроме населения;
- данные о фактических величинах собираемости платы за работы (услуги), выполняемые (оказываемые) предприятием;
- структура расчетов потребителей с регулируемым предприятием.

Экспертные заключения поступают в рабочий орган комиссии, где готовится сводное экспертное заключение, которое раздается всем членам комиссии для ознакомления не менее чем за три рабочих дня до даты проведения заседания.

В процессе рассмотрения заявки на пересмотр тарифов структурные подразделения мэрии, готовящие экспертные заключения, могут подготовить свои предложения по пересмотру тарифов, исходя из данных о прогнозируемых объемах и качестве оказываемых предприятием услуг, производимых им работ и продукции, данных о финансовых потребностях предприятия, платежеспособности всех потребителей, возможностях городского бюджета и другой имеющейся в их распоряжении информации. При этом производственная программа предприятия (объем и качество представляемых услуг), а также его инвестиционная программа должны быть скорректированы таким образом, чтобы они полностью соответствовали новым предлагаемым объемам финансирования.

#### **2.4.5 Процедура проведения заседания регулирующего органа**

Одним из важнейших процедурных вопросов является порядок проведения заседания регулирующего органа. Процедура должна давать возможность всем заинтересованным сторонам высказать свою точку зрения по рассматриваемому вопросу и согласовать позиции. На заседание в обязательном порядке приглашаются представители регулируемого предприятия, потребителей (население и промышленные предприятия), существующих и потенциальных инвесторов, прессы. Комиссия обязана информировать общественность через средства массовой информации о дате заседания и о перечне вопросов, которые предполагается рассмотреть. Всем желающим принять участие в заседании комиссии должна быть предоставлена возможность сделать это.

Во время заседания регулирующего органа оглашаются экспертные заключения и каждой из заинтересованных сторон (их представителям) дается возможность высказывать по рассматриваемому вопросу. После этого проводятся прения, в ходе которых целесообразно определить, какие варианты производственной и инвестиционной программ (и, следовательно, величина тарифов на следующий период регулирования) наиболее приемлемы для всех заинтересованных сторон. Комиссия готовит вариант решения о согласовании производственной и инвестиционной программ и новой величины тарифов, который затем ставится на голосование. В случае принятия решения комиссия готовит проект постановления главы местного самоуправления об утверждении и введении в действие новых тарифов и предоставляет данный проект для подписания.

Крайне важно определить порядок действий в случае, если регулирующий орган и регулируемое предприятие не приходят к единому мнению относительно величины тарифа. В западной практике существует процедура подачи апелляции в вышестоящий регулирующий орган. Поскольку в рамках российского законодательства тарифы муниципальным предприятиям устанавливаются органами местного самоуправления, то для муниципального регулирующего органа не существует вышестоящего органа, который мог бы выступить арбитром в споре. Следовательно, необходимо устанавливать порядок разрешения разногласий при установлении тарифов в рамках самого органа местного самоуправления.

Например, в случае, когда регулирующий орган создается в виде межведомственной комиссии, председатель комиссии может создать временную рабочую группу для разрешения разногласий. В группы должна войти представители регулируемого предприятия и тех структурных подразделений администрации, позиции которых не согласуются с позициями регулируемого предприятия. Создавая временную рабочую группу, председатель комиссии определяет направления ее работы, а также срок, в течение которого группа должна найти взаимоприемлемое решение. Временная рабочая группа обязана устранить выявившиеся разногласия и представить председателю комиссии согласованный вариант (либо несколько вариантов) значений тарифов по группам потребителей для регулируемого предпри-

ятия. После этого председатель назначает и проводит повторное заседание комиссии. По результатам проведения повторного заседания комиссия рекомендует к утверждению один из согласованных временной рабочей группой вариантов тарифов, готовит проект постановления главы местного самоуправления об утверждении и введении в действие новых тарифов и представляет данный проект для подписания.

Проведение открытых заседаний комиссии является аналогом публичных слушаний, устраиваемых регулирующими органами на Западе, и позволяет не только реализовать основной принцип установления тарифов (согласование интересов всех заинтересованных сторон), но и снизить социальную напряженность в результате повышения тарифов. Такая система может способствовать снижению политизированности ценообразования, так как в данном случае глава местного самоуправления может опереться на коллективное мнение членов комиссии. Кроме того, население узнает о готовящемся пересмотре заблаговременно и имеет возможность выслушать аргументы всех сторон, что также способствует снятию социальной напряженности.

Данная процедура единообразна для всех регулируемых коммунальных предприятий. Отличие может быть только в требованиях к содержанию экспертных заключений. Эта процедура применяется и в случае, если комиссия самостоятельно готовит материалы для пересмотра тарифов на основании данных мониторинга регулируемых предприятий.

#### **2.4.6 Процедура изменения общей величины тарифа в результате изменения цен в конкурентных подотраслях ЖКХ**

Ряд составляющих ставок оплаты жилья и коммунальных услуг для населения может формироваться в тех подотраслях ЖКХ, где возможна конкуренция. Например, в тарифе на водоснабжение должна присутствовать составляющая, предназначенная для оплаты обслуживания внутридомовых сетей. Цена этих работ может определяться в ходе проведения конкурсов на обслуживание жилищного фонда, периодичность которых не должна совпадать с периодом регулирования для коммунального предприятия, задействованного в предоставлении услуги. Допустим, что через 18 месяцев с даты введения в действие новых тарифов стала известна новая цена обслуживания внутридомовых сетей, а регулируемый период установлен в 36 месяцев. В этом случае полные тарифы для потребителей также должны измениться еще до окончания регулируемого периода.

Задача регулирующего органа в такой ситуации заключается в установлении средневзвешенной стоимости работ, проводимых на конкурсной основе, в пределах муниципального жилищного фонда. Эта средневзвешенная стоимость должна быть включена в соответствующий тариф на тот период, на который заключаются договора по обслуживанию жилищного фонда. При определении средневзвешенной цены на конкурсные виды работ регулирующий орган рассматривает и согласовывает схему перераспределения финансовых потоков, связанную с разной стоимостью выполнения данных работ разными подрядчиками, которая разрабатывается и представляется органами управления ЖКХ администрации муниципального образования.

Процедура изменения полных тарифов проводится по описанной схеме пересмотра тарифов для регулируемого предприятия с тем отличием, что не нужно проводить анализ финансовых потребностей регулируемого предприятия. Ставки оплаты жилья и коммунальных услуг для населения пересматриваются на основании рабочего графика, утверждаемого председателем комиссии, либо по требованию департамента ЖКХ, который готовит предложения по новым ставкам оплаты жилья и коммунальных услуг. Предложения должна содержать следующий анализ:

- динамики ставок оплаты жилья и коммунальных услуг для населения за предыдущие пять лет;
- результатов конкурсного отбора подрядчиков;
- результатов конкурсного отбора компаний по управлению жилищным фондом;
- состояния муниципального жилищного фонда;
- предполагаемого объема капитального ремонта муниципального жилищного фонда;
- обеспечения правил эксплуатации, санитарных норм и требований экологической безопасности.

После разработки предложений департаментом ЖКХ начинается процесс подготовки экспертных заключений другими структурными подразделениями администрации. Департамент социальной защиты представляет экспертное заключение, которое в обязательном порядке должна содержать:

- оценку доступности ставок оплаты жилья и коммунальных услуг для населения в целом и по видам услуг;
- анализ работы служб жилищных субсидий.

Департамент финансов представляет экспертное заключение, которое в обязательном порядке должна содержать оценку:

- изменения бюджетных расходов в результате изменения ставок оплаты жилья и коммунальных услуг для населения, включая расходы на предоставление дотаций предприятиям и на предоставление льгот и жилищных субсидий гражданам;
- влияния изменения тарифа на величину стандарта стоимости предоставления ЖКХ на один квадратный метр общей площади жилья и величину соответствующего трансферта.

Экспертное заключение департамента экономики и инвестиционной политики должна содержать:

- данные о фактических величинах собираемости оплаты жилья и коммунальных услуг;
- прогнозируемый уровень инфляции на период установления ставок жилья и коммунальных услуг.

Подготовленные экспертные заключения передаются членам комиссии для ознакомления не менее чем за три рабочих дня до проведения заседания комиссии. После этого проводится заседание комиссии по тому же регламенту, что и в случае изменения тарифов для регулируемого предприятия.

В ряде случаев, когда ставки оплаты жилья и коммунальных услуг для населения изменяются в результате проведения конкурсов на обслуживание жилищного фонда незначительно (например, на более чем на 5 %), процедуру принятия решения по новым величинам тарифов можно упростить, однако этот вопрос каждый орган местного самоуправления должен решать сам.

#### **2.4.7 Определение финансовых потребностей предприятия**

Для того, чтобы коммунальное предприятие могло предоставлять услуги потребителям сейчас и в будущем, оно должно получать выручку, достаточную для покрытия всех расходов, которые оно несет при предоставлении коммунальных услуг и выполнении производственной и инвестиционной программ, направленных на поддержание имущества предприятия в таком техническом состоянии, которое обеспечит его нормальное функционирование в будущем. Поскольку основным источником удовлетворения финансовых потребностей предприятия являются платежи потребителей за предоставляемые им услуги, первым шагом в определении тарифов должно быть определение финансовых потребностей предприятия (исходя из предполагаемой производственной и инвестиционной программ).

В мировом опыте существуют два подхода к определению финансовых потребностей предприятия: первый – на основе денежных потоков, второй – на основе прибылей и затрат.

#### **2.4.8 Подход на основе денежных потоков**

В мировой практике подход на основе денежных потоков к определению финансовых потребностей коммунального предприятия применяется в том случае, если предприятие находится в государственной или муниципальной собственности. Суть этого подхода состоит в том, что выручка предприятия (плата за оказанные им услуги) должна быть достаточна для того, чтобы покрывать все его финансовые потребности (включая обслуживание долга) в период, на который устанавливаются тарифы. Основными классами финансовых потребностей в рамках данного подхода являются:

- финансовые потребности, связанные с операционной деятельностью предприятия;
- финансовые потребности на обслуживание долга (за счет которого финансируются капитальные вложения);
- финансовые потребности на капиталовложения, не финансируемые за счет долга.

**Финансовые потребности, связанные с операционной деятельностью предприятия**, вычисляются на основе фактических затрат в предыдущий период с поправками, которые должны отразить ожидаемый уровень данных расходов в следующий период. Под данную категорию финансовых потребностей подпадают: расходы на заработную плату и другие выплаты наемным работникам; расходы на электроэнергию, арендные платежи, материалы и химикаты, машины и оборудование, которое не продлевает срок жизни основных средств; накладные расходы, налоги и т.п.

**Финансовые потребности на обслуживание долга** – это расходы, которые предприятие должно провести при обслуживании имеющегося долга в период, на который устанавливаются тарифы. Кроме прямых выплат по долгу у предприятия могут существовать обязательства в отношении резервов для обслуживания долга.

**Финансовые потребности на осуществление капиталовложений** (улучшение и расширенное воспроизводство основных средств) определяются, исходя из природы осуществляемых инвестиций того, к какому виду финансирования склонно предприятие. Проекты по реконструкции основных средств, требующие больших капиталовложений, обычно осуществляются за счет привлечения внешнего долгового финансирования. Небольшие проекты капиталовложений возможно финансировать за счет текущей выручки предприятия, но некоторые предприятия за счет текущей выручки могут финансировать и часть больших проектов капиталовложений. В этом случае та часть выручки, которая идет на финансирование капиталовложений, является третьим компонентом финансовых потребностей предприятия.

#### 2.4.9 Установление тарифа на основе прибылей и затрат

В мировой практике подход к установлению тарифа на основе прибылей и затрат может применяться в случае, когда коммунальное предприятие находится в частной собственности. Смысл регулирования в этом случае заключается в том, что тарифы должны быть установлены на уровне, который обеспечивал бы покрытие издержек предприятия на предоставление услуг, а инвесторам – владельцам данного предприятия – доходность используемого капитала на уровне, который обеспечивают другие предприятия с такими же рисками. Данный подход может применяться и в отношении государственных (муниципальных) коммунальных предприятий, когда они обслуживают "чужих" потребителей (например, население, проживающее вне пределов того муниципального образования, в собственности которого находится коммунальное предприятие).

Финансовые потребности, связанные с операционной деятельностью предприятия, в рамках данного подхода обычно идентичны данному компоненту финансовых потребностей, рассчитываемых при подходе на основе денежных потоков. Затраты на осуществление капиталовложений будут состоять из двух компонентов: амортизации и прибыли.

**Амортизационные отчисления** должны обеспечивать восстановление основных фондов предприятия в течение всего ожидаемого срока их жизни. Средства, появляющиеся в результате включения в тариф амортизационных отчислений, могут быть потрачены коммунальным предприятием на обновление, замещение или расширение основных фондов, а также на выплаты по долгу.

Компонент **прибыли** предназначен для осуществления процентных выплат по имеющемуся у предприятия долгу, а также для обеспечения адекватной доходности акционерного капитала, использованное для финансирования активов, непосредственно занятых в предоставлении услуг. Доходность акционерного капитала должна соответствовать этому показателю у других предприятий с аналогичным риском.

Поскольку практически все российские коммунальные предприятия ВКХ и большая часть теплоснабжающих предприятий находятся в муниципальной или государственной собственности, для определения их финансовых потребностей более применим метод денежных потоков. Он позволяет собственнику имущества определить наиболее приоритетные направления расходования средств коммунальными предприятиями, а также осуществлять управление муниципальным имуществом этих предприятий.

### 2.5 ОТ "БУХГАЛТЕРСКОЙ" К "ЭКОНОМИЧЕСКОЙ" СТРУКТУРЕ ТАРИФА

Существующий в настоящее время подход к формированию тарифа на большинстве российских муниципальных коммунальных предприятий не имеет ничего общего с изложенной выше концепцией. Вместо определения реальных финансовых потребностей (по компонентам) используется расчет себестоимости, к которой прибавляется определяемый достаточно произвольным образом процент рентабельности (практика работы показывает, что рентабельность может быть и 5, и 15, и 25 %).

Такую структуру тарифа можно назвать **"бухгалтерской"**, так как именно правила бухгалтерского учета определяют формирование себестоимости услуг регулируемого предприятия. На наш взгляд, **структура тарифа должна строиться исходя из экономических и финансовых соображений**, а не из правил бухгалтерского учета в отношении того, какие затраты можно относить на себестоимость.

При определении финансовых потребностей на следующий регулируемый период муниципальное коммунальное предприятие представляет свои предложения по восстановлению и развитию принадлежащих муниципалитету основных средств. При этом муниципалитет должен определиться в своих планах по развитию муниципальной инженерной инфраструктуры, т.е. сформулировать цели деятельности предприятия на следующий период регулирования. Источниками финансирования данных работ явля-

ются амортизационные отчисления, отчисления на ремонт и техническое обслуживание (в том числе капитальный ремонт), а также часть прибыли, если предлагаемую программу восстановления основных фондов невозможно осуществить только за счет тех затрат, которые можно отнести на себестоимость. При таком подходе величина финансовых потребностей предприятия (а следовательно, и величина тарифа) будет зависеть от того, какую программу восстановления и модернизации основных средств примет орган местного самоуправления.

Такой подход к формированию структуры тарифа позволит добиться следующего:

- собственник имущества будет видеть, в каком состоянии находится его собственность, и осознавать, каким образом его решения относительно утверждаемых производственной и инвестиционной программ, а также величины тарифа будут отражаться на ее состоянии;
- деятельность муниципального предприятия в отношении расходования получаемых им средств будет более прозрачной. Представляется целесообразным за невыполнение производственной и инвестиционной программ при наличии достаточных финансовых ресурсов предусматривать санкции к предприятию и его руководителю.

При утверждении тарифа необходимо финансировать процедуры расходования не только включаемой в тариф прибыли, но и амортизационных отчислений. В настоящее время амортизационные отчисления вычисляются на основе балансовой стоимости и единых норм амортизационных отчислений. С экономической точки зрения, амортизация – это стоимость износа имущества, которое использовалось предприятием в своей деятельности в отчетный период. В то же время очевидно, что величина амортизации, рассчитанная таким образом, может быть недостаточна (или избыточна) для финансирования реальных проектов по восстановлению или модернизации муниципального имущества.

Очевидно, что этот износ имущества коммунального предприятия должен быть компенсирован теми потребителями, которые будут пользоваться коммунальными услугами данного предприятия в регулируемый период. Если расчетной величины амортизационных отчислений для этого недостаточно, то на эти цели необходимо расходовать часть включаемой в тариф прибыли. И наоборот (что менее вероятно), если сумма включаемых в тариф амортизационных отчислений превосходит ту, которая необходима для компенсации износа имущества коммунального предприятия в регулируемый период, то при расчете величины тарифа необходимо уменьшать закладываемые в него объемы прибыли.

Таким образом, можно говорить о формировании "экономической" структуры тарифа. Первым шагом в формировании тарифа является определение финансовых потребностей регулируемого предприятия на очередной период регулирования на основании данных о фактических затратах в прошлый период регулирования и планируемых затрат в будущий период регулираний. При этом должны формироваться производственная и инвестиционная программы (планы по восстановлению муниципального имущества) коммунального предприятия. Затем необходимо учесть, какие затраты можно относить на себестоимость, а оставшуюся часть финансовых потребностей финансировать из прибыли предприятия.

## 2.6 ВАРИАНТ ФОРМИРОВАНИЯ МНОГОСТАНОЧНЫХ ТАРИФОВ ЛОКАЛЬНЫМ ЕСТЕСТВЕННЫМ МОНОПОЛИЯМ

В настоящее время в большинстве городов России потребители коммунальных услуг осуществляют их оплату по одноставочному тарифу, т.е. плата пропорциональна объему потребленного ресурса (по показаниям приборов учета либо исходя из нормативов потребления). В результате структура доходов предприятия не соответствует структуре его расходов. Любое предприятие имеет постоянные издержки, а в случае коммунальных предприятий, оказывающих услуги по присоединенным сетям, доля постоянных издержек может быть весьма значительной, так как в них должны входить и затраты на поддержание сетей в работоспособном состоянии. Иными словами, возможна, например, ситуация, когда тепло-снабжающее предприятие прекращает отпуск тепла потребителям и его доходы падают до нуля, но в то же время оно должен нести расходы по поддержанию своего оборудования в работоспособном состоянии.

Другой пример: потребитель ставит у себя в квартире индивидуальный прибор учета воды. В случае одноставочного тарифа он оплачивает только объем потребленной воды, и, если ее потребление падает до нуля, он не обязан ничего платить. В то же время коммунальное предприятие (либо жилищная организация) должны поддерживать все инженерные сети в работоспособном состоянии, но за эту работу потребитель не платит. В результате у предприятий появляются расходы, источник компенсации которых не определен.

Решить эти проблемы можно путем установления многоставочных тарифов. 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. Это позволит решить следующие основные задачи:

- повысить финансовую устойчивость муниципальных коммунальных предприятий. Внедрение многоставочных тарифов позволит устранить риск убытков, обусловленных влиянием сезонных и климатических факторов, сбалансировать сезонные колебания доходов и расходов предприятия и тем самым уменьшить потребность предприятия в оборотных средствах. В результате уменьшится риск необходимости экстренных бюджетных вливаний на покрытие убытков;

- в случае теплоснабжающих предприятий – создать условия для формирования рынка тепловой энергии, основанного на конкуренции между различными источниками тепла. В свою очередь, конкуренция между различными источниками тепловой энергии будет стимулировать их к снижению затрат и повышению производственной эффективности, что в конечном итоге может привести к снижению стоимости тепловой энергии для потребителей.

Поскольку перечисленные цели в чем-то согласуются между собой, а в чем-то противоречат друг другу, можно предложить несколько подходов к формированию многоставочных тарифов. В рамках каждого из подходов одни задачи решаются более эффективно, а другие – менее. Поэтому окончательный выбор варианта может осуществляться в зависимости от того, какие задачи город считает для себя приоритетными.

#### *Вариант 1 (для предприятий ВКХ и теплоснабжающих предприятий-монополистов)*

Данный вариант применим к предприятиям ВКХ и теплоснабжающим предприятиям, которые являются монополистами и в производстве, и в транспортировке тепловой энергии. Суть данного подхода состоит в том, что структура тарифов для коммунальных предприятий устанавливается, исходя из структуры затрат. При этом выручка предприятия складывается из двух частей:

- платы за потребление, взимаемой пропорционально объему потребления коммунальных услуг (тепловой энергии, воды); поскольку объем потребления колеблется, размер этого платежа будет иметь переменный характер;

- платы за мощность, которая по своей экономической сути является платой за то, чтобы потребитель мог в любой момент воспользоваться коммунальной услугой.

Переменная составляющая тарифа (т.е. размер платы за потребление единицы ресурса – воды или тепла) устанавливается, исходя из переменных затрат для их производства, а плата за мощность – исходя из постоянных затрат предприятия.

Данный вариант позволяет в наилучшей степени решить задачу обеспечения финансовой устойчивости предприятия, так как оно будет иметь достаточно средств для покрытия своих постоянных издержек и полностью застраховано от убытков, обусловленных изменениями объема отпуска продукции (воды или тепла). В этом заключается основное преимущество данного варианта структуры тарифов.

Однако подход, основанный на формировании тарифов, исходя из отношения постоянных и переменных затрат предприятия, имеет существенные недостатки в случае коммунальных предприятий теплоснабжения. В рамках данного подхода нет никаких стимулов для формирования конкуренции на рынке производства тепловой энергии, так как совершенно непонятно, какова стоимость производства тепловой энергии, ее транспортировки по магистральным, разводящим и внутридомовым сетям. Таким образом, данный подход не только не создает почвы для появления новых фирм на рынке тепловой энергии, но и, наоборот, создает барьеры для их вхождения в отрасль.

#### *Вариант 2 (для теплоснабжающих предприятий с учетом возможности формирования конкурентной среды в теплоснабжении)*

В данном варианте предполагается, что тариф для теплоснабжающих предприятий устанавливается отдельно по каждому технологическому этапу:

- тариф на производство тепловой энергии;
- тариф на транспортировку тепловой энергии;
- тариф на обслуживание внутридомовых сетей.

При такой структуре тарифов потребители ежемесячно, вне зависимости от объема потребляемой тепловой энергии, платят тариф на транспортировку тепловой энергии и обслуживание внутридомовых

сетей. За счет этого формируется постоянная часть доходов теплоснабжающего предприятия. Кроме того, в зависимости от объема потребляемой в тот или иной период тепловой энергии потребители вносят переменную часть платежа, определяемую исходя из тарифа на производство тепловой энергии.

Тарифы для каждого технологического этапа устанавливаются, исходя из себестоимости и равной рентабельности. В случае если предприятие составит подробный план прибыли, включаемой в тариф, можно будет установить тарифы более точно, включив в тариф на конкретный вид деятельности ту часть прибыли, которая к этому виду деятельности относится. Это, в первую очередь, касается капиталовложений в основные средства производственного назначения. Например, капиталовложения в модернизацию котельных, осуществляемые за счет прибыли предприятий (либо платежи в счет погашения кредита, полученного предприятием на эти цели), будут включаться в тариф на производство тепловой энергии, а капиталовложения в реконструкцию сетей (или платежи в счет погашения полученных на эти цели кредитов) – в тариф на транспортировку тепловой энергии. Прибыль, которую предприятию разрешено расходовать на общие цели, не связанные непосредственно с каким-либо одним видом деятельности (например, фонд потребления), будет пропорционально распределяться между тарифами на различные виды деятельности.

Основное преимущество такой структуры тарифов – "привязка" к этапам технологического процесса. При этом возникает возможность разделить стоимость монополистических видов деятельности (транспортировка тепловой энергии) и стоимость потенциально конкурентных видов деятельности (производство тепловой энергии и обслуживание внутридомовых сетей). Тем самым создается основа для формирования конкурентных отношений в тех видах деятельности, где это действительно возможно, а структура тарифов "привязывается" к функциям, которые могут выполняться различными организациями. Такая структура тарифов будет способствовать появлению на рынке новых предприятий, в частности, в сфере производства тепловой энергии, а также в сфере обслуживания внутридомовых сетей. Этот подход вполне понятен потребителям, которые знают, за что именно (и кому) они платят, так как каждый этап технологической цепочки создает определенную потребительскую стоимость. Это – еще одно достоинство данного подхода.

По сравнению с одноставочным тарифом чувствительность прибыли предприятия к изменениям объемов отпускаемой потребителям тепловой энергии сокращается, но все же не в такой степени, как в варианте 1. Это обусловлено тем, что постоянная часть платежей потребителей (плата за мощность) покрывает не все постоянные затраты предприятия, а только их часть – затраты, связанные с содержанием и обслуживанием сетей. При этом постоянные затраты в котельных платой за мощность не покрываются.

Еще одно важное преимущество рассматриваемого подхода состоит в том, что он создает гораздо более действенные стимулы как для ресурсосбережения, так и для сокращения простаивающих, избыточных мощностей. Это объясняется тем, что доля постоянной составляющей платежей потребителей в этом случае значительно меньше, чем в варианте 1. В результате гораздо больше шансов, что потребители смогут окупить капиталовложения в ресурсосбережение (например, в утепление домов) за счет уменьшения размеров платежей за тепловую энергию. Однако потери доходов при сокращении теплопотребления в рамках варианта 2 будут более ощутимыми, чем при варианте 1. Это подтолкнет предприятие к сокращению своих постоянных затрат, в частности, за счет сокращения избыточных мощностей.

К недостаткам варианта 2 можно отнести тот факт, что достоверная информация о фактической стоимости производства и транспортировки тепловой энергии в настоящее время отсутствует, поскольку отдельный первичный учет на предприятиях не ведется. Себестоимость калькулируется по предприятию в целом, а стоимость производства и транспортировки тепловой энергии определяется расчетным путем, исходя из нормативов расхода трудовых и иных ресурсов. Более точный расчет провести невозможно, так как все виды деятельности осуществляются одними и теми же производственными участками. Поэтому до тех пор, пока все технологические операции (производство, транспортировка тепловой энергии) осуществляются одним и тем же предприятием, разделение тарифа на составляющие останется не более чем расчетной операцией и не даст желаемого эффекта. Чтобы эффект появился, необходимо стимулировать развитие конкурентных отношений на тех этапах технологической цепочки, где это возможно, – прежде всего, в производстве тепловой энергии.

Таким образом, вариант 2 наилучшим образом подходит для ситуации, когда разные технологические этапы (производство, транспортировка тепловой энергии и обслуживание внутридомовых сетей) осуществляются разными организациями. Он позволяет стимулировать развитие конкурентных отношений в теплоснабжении, но при этом в достаточной степени защищает муниципальное предприятие теплоснабжения от риска получения убытков в случае снижения объемов отпускаемой тепловой энергии. Поэтому, если в качестве стратегической линии города выбрана демонополизация теплоснабжения,

именно этот вариант является предпочтительным.

*Вариант 3* (представляет собой комбинацию вариантов 1 и 2)

В рамках варианта 3 тариф для теплоснабжающих предприятий устанавливается отдельно для каждого технологического этапа, причем каждый из этих тарифов включает как постоянный (плату за мощность), так и переменный компонент (плату за объем). Тариф делится на следующие составляющие:

- тариф на производство тепловой энергии;
- плата за мощность, покрывающая постоянные издержки котельных;
- плата за объем, покрывающая топливную составляющую затрат в котельных, а также стоимость покупной тепловой энергии;
- тариф на транспортировку тепловой энергии;
- тариф на обслуживание внутридомовых сетей.

При такой структуре тарифов потребители ежемесячно, вне зависимости от объема потребляемой тепловой энергии, платят за ее транспортировку, обслуживание внутридомовых сетей, а также за мощность котельных. За счет этого формируется постоянная часть доходов теплоснабжающего предприятия. Кроме того, в зависимости от объема потребляемой в тот или иной период тепловой энергии, потребители вносят переменную часть платежа, определяемую исходя из переменной части тарифа на производство тепловой энергии, т.е. затрат на топливо и покупную тепловую энергию.

Тарифы для каждого технологического этапа на данном этапе рекомендуется устанавливать, исходя из соответствующей части затрат и равной рентабельности. Разработка более подробного плана развития предприятия, содержащего план прибыли, позволит более точно устанавливать тарифы, включать в тариф на каждый конкретный вид деятельности ту часть прибыли, которая к этому виду деятельности относится (прежде всего, прибыль, расходуемую на капиталовложения в основные фонды производственного назначения), а прибыль, которую предприятию разрешено расходовать на общие цели, не связанные непосредственно с каким-либо одним видом деятельности, распределять между всеми тарифами пропорциональным образом.

Такая система тарифов сочетает в себе преимущества вариантов 1 и 2.

Во-первых, она позволяет полностью обезопасить предприятие от убытков, обусловленных колебаниями объемов реализации. Как и в варианте 1, критический объем реализации здесь равен нулю, так как даже при отсутствии реализации тепловой энергии доходов, поступающих предприятию в виде платы за мощность по производству тепловой энергии, тарифа на транспортировку и обслуживание внутридомовых сетей, достаточно для покрытия условно-постоянных затрат. Таким образом, задача обеспечения финансовой устойчивости предприятия в данном варианте успешно решается.

Во-вторых, как и в варианте 2, структура тарифов полностью соответствует структуре технологического процесса, так что становится возможным разделить стоимость монополистических (транспортировка) и потенциально конкурентных видов деятельности (производство тепловой энергии и обслуживание внутридомовых сетей). Таким образом, создаются предпосылки для формирования конкурентных отношений ИВМ, где это в принципе возможно: такая структура тарифов будет способствовать появлению на рынке новых предприятий.

В-третьих, в рамках варианта 3 потребителям понятно, кому и за что он и платят, так как каждый этап технологической цепочки, для которого устанавливается тариф, создает определенную потребительскую стоимость.

К недостаткам варианта 3 можно отнести отсутствие достоверной информации о фактической себестоимости производства, транспортировки тепловой энергии и обслуживания внутридомовых сетей, так как предприятие не ведет отдельного учета затрат по видам деятельности. Кроме того, в условиях, когда все технологические операции осуществляются одной и той же организацией, разделение тарифа на три составляющие не даст желаемого эффекта. Поэтому для получения максимального эффекта от совершенствования структуры тарифов рекомендуется стимулировать развитие конкурентных отношений прежде всего в сфере производства тепловой энергии, ремонта и обслуживания сетей.

Вариант 3 сочетает в себе преимущества вариантов 1 и 2: защищает теплоснабжающее предприятие от убытков, обусловленных возможными колебаниями объемов реализации, соответствует структуре технологического процесса и создает предпосылки для развития конкуренции. В то же время для получения максимального эффекта от совершенствования структуры тарифов рекомендуется вести политику, направленную на формирование конкурентных отношений в сфере теплоснабжения.

### 3 МОНИТОРИНГ КОММУНАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

#### 3.1 ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ МОНИТОРИНГА КОММУНАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Предлагаемые принципы регулирования муниципальных коммунальных предприятий предполагают предоставление им большой хозяйственной самостоятельности в течение регулируемого периода. Однако это не означает, что орган местного самоуправления должен полностью забыть о существовании этих предприятий до момента очередного пересмотра тарифов. Поскольку муниципальные коммунальные предприятия должны достигать поставленных собственником имущества целей и реализовывать утвержденную производственную и инвестиционную программы, то очевидно, что необходимо осуществлять промежуточный контроль за их деятельностью, а также за тем, как работа муниципальных коммунальных предприятий влияет на состояние другой муниципальной собственности (в частности, муниципального жилищного и нежилого фонда).

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос мониторинга коммунальных предприятий, не находящихся в муниципальной собственности. Примерами таких предприятий могут служить ведомственные котельные, обслуживающие муниципальный жилищный фонд. В этом случае вопросы состояния муниципальной собственности, обслуживаемой немunicipальными предприятиями, должны отслеживаться органом, на который возложены функции по мониторингу.

Мониторинг включает оперативный сбор и анализ информации, необходимой для своевременного принятия решений по управлению ЖКХ. Выбор направлений мониторинга определяется спецификой подотрасли ЖКХ и формой собственности.

В отношении немunicipальных предприятий муниципалитет выступает, с одной стороны, как представитель интересов населения, с другой – как собственник муниципального жилищного фонда. Как следствие, администрация осуществляет мониторинг за исполнением договоров на поставку ресурсов между коммунальными предприятиями и компаниями по управлению жилищным фондом (объемы и качество услуг), а также мониторинг приемлемости тарифов для населения, технического состояния муниципальной собственности, состояния взаиморасчетов с бюджетом (расчеты в денежной и неденежной форме, задолженность). Финансовое состояние немunicipальных предприятий и их деятельность по оказанию услуг всем потребителям, кроме населения, представляет собой внутреннее дело этих предприятий и не является объектом мониторинга со стороны администрации.

В отношении муниципальных предприятий муниципалитет, как собственник их имущества, проводит мониторинг реализации утвержденных производственной и инвестиционной программ предприятия, а также его финансового состояния. В течение регулируемого периода может возникнуть ситуация, когда реальные финансовые потребности муниципальных коммунальных предприятий не будут удовлетворяться при существующем уровне тарифов. Причины этого могут совершенно не зависеть от самого предприятия (например, рост цен на энергоносители, изменения в законодательстве, ведущие к изменению налоговой нагрузки, и т.д.). В этом случае задача мониторинга будет состоять в том, чтобы сигнализировать об ухудшении финансово-экономического состояния регулируемого предприятия, которое произошло не по его вине, на основании чего регулирующий орган может инициировать процесс пересмотра тарифа.

Но самое главное, мониторинг обеспечивает контроль за эффективностью менеджмента на предприятии, позволяет иметь оперативную информацию о том, как реализуются производственная и инвестиционная программы предприятия.

Мониторинг, т.е. оперативный сбор информации, позволяет ускорить процесс подготовки решения о необходимости пересмотра тарифов. Тем самым увеличивается гибкость тарифной политики и сводится к минимуму ущерб, который мог бы возникнуть как у предприятий, так и у потребителей из-за неожиданных изменений во внешней среде. Кроме того, информация, собранная в ходе мониторинга, может быть использована в процессе рассмотрения и утверждения тарифов как для уточнения информации, предоставленной предприятием в заявке на тариф на следующий регулируемый период, так и для совершенствования самой методики регулирования.

Возможна (правда, чисто умозрительно) и другая ситуация, когда предприятие из-за дефляции или уменьшений налогового бремени начинает получать финансовые ресурсы, превосходящие объективно ему необходимые для реализации утвержденных производственной и инвестиционной программ. В этом случае задача мониторинга – недопущение получения предприятием необоснованных финансовых ресурсов. Однако такая ситуация вряд ли может возникнуть.

Для осуществления мониторинга муниципальных коммунальных предприятий процедуры, а также состав, форму и регулярность предоставления информации необходимо зафиксировать в рамках нормативных правовых актов главы местного самоуправления (в положениях о мониторинге регулируемых предприятий по видам деятельности). В этих же документах целесообразно предусмотреть санкции к муниципальным предприятиям за нарушение установленного порядка предоставления информации. Обязанности немunicipальных коммунальных предприятий по предоставлению информации в рамках мероприятий по мониторингу целесообразно зафиксировать в договорах, которые они заключают с компаниями по управлению муниципальным жилищным фондом. В свою очередь, при заключении договоров с компаниями по управлению жилищным фондом муниципалитет должен предусмотреть, что все договоры с немunicipальными коммунальными предприятиями должны заключаться с обязательствами данных предприятий по предоставлению необходимой для осуществления мониторинга информации.

Вопрос о том, какое из структурных подразделений органа местного самоуправления будет осуществлять мониторинг, не имеет однозначного ответа. Возможно, что эту работу будет осуществлять департамент ЖКХ, поскольку большая часть собираемой информации так или иначе относится к его компетенции. Наиболее целесообразен вариант, когда за осуществление мониторинга будет отвечать орган, занимающийся регулированием тарифов на ЖКУ. Конкретные формы организации данной работы могут существенно отличаться, однако в любом случае должна выполняться одна из задач системы мониторинга – дать регулирующему органу сигнал о пересмотре тарифов (если возникнет необходимость).

Направления мониторинга коммунальных предприятий в зависимости от формы их собственности представлены в табл. 1.

**Таблица 1**

Наименование	Немunicipальные предприятия	Муниципальные предприятия	
		Группа 1 <sup>1</sup>	Группа 2 <sup>2</sup>
Объем и качество услуг (выполнение утвержденной производственной программы)	+	+	+
Выполнение утвержденной инвестиционной программы	-	+	+
Расходы бюджета на ЖКХ	+	+	+
Приемлемость тарифов для населения	+	+	+
Приемлемость тарифов для предприятий и организаций	-	+	-
Техническое состояние муниципальной собственности	-	+	+
Финансовое состояние предприятия	-	+	+

<sup>1</sup> Муниципальные предприятия водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения, вывоза и утилизации бытовых отходов, а также многоотраслевые сельские МП ЖКХ

<sup>2</sup> Все остальные муниципальные жилищно-коммунальные предприятия

В случае если регулирующий орган создан в виде межведомственной комиссии, можно предложить следующую схему организации мониторинга. Регулируемое предприятие предоставляет информацию в рабочий орган комиссии. Информация, поступающая в рабочий орган комиссии, проходит первичную проверку с помощью системы индикаторов. В случае выхода индикатора за допустимые пределы информация направляется в профильное структурное подразделение органа местного самоуправления, которое должно выявить причины этого.

Например, причины увеличения среднего времени ликвидации аварий должен устанавливать департамент ЖКХ, а снижения платежеспособности населения – департамент социальной защиты населения и т.д.

При этом каждое структурное подразделение должно иметь право инициировать заседание комиссии, на котором должны быть рассмотрены возможные варианты решения выявившихся проблем. Комиссия по результатам своего заседания может принять решение о начале процедуры пересмотра тарифов для регулируемого предприятия или поставить вопрос об усилении управленческого персонала на предприятии.

### 3.2 СИСТЕМА ИНДИКАТОРОВ

Информация, собранная в рамках мониторинга, оценивается с помощью системы индикатором, разрабатываемой индивидуально для каждого коммунального предприятия. Индикаторы - показатели, по которым можно судить о том, в какой мере муниципальные коммунальные предприятия реализуют утвержденные производственную и инвестиционную программы (т.е. добиваются поставленных собственником имущества целей), соблюдают ли они стандарты качества, какое влияние на потребителей (население) и муниципальное имущество оказывает деятельность как муниципальных, так и немunicipальных коммунальных предприятий. При разработке и утверждении системы индикаторов следует учитывать следующие требования:

- существенность – индикаторы должны быть нацелены на принятие адекватных оперативных решений;
- своевременность и регулярность – информация должна поступать с такой периодичностью, которая позволит своевременно принимать необходимые решения, минимизировать ущерб от неблагоприятных изменений и максимизировать эффект от использования появляющихся возможностей;
- полнота – набор индикаторов должен обобщенно характеризовать состояние коммунальных предприятий, не упуская важных аспектов;
- адекватность – набор индикаторов должен учитывать специфику деятельности каждого регулируемого предприятия;
- достоверность – должна существовать возможность объективного измерения значений индикаторов (численного либо по принципу да/нет);
- совместимость – набор индикаторов должен вписываться в существующую систему информационных потоков, что позволит удешевить и упростить процедуру информационного обмена.

Система индикаторов должна охватывать следующие основные аспекты деятельности предприятий:

1 *Операционная деятельность предприятий.* Основные оцениваемые индикаторы:

- соблюдение условий договоров на поставку ресурсов (объем и структура реализации, соблюдение стандартов качества и т.д.);
- эффективность использования ресурсов (только для муниципальных предприятий).

В орган, осуществляющий мониторинг, должна поступать следующая информация: протоколы разногласий (в случае несоблюдения условий договоров на поставку ресурсов, прежде всего, в отношении количества и качества ресурсов) либо информация о том, что условия договоров соблюдаются, а также индикаторы производственной эффективности предприятия.

2 *Финансовое состояние* (только для муниципальных предприятий). Основные оцениваемые индикаторы включают показатели ликвидности, платежеспособности, финансовой устойчивости. Оценка производится на основе баланса, расшифровки дебиторской и кредиторской задолженности, расшифровки финансовых потоков, а также величины и структуры фактической себестоимости и прибыли (только для муниципальных предприятий).

Методика использования индикаторов в целях анализа и принятия решений разрабатывается регу-

лирующим органом (межведомственной комиссией по разработке цен (тарифов) на жилищно-коммунальные услуги) и утверждается главой местного самоуправления. Эта методика должна быть открыта для всех заинтересованных сторон, включая регулируемые предприятия и потенциальных инвесторов. В методике должны указываться рекомендуемый диапазон значений каждого индикатора, а также типовые оперативные решения, которые могут быть приняты в случае, если наблюдаемые значения индикаторов выходят за рамки рекомендуемого диапазона.

Примеры индикаторов для основных направлений мониторинга представлены в табл. 2.

**Таблица 2**

Направление мониторинга	Примеры индикаторов
Объем и качество услуг, соблюдение договоров на поставку ресурсов (выполнение производственной программы)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Соблюдение стандартов и качества коммунальных услуг</li> <li>• Количество и суммарная продолжительность перерывов в обслуживании</li> <li>• Скорость устранения аварий</li> </ul>
Выполнение инвестиционной программы	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Соблюдение плана реализации утвержденных инвестиционных проектов</li> </ul>
Производственная эффективность муниципальных предприятий и техническое состояние муниципальной собственности	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Число работающих по отношению к количеству обслуживаемого населения</li> <li>• Износ (%)</li> <li>• Потери в сетях (%)</li> <li>• Соблюдение графика ремонтных работ и др.</li> </ul>
Финансовое состояние муниципальных предприятий	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Фактическая себестоимость услуг за отчетный период и их рентабельность</li> <li>• Соблюдение плана расходования прибыли и амортизационных отчислений</li> <li>• Коэффициенты финансовой устойчивости и ликвидности</li> <li>• Доля денежных средств в доходах предприятия</li> <li>• Фактическая собираемость коммунальных платежей по группам потребителей</li> <li>• Наличие задолженности (в том числе просроченной) потребителей услуг и муниципалитета перед предприятием</li> </ul>

*Продолжение табл. 2*

Направление мониторинга	Примеры индикаторов
Финансовое состояние муниципальных предприятий	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Наличие задолженности (в том числе просроченной) предприятия перед сторонними кредиторами</li> </ul>

Расходы бюджета на ЖКХ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Абсолютная величина расходов бюджета на ЖКХ (в денежной и неденежной формах)</li> <li>• Доля расходов на ЖКХ в общей сумме расходов бюджета</li> <li>• Расходы на 1 м<sup>2</sup> муниципального жилищного фонда</li> <li>• Задолженность бюджета перед коммунальными предприятиями (в том числе. просроченная)</li> </ul>
Приемлемость тарифов для населения	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Доля семей, получающих жилищные субсидии</li> <li>• Доля расходов на оплату ЖКУ в среднем доходе семьи</li> <li>• Собираемость платежей за коммунальные услуги</li> <li>• Оплата услуг населением по отношению к их фактической себестоимости за отчетный период</li> </ul>
Приемлемость тарифов для предприятий и организаций	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Задолженность предприятий и организаций за ЖКУ</li> <li>• Структура взаиморасчетов предприятий и организаций за потребляемые ЖКУ (денежные и неденежные расчеты)</li> </ul>

В табл. 3 и 4 приведены списки исходной и дополнительной информации для мониторинга муниципальных и немunicipальных коммунальных предприятий.

Можно рекомендовать, чтобы информация предоставлялась ежеквартально, не позднее 30 числа месяца, следующего за отчетным.

**Таблица 3**

Список исходной информации для мониторинга коммунальных предприятий

Вид документа	Ответственный
Справка о соблюдении условий договоров на поставку ресурсов либо протоколы разногласий	Службы заказчика, жилищные предприятия
Справка о взаиморасчетах бюджета, жилищных и коммунальных предприятий	Службы заказчика, жилищные предприятия
Справка о субсидиях	Служба субсидий

**Таблица 4**

Список дополнительной информации для мониторинга муниципальных коммунальных предприятий

Вид документа	Предприятие
Баланс (ф. 1)	Предприятие
Отчет о прибылях и убытках (ф. 2)	
Приложения к балансу (годовая) (ф. 5)	
Расшифровка дебиторской и кредиторской задолженности	
Расшифровка финансовых потоков (табл. 1-в, т, с)	Предприятие
Отчетная калькуляция себестоимости услуг (ф. 6)	Предприятие
Производственные показатели (табл. 5-в, т, с)	Предприятие
Основные показатели инвестиционного проекта	Предприятие

### 3.3 ИНДИКАТОРЫ ОПЕРАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МОНИТОРИНГЕ КОММУНАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ (ВЫПОЛНЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ)

#### 3.3.1 Объемы и структура производства и реализации в натуральном и стоимостном выражении (для муниципальных предприятий)

Индикаторы объемов и структуры производства и реализации в натуральном и стоимостном выражении используются исключительно в мониторинге муниципальных предприятий и не применяются для частных коммунальных предприятий.

Изменение объемов производства и реализации объективно приводит к изменению себестоимости услуги за счет изменения доли условно-постоянных затрат. При этом рост объемов производства и реализации сверх производственных возможностей предприятия или лимитов водопотребления требует дополнительных инвестиций, что приводит к скачкообразному росту условно-постоянных затрат в результате ввода новых мощностей. Поэтому существенное изменение объемов производства и реализации может стать сигналом к пересмотру производственной программы коммунального предприятия (а в случае необходимости расширения производственных мощностей – и его инвестиционной программы) и тарифов – в соответствии с новыми производственными и инвестиционными программами.

Помимо изменений объемов реализации причиной пересмотра тарифа для предприятия ВКХ может стать существенное изменение структуры реализации по категориям потребителей.

Во-первых, вследствие перекрестного субсидирования структура реализации по категориям потребителей существенно влияет на величину выручки. В частности, уменьшение доли промышленных потребителей в натуральном объеме реализации приводит к уменьшению величины выручки, в результате чего предприятие не может покрыть свои издержки за счет доходов от реализации, т.е. требуется пересмотр тарифа.

Во-вторых, "вклад" каждой категории потребителей в создание пиковых нагрузок на производственную систему и соответственно в издержки на содержание резервных мощностей неодинаков: наиболее существенные пиковые нагрузки создает население, в то время как спрос промышленных потребителей более равномерен. Поэтому увеличение доли населения может потребовать дополнительных инвестиций и увеличения постоянных издержек предприятия, что должно отразиться в производственной и инвестиционной программах и на величине тарифа.

Структура реализации по категориям потребителей имеет важное значение и для предприятий тепло-снабжения, так как она влияет на величину дотаций из бюджета.

### **3.3.2 Себестоимость и рентабельность** (для муниципальных предприятий)

Индикаторы себестоимости и рентабельности используются исключительно в мониторинге муниципальных предприятий и не применяются для частных коммунальных предприятий. Изменение фактической себестоимости и рентабельности вследствие факторов, неподконтрольных предприятию (изменение цен и тарифов на материальные и энергетические ресурсы, изменение объемов деятельности), может стать основанием для пересмотра тарифа либо производственной и инвестиционной программ.

Изменение себестоимости, вызванное факторами, неподконтрольными предприятию (увеличением удельного расхода материальных и энергетических ресурсов на единицу услуг, увеличением зарплаты и отчислений, увеличением общехозяйственных расходов), не должно учитываться при пересмотре тарифа: в такой ситуации муниципалитетом как собственником может быть принято решение о сокращении части прибыли, направляемой в фонд потребления и социального развития предприятия.

Изменение себестоимости за счет изменения фактических расходов на ремонт и аварийно-восстановительные работы, не утвержденных в производственной либо инвестиционной программе предприятия, требует дополнительного анализа экономической и технологической обоснованности этих расходов (на основе смет, актов выполненных работ, технологического регламента, графиков планово-предупредительных ремонтов и т.д.) и, возможно, корректировки инвестиционной программы предприятия. По результатам этого анализа могут быть приняты решения об осуществлении инвестиций, пересмотре тарифа (в случае подтверждения объективной экономической и технологической необходимости затрат), уменьшении фонда потребления или вознаграждения руководителя (в случае отсутствия объективной экономической и технологической необходимости затрат).

Помимо себестоимости муниципалитет в ходе мониторинга анализирует фактические направления использования прибыли муниципальных предприятий. Будучи собственником, муниципалитет в соответствии с уставными документами муниципальных предприятий вправе влиять на выбор направлений использования их прибыли. В частности, если составляющая прибыли в тарифе определяется расчетным путем (т.е. на основе анализа финансовых потребностей предприятия), то прибыль муниципальных предприятий не может быть направлена в фонд потребления и социального развития предприятия без согласования с собственником.

### **3.3.3 Неосновная деятельность: выручка и затраты** (для муниципальных предприятий)

Индикаторы эффективности неосновной деятельности используются исключительно в мониторинге муниципальных предприятий и не применяются для частных коммунальных предприятий.

Выручка и затраты от неосновной деятельности представляют собой вспомогательные показатели. В случае незначительных объемов неосновной деятельности (менее 5 % общей суммы выручки и затрат предприятия) показатели не анализируются. При значительном объеме неосновной деятельности контролируются масштаб и характер влияния этих видов деятельности на финансовый результат предприятия, а также влияние распределения общеэксплуатационных расходов между основными и неосновными видами деятельности на себестоимость регулируемых видов услуг и тарифы.

### **3.3.4 Показатели использования ресурсов** (для муниципальных предприятий)

Показатели использования ресурсов имеют вспомогательный характер по отношению к показателям себестоимости и должны анализироваться в случае неудовлетворительной динамики себестоимости.

Показатели использования ресурсов выбираются с учетом специфики конкретного предприятия. Для предприятий водоснабжения и водоотведения используются следующие показатели:

- процент потерь воды;
- износ основных фондов;
- расход электроэнергии на 1 м<sup>3</sup> поднятой воды;
- численность персонала на 1 км сетей;

- отношение численности обслуживаемого населения к численности персонала.

Процент потерь воды – один из важнейших факторов, определяющих величину себестоимости услуг водоснабжения; чем выше процент потерь, тем выше издержки. В случае существенного роста процента потерь можно рекомендовать следующие типовые решения:

- если высокий процент потерь сопровождается высоким износом основных средств – пересмотр инвестиционной программы и соответственно величины тарифа;
- если высокий процент потерь не связан с ростом износа основных средств – уменьшение фонда потребления и/или вознаграждения руководителя. Для стимулирования сокращения потерь собственник (муниципалитет) может принимать решение о направлении всей или части экономии, полученной за счет сокращения потерь, в фонд потребления предприятия, а также об увеличении вознаграждения руководителя. Рост износа основных фондов служит также индикатором необходимости инвестиций в замену производственных мощностей, что необходимо учесть при утверждении тарифа. Показатели расхода электроэнергии на 1 м<sup>3</sup> поднятой воды и численности персонала на 1 км сетей позволяют укрупненно оценить эффективность использования энергетических и трудовых ресурсов на предприятии, что влияет на величину себестоимости и рентабельности.

Для предприятий теплоснабжения используются следующие показатели:

- потери в процентах от выработанной и приобретенной тепловой энергии;
- расход условного топлива на 1 Гкал выработанной теплоэнергии;
- износ основных фондов;
- численность персонала на 1 км сетей;
- отношение численности обслуживаемого населения к численности персонала.

Процент потерь тепловой энергии – важнейший фактор, определяющий величину себестоимости услуг теплоснабжения: чем выше процент потерь, тем выше издержки. В случае существенного роста процента потерь можно рекомендовать следующие типовые решения:

- если высокий процент потерь сопровождается высоким износом основных средств – пересмотр инвестиционной программы и соответственно величины тарифа;
- если высокий процент потерь не связан с ростом износа основных средств – уменьшение фонда потребления и/или вознаграждения руководителя. Для стимулирования сокращения потерь собственник (муниципалитет) может принимать решение о направлении всей или части экономии, полученной за счет сокращения потерь, в фонд потребления предприятия, а также об увеличении вознаграждения руководителя,

Расход условного топлива на 1 Гкал выработанной теплоэнергии характеризует эффективность использования энергетических ресурсов и оказывает существенное влияние на величину себестоимости. Рост износа основных фондов служит индикатором необходимости инвестиций в замену производственных мощностей, что необходимо учесть при утверждении тарифа. Показатель численности персонала на 1 км сетей позволяет оценить эффективность использования трудовых ресурсов на предприятии, что оказывает влияние на себестоимость.

### **3.3.5 Соблюдение условий договоров на поставку ресурсов, в том числе показателей качества (для всех коммунальных предприятий)**

Муниципалитет должен отслеживать, выполняются ли договора на поставку ресурсов, составной частью которых являются стандарты качества поставляемых ресурсов, поскольку это имеет непосредственное отношение к вопросам обеспечения населения коммунальными услугами и косвенное - к вопросам сохранности муниципального имущества (в том числе муниципального жилищного фонда и имущества муниципальных коммунальных предприятий). Мониторинг стандартов качества проводится в отношении всех коммунальных предприятий – как муниципальных, так и частных. Показатели качества выбираются с учетом специфики деятельности каждого предприятия. Для предприятий ВКХ и теплоснабжения такими индикаторами могут быть: соблюдение ГОСТов, количество перерывов в обслуживании, средний срок устранения аварии, сумма снижения стоимости услуг по актам недопоставки, сумма штрафов за недопоставку или поставку некачественных услуг.

Для анализа показателей качества используется информация, предоставленная самими предприятиями и компаниями по управлению жилищным фондом (либо жилищными предприятиями). Возмож-

но также использование информации санитарно-эпидемиологической станции и территориальных природоохранных органов.

Неудовлетворительные показатели качества приводят к ухудшению потребительских свойств услуги, а потому могут стать причиной штрафов в соответствии с условиями договора, а в случае систематического несоответствия стандарта по причине неэффективного управления коммунальным предприятием – сигналом на снижение тарифа. В то же время улучшение показателей качества может являться основанием для увеличения тарифа регулируемым коммунальным предприятием.

### 3.4 ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНДИКАТОРОВ ФИНАНСОВОГО СОСТОЯНИЯ В МОНИТОРИНГЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ КОММУНАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Мониторинг финансового состояния проводится исключительно по отношению к муниципальным коммунальным предприятиям и не затрагивает предприятия, не находящиеся в муниципальной собственности. Индикаторы финансового состояния регулируемых предприятий и методика их использования одинаковы для всех муниципальных предприятий. Регулирующий орган (межведомственная комиссия) может устанавливать для каждого регулируемого предприятия свои диапазоны допустимых изменений индикаторов с учетом специфики деятельности каждого предприятия.

#### 3.4.1 Индикаторы финансовой устойчивости

**Доля заемных средств в структуре баланса** характеризует степень зависимости предприятия от внешних источников финансирования и рассчитывается по формуле

$$\frac{(\text{заемные средства} + \text{кредиторская задолженность})}{(\text{собственные средства} + \text{заемные средства} + \text{кредиторская задолженность})}$$

Величина собственных средств определяется на основе данных баланса

$$\text{собственные средства} = \text{капиталы и резервы} - \text{целевое финансирование} - \text{задолженность учредителей} - \text{убытки}.$$

Величина заемных и привлеченных средств определяется на основе данных баланса

$$\text{заемные средства} - \text{долгосрочные пассивы} + \text{краткосрочные заемные средства}.$$

Рекомендуемое значение показателя не более 0,5.

**Коэффициент обеспеченности внеоборотных активов долгосрочными источниками финансирования** рассчитывается по формуле

$$\frac{(\text{собственные средства} + \text{долгосрочные пассивы})}{\text{внеоборотные активы}}.$$

Рекомендуемое значение показателя – больше единицы. Значения показателей меньше единицы свидетельствуют о том, что предприятие финансирует долгосрочные активы за счет краткосрочных ненадежных источников – кредиторской задолженности, т.е. о неустойчивости финансового состояния предприятия и его недальновидной финансовой политике.

**Показатель оборотного капитала** рассчитывается по формуле

$$\text{оборотные средства} - \text{кредиторская задолженность} - \text{убытки}.$$

Оборотный капитал представляет собой часть оборотных средств предприятия, финансируемых за счет стабильных источников. Положительное значение показателя – необходимое условие финансовой устойчивости предприятия.

Анализ индикаторов финансовой устойчивости служит основанием для принятия оперативных решений. Можно предложить следующие типовые оперативные решения:

- если неудовлетворительная финансовая устойчивость предприятия сопровождается убытками от основной деятельности, вызванными внешними по отношению к предприятию факторами, регулирующим органом может быть начата процедура изменения тарифа;

- если ухудшение финансовой устойчивости предприятия связано с наличием просроченной задолженности муниципалитета (т.е. значение показателя, рассчитанное с учетом уменьшения кредиторской задолженности предприятия на величину просроченной задолженности муниципалитета, укладывается в допустимые значения), может быть принято решение о проведении взаимозачетов или изыскании внутренних резервов бюджета;

- в случае неудовлетворительных показателей финансовой устойчивости предприятия при отсутствии или незначительной величине просроченной задолженности муниципалитета и внешних неблагоприятных для предприятия факторов – на основании договора с руководителем муниципального предприятия может изменяться вознаграждение руководителя.

### 3.4.2 Индикаторы ликвидности

$$\text{Коэффициент общего покрытия} = \\ = \text{оборотные средства} / \text{кредиторская задолженность}.$$

Индикатор характеризует способность предприятия погасить кредиторскую задолженность за счет оборотных средств. Рекомендуемое значение показателя – 1,5...2,5. Слишком низкое значение индикатора является признаком возможных проблем с погашением кредиторской задолженности, слишком высокое – может свидетельствовать о недостаточно эффективном управлении сборочным капиталом. Рекомендуемые значения коэффициентов могут меняться в зависимости от фактора сезонности.

Коэффициент текущей ликвидности характеризует способность предприятия погасить свою кредиторскую задолженность за счет более ликвидной части оборотных средств – денежных средств, краткосрочных финансовых вложений и дебиторской задолженности (кроме просроченной):

$$(\text{оборотные средства} - \text{производственные запасы} - \\ - \text{НДС по приобретенным ТМЦ} - \\ \text{просроченная дебиторская задолженность}) / \\ / \text{кредиторская задолженность}.$$

Нормальное значение этого показателя – около единицы. Слишком низкое значение показателя свидетельствует о наличии у предприятия проблем с погашением задолженности перед кредиторами; слишком высокое – о не достаточно эффективной политике взыскания дебиторской задолженности.

Коэффициент абсолютной ликвидности показывает, какую долю кредиторской задолженности предприятие может погасить немедленно за счет наиболее ликвидной части своих активов:

$$(\text{краткосрочные финансовые вложения} + \text{денежные средства}) / \\ / \text{кредиторская задолженность}.$$

Рекомендуемое значение показателя – 0,01...0,02. Анализ индикаторов ликвидности может служить основанием для принятия оперативных решений. Предлагаются следующие типовые оперативные решения:

- если ухудшение ликвидности предприятия связано с наличием просроченной задолженности муниципалитета (т.е. значение показателя, рассчитанное с учетом уменьшения кредиторской задолженности предприятия на величину просроченной задолженности муниципалитета, укладывается в допустимые значения), может быть принято решение о проведении взаимозачетов или изыскании внутренних резервов бюджета;

- в случае отсутствия или незначительности размеров просроченной задолженности муниципалитета на основании договора с руководителем муниципального предприятия может изменяться величина его вознаграждения.

### 3.4.3 Дебиторская задолженность

Анализируются размер, динамика дебиторской задолженности по категориям потребителей, а также наличием доли просроченной дебиторской задолженности.

Динамика дебиторской задолженности анализируется в сравнении с выручкой, для чего используется показатель среднего срока оборачиваемости дебиторской задолженности:

$$\text{дебиторская задолженность} / \text{выручка} \times \\ \times \text{длительность анализируемого периода (дней)}.$$

Рост среднего срока оборачиваемости дебиторской задолженности свидетельствует об ухудшении

финансового состояния предприятия. Причинами такого ухудшения могут быть как неэффективность финансового менеджмента МУП, так и неспособность потребителей своевременно и полностью оплачивать услуги. В случае неблагоприятной структуры и динамики дебиторской задолженности собственник МУП может потребовать от руководителя отчета о мероприятиях по сокращению дебиторской задолженности. В то же время опережающий рост дебиторской задолженности (в том числе просроченной) определенной категории потребителей по сравнению с ростом выручки является признаком нежелательности повышения тарифов для соответствующей категории потребителей.

При наличии значительной дебиторской задолженности муниципалитета перед муниципальным предприятием может быть принято решение о проведении взаимозачетов либо изыскании внутренних резервов бюджета.

#### **3.4.4 Кредиторская задолженность**

Анализируются размер, динамика, структура кредиторской задолженности по категориям потребителей, а также наличие и доля просроченной кредиторской задолженности. Превышение темпов роста кредиторской задолженности над темпами роста оборотных средств, а также наличие просроченной кредиторской задолженности (включая задолженность по зарплате) свидетельствуют об ухудшении финансового состояния предприятия.

Если неудовлетворительная динамика кредиторской задолженности связана с наличием задолженности муниципалитета (т.е. при уменьшении величины кредиторской задолженности на величину дебиторской задолженности муниципалитета перед МУП значения показателей становятся удовлетворительными), может быть принято решение о проведении взаимозачетов или изыскании внутренних резервов бюджета.

Сведения о динамике и структуре кредиторской задолженности могут учитываться при определении размера вознаграждения руководителя МУП.

#### **3.4.5 Структура финансовых потоков**

На основании информации, предоставленной муниципальным предприятием, анализируется структура финансовых потоков на предприятии по источникам, направлениям расходования и формам расчетов (денежные расчеты или зачеты).

Чем выше доля денежных расчетов в структуре финансовых потоков, тем более благоприятно финансовое состояние предприятия. Рекомендуемое значение индикатора – не менее 30...35%. Высокая доля зачетов в расчетах с организациями и предприятия ми-потребителя ми свидетельствует о нежелательности повышения тарифов для этих групп потребителей из-за их низкой платежеспособности.

Если денежные поступления (без зачетов) меньше затрат на заработную плату, это является признаком неудовлетворительного финансового состояния предприятия.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

### Оценка эффективности системы тарифного регулирования муниципальных коммунальных предприятий

Предлагаемые система постановки целей перед коммунальными предприятиями (производственная и инвестиционная программы), система рассмотрения и утверждения тарифов (финансовое обеспечение данных программ), а также система мониторинга формируют целостную систему использования муниципального имущества для выполнения муниципалитетом закрепленных в законе обязанностей по обеспечению населения коммунальными услугами.

Об эффективности данной системы можно судить по ряду показателей. Эти показатели практически полностью совпадают с формулировками целей органа местного самоуправления в отношении муниципальных коммунальных предприятий.

Например, достижение цели устойчивого развития коммунального предприятия можно оценить по техническим характеристикам муниципальной собственности (число аварий в расчете на 1 км сетей и т.п.).

Эффективность проводимой регулирующим органом тарифной политики как составной части системы мероприятий по управлению муниципальным имуществом коммунальных предприятий можно оценить на основании нескольких индикаторов. Такими индикаторами могут быть:

- доля расходов на ЖКХ в целом и на дотации коммунальным предприятиям по отношению к расходной части бюджета;
- дотации коммунальным предприятиям в расчете на душу населения;
- уровень оплаты ЖКУ населением;
- накопленная задолженность коммунальным предприятиям по отношению к годовым расходам бюджета;
- доля семей, получающих субсидии (оптимально – 15 %).

Доля расходов на ЖКХ в целом и на дотации коммунальным предприятиям в целом по отношению к расходной части бюджета - один из наиболее важных индикаторов эффективности управления муниципальным жилищным фондом и имуществом коммунальных предприятий. Ситуация, когда расходы на ЖКХ занимают 40 % в расходной части городского бюджета, не является большой редкостью. Поэтому можно говорить о наличии обратной зависимости между качеством управления муниципальной собственностью и долей бюджетного финансирования ЖКХ. Аналогичная зависимость существует и в отношении показателя величины бюджетных дотаций на ЖКХ в расчете на душу населения.

Уровень оплаты жилищно-коммунальных услуг населением – показатель, который используется для определения эффективности проводимой реформы ЖКХ в целом. Соответствие уровня оплаты ЖКУ федеральному стандарту также свидетельствуют об эффективности проводимой тарифной политики.

В настоящее время по разным городам России задолженность муниципалитета перед коммунальными предприятиями может составлять величину, сравнимую с годовым бюджетом. Очевидно, что само по себе наличие просроченной задолженности перед коммунальными предприятиями свидетельствует о неэффективности проводимой тарифной политики. Если такая задолженность существует, то это значит, что при установлении тарифа не была учтена (или была неправильно оценена) возможность бюджета по дотированию коммунальных предприятий. Разумеется, наличие задолженности муниципалитета возможно и из-за низкой дисциплины исполнения бюджета. В случае, если задолженность бюджета перед коммунальными предприятиями уже существует, то более приоритетной целью тарифной политики должно стать недопущение ее наращивания. Менее приоритетная цель – постепенное сокращение существующей задолженности.

Доля семей, получающих жилищные субсидии, также является показателем эффективности тарифной политики с точки зрения достижения целей муниципалитета. Предполагается, что система предоставления субсидий (службы жилищных субсидий) функционирует достаточно эффективно, и каждый житель, имеющий на это право, может получить полагающуюся ему субсидию с приемлемыми для него издержками времени и сил. Кроме того, предполагается, что жители, имеющие право на получение субсидии, будут обращаться за ней. В рамках данных предположений практика показывает, что существует

некое оптимальное значение данного показателя – порядка 15 %. Отклонение в большую сторону свидетельствует о том, что тарифы завышены и население не в состоянии их оплачивать (при установлении тарифа не была учтена или была неправильно оценена платежеспособность населения). Отклонение в меньшую сторону – о том, что население является более платежеспособным и целесообразно пересмотреть тарифы (точнее, долю оплаты населением) в сторону повышения.

Оценить эффективность системы мониторинга коммунальных предприятий можно по таким показателям, как сумма предотвращенного ущерба, который мог бы быть нанесен муниципальной собственности. В данном случае под муниципальной собственностью понимается и имущество муниципальных коммунальных предприятий, и муниципальный жилищный фонд, обслуживаемый как муниципальными, так и немунICIPальными коммунальными предприятиями.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Гражданский Кодекс Российской Федерации. Ч. 1 и 2.
- 2 Федеральный закон от 28.08.95 № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".
- 3 Закон РФ "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности".
- 4 Закон РФ "Об основах федеральной жилищной политике".
- 5 Концепция ценовой и тарифной политики в жилищно-коммунальном хозяйстве Российской Федерации.
- 6 Материалы доклада Правительственной комиссии по жилищной политике "О мерах по совершенствованию системы регулирования тарифов на ЖКУ" от 18.02.02 г.
- 7 Методика планирования, учета и калькулирования, себестоимости услуг жилищно-коммунального хозяйства, утвержденная Постановлением Госстроя России от 23.02.99 № 9.