

УДК 64.012(470.12)

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2020

Региональные проблемы применения эталонного регулирования тарифов на коммунальные услуги (на примере Якутии)

**Беляев С. Г.,
Капитонов И. А.,**
Высшая школа тарифного
регулирования РЭУ
им. Г.В. Плеханова,
г. Москва

Антонов Д. С.,
Государственный комитет
по ценовой политике
Республики Саха (Якутия),
г. Якутск

Аннотация

На примере Якутии рассмотрены территориальные особенности и проблемы применения эталонного подхода при регулировании тарифов на коммунальные услуги, в частности при регулировании тарифов на тепловую энергию. Сформирован ряд выводов и практических рекомендаций по совершенствованию тарифного регулирования на региональном уровне.

Ключевые слова: тарифное регулирование, тарифы на коммунальные услуги, эталонный подход, необходимая валовая выручка, теплоснабжающие организации, Якутия.

Regional problems of applying the standard regulation of tariffs for utilities (on the example of Yakutia)

**Sergey G. Belyaev,
Ivan A. Kapitonov,**
Higher school of tariff regulation
REU im. G. V. Plekhanov,
Moscow

Dmitry S. Antonov,
State Committee on pricing
policy of the Republic of Sakha
(Yakutia),
Yakutsk

Annotation

On the example of Yakutia, the territorial features and problems of applying the reference approach to the regulation of tariffs for utilities, in particular, to the regulation of tariffs for thermal energy, are considered. A number of conclusions and practical recommendations on improving tariff regulation at the regional level have been formed.

Keywords: tariff regulation, tariffs for utilities, reference approach, the necessary gross revenue, heat supply organizations, Yakutia.

Введение

Качество жизни населения страны в основном определяется состоянием жилищно-коммунальной сферы. Это предопределяет высокую значимость выработки наилучших подходов к тарифному регулированию жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ) как к особо «чувствительной» сфере государственного регулирования, что подтверждается значительным числом научных исследований данной проблематики [1—3].

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) занимает значительное место в структуре ВВП страны, ее ежегодный вклад варьируется в рамках 5,5—5,8%. В сфере ЖКХ занятость составляет более 3,5 млн человек на более чем 50 тыс. предприятий [4]. От качества работы предприятий ЖКХ во многом зависят условия жизни граждан страны.

Сфера ЖКХ в современной России почти непрерывно реформируется. Основная цель этого — окончательный переход на рыночные принципы функционирования на основе комплексной модернизации ее инфраструктуры, обеспечения экономного расходования всех видов ресурсов, расширения ассортимента и повышения качества ЖКУ. Однако запланированные результаты пока не достигнуты. Отчасти это обусловлено значительным сокращением бюджетного финансирования данной сферы при сохранении низкой эффективности субъектов ЖКХ и отсутствии у них достаточных стимулов для повышения качества ЖКУ. За годы реформирования сферы ЖКХ в ее составе значительно увеличилось число экономических субъектов, появились новые виды их деятельности, расширился спектр организационно-правовых форм собственности и состав предоставляемых услуг.

В настоящее время жилищно-коммунальное хозяйство относится к ключевым жизнеобеспечивающим отраслям административно-территориальных образований и выступает как объективный индикатор уровня и качества благосостояния населения. Тем не менее нельзя не видеть невысокую результативность управления ЖКХ в отдельных территориях, в особенности в вопросах тарифного регулирования.

Качество и надежность предоставления коммунальных услуг являются ключевым аспектом обеспечения жизнедеятельности арктических и северных территорий. Так, в Республике Саха (Якутия) в условиях низкой плотности населения, нерациональной территориальной планировки, слабого развития инфраструктуры и больших расстояний между населенными пунктами (до 300 км), с учетом длительного периода (в отдельных районах отопительный сезон не заканчивается) крайне низких температур (до -70°C) вопросы стабильной работы предприятий ЖКХ имеют приоритетное значение. Обеспечение экономической обоснованности тарифов имеет ключевое значение при формировании источников фи-

нансирования опережающего Северного завода и поддержания требуемой надежности энергоснабжения.

Услуги ЖКХ традиционно разделяются на жилищные и коммунальные. К коммунальным относятся тепло-, электро-, газо-, водоснабжение и водоотведение. Коммунальные услуги регулируются государственными региональными органами, например в Якутии — Государственным комитетом по ценовой политике Республики Саха (Якутия).

Следует отметить, что в настоящее время уже складывается комплексная система нормативного правового регулирования отрасли ЖКХ и управления ею, надлежащее применение положений которой требует высокого уровня юридической грамотности, которым должны обладать не только управленцы, но и остальные участники рынка ЖКУ.

Ключевым нормативным документом, применяемым для расчета размера коммунальных платежей, является Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 (Приложение № 2 «Расчет размера платы за коммунальные услуги»)¹. Исключение составляют Правила расчета размера платы за коммунальную услугу по отоплению, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 27.08.2012 № 857² (ред. от 27.02.2017), а также порядок установления тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО), который регулируется отдельным законодательством. В состав платы входят:

- цена и тариф-стоимость единицы работ по жилищным, коммунальным услугам, которая также может содержать в себе расходы на капитальные вложения в целях финансирования инвестиционных программ;
- объем потребления ресурса.

Размер платы за коммунальные услуги рассчитывается исходя из тарифов (цен) ресурсоснабжающих организаций (т. е. компаний, которые поставляют газ, воду, свет). Ежегодно данные предприятия разрабатывают производственные программы, в состав которых включаются перечень и стоимость ремонтных работ, затраты на ресурсы и материалы с учетом увеличения их стоимости.

Следует отметить, что на протяжении последних лет активно обсуждается идея унификации и гармонизации тарифного регулирования в Российской Федерации.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 (ред. от 13.07.2019) «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (Приложение № 2 «Расчет размера платы за коммунальные услуги») // СЗ РФ № 22 от 30 мая 2011 г., ст. 3168.

² См.: Постановление Правительства РФ от 27.08.2012 № 857 (ред. от 27.02.2017) «Об особенностях применения Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов».

Как было отмечено в Докладе ФАС России о состоянии конкуренции за 2018 г., «правоприменительная практика последних лет показывает, что обеспечить качественное правовое регулирование сферы государственного регулирования цен (тарифов) и регламентировать разнообразие сложные процессы в сфере государственного регулирования цен (тарифов) с помощью фрагментарного правового регулирования, посвященного только отдельным вопросам, практически невозможно» [5].

Среди исследователей и практиков уже давно обсуждается идея об осуществлении тарифного регулирования на основе единых подходов и методов.

Достаточно отметить, что 6 августа 2019 г. был утвержден и ныне активно реализуется План мероприятий (дорожная карта) перехода к применению к установлению тарифов в сферах водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения методом сравнения аналогов с использованием эталонных значений³. По мнению представителей Федеральной антимонопольной службы, «принятие этого документа является эпохальным событием и поворотной точкой к тому, что само понятие ЖКХ может перестать иметь негативный оттенок среди потребителей. Меры, заложенные в дорожную карту, связанные с цифровизацией, открытостью и прозрачностью регуляторных решений, позволят изменить кардинальным образом систему» [4].

Следует отметить также, что уже накоплен первичный опыт и сформирована позиция органов регулирования по поводу применения эталонов в тарифном регулировании в сфере коммунальных услуг, в том числе на основе комплексного анализа публичных инициатив и практики внедрения.

В целом поддерживая идеи унификации методических подходов к тарифообразованию и перехода на определение тарифов на основе эталонов, тем не менее считаем целесообразным отметить, что в ряде случаев обеспечение справедливого тарифообразования непосредственно связано с учетом в тарифе некоторых объективных особенностей производства коммунальных услуг.

Поясним эту идею на примере тарифообразования в сфере коммунальных услуг в Якутии.

В частности, при принятии решений об установлении тарифов целесообразно учитывать нижеследующие ключевые аспекты и особенности производства коммунальных услуг.

³ План мероприятий (дорожная карта) перехода к применению при установлении тарифов в сферах водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения метода сравнения аналогов с использованием эталонных значений затрат. Утв. Правительством РФ 06.08.2019 № 7186п-П9). <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 08.05.2020).

1. Якутия имеет природно-климатические, социально-экономические и исторические особенности. В Якутии много малочисленных и труднодоступных населенных пунктов численностью от 100 до 1500 чел. Расстояния между ближайшими населенными пунктами могут достигать 200—300 км. Весной и осенью транспортная связь между большинством населенных пунктов отсутствует, и их жители находятся в условиях изоляции. При этом в них постоянно работают школа, детский сад, фельдшерско-акушерский пункт (ФАП), клуб (иное досуговое учреждение), а также администрация муниципального образования. Эти объекты необходимо обеспечить теплом и водой. С учетом численности населения, как правило, эти объекты имеют небольшой объем потребления. Нередко котельные имеют полезный отпуск 100—120 Гкал в год, что предопределяет несовершенство стандартной модели тарифообразования. Анализ тарифов Якутии позволяет сделать вывод о том, что при любой мощности котельной расчетный показатель необходимой валовой выручки (НВВ) — ключевого для расчета тарифов на топливо — не может быть ниже 3—3,5 млн руб. в год, из которых более 2 млн руб. составляет заработная плата кочегаров. В результате в регионе наблюдается беспрецедентно высокий в масштабах страны уровень тарифов на теплоэнергию от 30 до 35 тыс. руб. за Гкал.

2. В настоящее время потери при передаче тепловой энергии в отсутствие приборного учета определяются на основании Приказа Минэнерго РФ от 30 декабря 2008 г. № 325 «Об утверждении порядка определения нормативов технологических потерь при передаче тепловой энергии, теплоносителя»⁴, однако некоторые теплоснабжающие организации (ТСО), как показывает анализ, начинают злоупотреблять данной методикой, не учитывая при расчете потерь такую категорию, как эффективный радиус теплоснабжения.

При возведении одной котельной на поселение и прокладке тепловых сетей большой протяженности качество теплоснабжения обеспечивается за счет увеличения давления в сетях. При применении данных схем организации систем теплоснабжения расчетные потери могут составлять свыше 100% от полезного отпуска. Территориальные органы управления в сфере тарифов принципиально отклоняют данные значения. В результате при расчете тарифа применяется метод аналога. При этом возникает парадоксальная ситуация, когда эффективные предприятия, применяя инновационные технологии (например, подземную прокладку), минимизируют потери до 5—6% (расчетное значение, определенное исходя из свойств материала) и (парадоксально) не получают при этом экономию в тарифах от снижения потерь.

⁴ Зарегистрирован в Минюсте РФ 16 марта 2009 г. № 13513.

Региональные проблемы применения эталонного регулирования тарифов на коммунальные услуги...

3. Котельные и водозаборы, обслуживающие малые населенные пункты Якутии, несмотря на сравнительно небольшие значения, все равно нуждаются в производственных услугах. Например, таких как услуги по переработке и подаче угля в котельную, погрузке и вывозу шлака, доставке воды (теплоносителя) автомобильным транспортом, содержанию скважин и водозаборов (без очистки). Безусловно, в случае с котельной с полезным отпуском 100 Гкал в год, и даже 3 тыс. Гкал., включение в тарифы затрат на содержание погрузчика, самосвала и водовозки окажет существенное влияние на уровень тарифа.

4. В Якутии в условиях огромных расстояний, слабой развитости транспортной инфраструктуры и сезонности поставок топливо доставляется до мест сжигания на расстояние до 3 тыс. км и с объемом поставок, обеспечивающим удовлетворение нужд сроком до двух лет. Таким образом, стоимость угля по отдельным населенным пунктам увеличивается с 3 до 16 тыс. руб. за тонну, то есть наблюдаемое удорожание тарифа, возникающее вследствие специфических, но объективно predetermined условий доставки и хранения, составляет более чем в 5 раз. При этом возникает конфликт целей и задач тарифообразования, поскольку эталонизация затрат на топливно-энергетические ресурсы (ТЭР) необходима в целях недопущения сверхнормативных расходов топлива и стимулирования энергосбережения у предприятий.

5. Системы водоснабжения в Якутии функционируют на основе применения различных технологий. В результате в настоящее время в одном населенном пункте может быть учтено несколько видов технологий водоснабжения: централизованное, с промежуточным подвозом или без, с очисткой или без.

Между тем данные аспекты не отражаются в методике эталонных тарифов, также приводя к существенным расхождениям с фактическим уровнем затрат.

В рамках применения подхода в тарифообразовании в сфере коммунальных услуг в республике выявлена еще одна проблема, связанная с тем, что при прекращении оказания регулируемого вида деятельности (например, на основании результатов применения процедуры банкротства, вследствие ликвидации юридического лица по иным основаниям — закрытие, оптимизация или отчуждение имущества) орган регулирования не имеет права отменять долгосрочные тарифы для таких предприятий.

Это обстоятельство должно учитываться в практике тарифного регулирования в других регионах страны в целях совершенствования практической деятельности регулирующих органов.

В распространенных случаях долгосрочного установления тарифов (сроком на 5—10 лет) органы тарифного регулирования вынуждены учитывать и обрабатывать данные на протяжении всего периода, в частности отра-

жать в балансах, определять фактические основания и др. При этом если в тарифах также учитывается теплоснабжение жилого фонда, то приходится исправлять возникающие ошибки, отвлекая и без того ограниченный ресурс органа регулирования и увеличивая трудозатраты и неточности в его деятельности. Данная ситуация не представляется рациональной, в том числе в связи с универсальной тенденцией к неуклонному повышению эффективности государственного управления, в том числе в сфере тарифообразования.

Выводы и рекомендации

На основе анализа рассмотренных проблем авторы предлагают следующие решения по корректировке эталонного метода при определении тарифов на услуги ЖКХ с учетом территориальных аспектов производства коммунальных услуг.

1. Поскольку в значительном числе отдаленных малочисленных муниципальных образований Якутии наблюдается небольшое потребление тепла объектами социальной инфраструктуры, в целях обеспечения качества и надежности теплоснабжения, а также универсальной справедливости тарифообразования при полезном отпуске менее 2 тыс. Гкал в год рекомендуется не применять эталонный метод к определению затрат на оплату труда.

2. В целях обеспечения справедливого учета потерь при передаче тепловой энергии с учетом эффективного радиуса теплоснабжения предлагаем установить эталон потерь при передаче тепловой энергии в размере 15% от отпуска в сеть с учетом поправочных коэффициентов на природно-климатические условия.

3. С учетом различных свойств технологических процессов на коммунальных предприятиях, в частности котельных разных мощностей, предлагаем к определению затрат на технологический транспорт применять эталонный принцип: исходя из вида и объема перерабатываемого угля, получаемого шлака и подвозимой (поднимаемой) воды. Данная мера создаст предпосылки для регулируемых предприятий искать дополнительные источники дохода для оказания услуг населению и организациям, что в условиях небольших населенных пунктов Якутии (тем более изолированных от остальной части страны в течение значительной части года) может сыграть ключевую роль в стимулировании экономической активности.

4. С учетом особенностей транспортировки и периода складирования топлива для отопления отдаленных малонаселенных пунктов предлагаем принимать эталоны к определению расхода ТЭР лишь в части удельных расходов в целях определения физического расхода топлива, воды и электроэнергии. Стоимость приобретения, доставки и хранения топлива в таком случае не следует подвергать эталонизации.

Поскольку объемы поставок топлива на котельные в удаленных малонаселенных пунктах обеспечивают удовлетворение потребностей сроком до 2 лет и соответствующее топливо складировается все это время, представляется целесообразным дополнительно учитывать ухудшение теплотехнических характеристик топлива, в частности угля, в случае если регулируемая организация представит соответствующие подтверждающие документы.

5. С учетом возможного применения одновременно нескольких технологий водоснабжения в одном населенном пункте предлагаем при эталонизации тарифов на услуги водоснабжения предусмотреть возможность учета различных технологий водоснабжения.

Для устранения недостатков практики тарифов для регулируемых организаций, ликвидированных до окончания срока действия данных тарифов, и сопутствующего снижения эффективности работы регулирующих органов предлагаем внести изменения в правила регулирования тарифов либо издать официальное разъяснение ФАС России, позволяющее органам регулирования отменять долгосрочные тарифы в указанных случаях.

Очевидно, проблемы, связанные с учетом территориальных особенностей производства коммунальных услуг при применении эталонного подхода в тарифном регулировании, могут возникать и в других регионах страны. Эталонный подход к тарифному регулированию в сфере жилищно-коммунальных услуг нуждается в дальнейшем совершенствовании и развитии, в том числе с учетом территориальных (региональных) производственных особенностей.

Проведенное исследование на примере Республики Саха (Якутия) показывает, что при внедрении эталонного регулирования тарифов на коммунальные услуги исключительно важно системно и комплексно учитывать ключевые аспекты и особенности производства коммунальных услуг. ■

Литература

1. Ускова Т. В., Барабанов А. С. Жилищно-коммунальное хозяйство муниципалитета: состояние, проблемы, тарифное регулирование. Вологда. Институт социально-экономического развития территорий РАН, 2013. 130 с.
2. Хайруллина В. Г. Системный подход к решению проблем в сфере ЖКХ // Вестник УГАЭС. Наука, образование, экономика. Сер. Экономика. 2014. № 1. С. 42—45.
3. Шершовец Е. В., Аринцева О. П., Блех Е. М., Богомольный Е. И. Конкуренция на рынке услуг ЖКХ / Под общ. ред. Е. В. Шершовец. М.: Проспект, 2016. 80 с.
4. Конкин А. Н. Экономика сферы жилищно-коммунального хозяйства: Учеб. пособие. Пенза: ПГУАС, 2019. 115 с.
5. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2018 год (версия 27.09.2019). М.: ФАС России, 2019.
6. Утвержден план введения эталонного регулирования тарифов в теплоснабжении. <https://cntd.ru/news/read/utverjden-plan-vvedeniya-talonnogo-regulirovaniya-tarifov-v-teplosnabjenii> (Дата обращения: 30.01.2020).

Сведения об авторах

Беляев Сергей Георгиевич: доктор технических наук, профессор, директор Высшей школы тарифного регулирования РЭУ им. Г. В. Плеханова

Контактная информация:

Адрес: 115054, г. Москва, Стремянный пер., д. 28/1

E-mail: VSHTR@rea.ru

Капитонов Иван Александрович: кандидат экономических наук, доцент, заместитель директора по учебной работе Высшей школы тарифного регулирования РЭУ им. Г. В. Плеханова

Контактная информация:

Адрес: 115054, г. Москва, Стремянный пер., д. 28/1

E-mail: kapitonov_ivan@mail.ru

Антонов Дмитрий Семенович: заместитель руководителя Государственного комитета по ценовой политике Республики Саха (Якутия)

Контактная информация:

Адрес: 677000, г. Якутск, пр. Ленина, д. 28

E-mail: 437942@mail.ru