УДК 346.61:332.8(571.6)

Москвитин Максим Викторович – аспирант ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права» (г. Хабаровск). *E-mail: kserman@mail.ru*

М.В. Москвитин
M.V. Moskvitin

Муниципально-правовое регулирование ЖКХ на примере установления тарифов в сфере холодного водоснабжения и водоотведения

Данная статья посвящена проблемам законодательного закрепления процесса регулирования сферы жилищно-коммунального хозяйства с учётом установления тарифов на предоставление коммунальных ресурсов: водоснабжения и водоотведения. Автор обратил особое внимание на роль муниципального образования в решении данного вопроса и практику правоприменения в Дальневосточном федеральном округе, Еврейской автономной области, Хабаровском крае, в целом, и в городе Хабаровске, в частности. В статье уделено внимание следующим вопросам: осуществлен правовой анализ целесообразности внесенных изменений рядом подзаконных актов в правила расчета и обоснования тарифа; проанализирована роль муниципального образования при принятии инвестиционных программ, а также роль муниципального образования как регулятора правоотношений между снабжающими организациями и населением. Проанализированы особенности использования методики тарифного регулирования в сфере ЖКХ. В качестве объекта исследования взят порядок рассмотрения и утверждения производственных и инвестиционных программ организаций коммунального комплекса. Рассмотрены проблемы при формировании тарифов и даны рекомендации.

Municipal regulation of housing and public utilities through the cold-water supply and sanitation tariffs setting

This article is focused upon the problem of legal recognition of the housing and public utilities regulation process through cold-water supply and sanitation tariffs setting. The author pays special attention to the Municipality's role in the solution of the issue above and to the law enforcement practice in the Far-Eastern federal district, Jewish Autonomous Region, the Khabarovsk territory and the city of Khabarovsk, in particular. The following issues were raised by the author: the utility of the tariffs calculation rules changes made by several by-laws; the role of the Municipality in taking investment programs, as well as the role of the municipal entity as a regulator of relations between the supply organizations and consumers. The article describes the special features of the methodology of tariff regulation in the housing sector. The procedure for consideration and approval of production and investment programs of public utilities is taken as the object of the

research. The problems of the tariffs setting procedure are considered and recommendations are also given by the author.

Ключевые слова: *анализ методики формирования экономически обоснованного тарифа, методы регулирования, реформа жилищно-коммунального хозяйства.*

Keywords: *analysis of the method of forming the economically substantiated tariff, regulation methods, reform of housing and public utilities (the housing reform).*

В настоящее время особую актуальность приобретает переход от реформы жилищно-коммунального хозяйства к относительно новым правилам внедрения механизмов хозяйствования, в частности осуществления сбалансированной тарифной политики органами местного самоуправления в области регулирования тарифов на коммунальные услуги (водоснабжение и водоотведение) для ресурсоснабжающих организаций.

Жилищно-коммунальное хозяйство – особая сфера региональной экономики, в которой осуществляются производство, распределение и потребление товаров и услуг, относящихся к сфере жизнеобеспечивающего личного и общественного потребления в условиях ограниченности ресурсов. Это сложный межотраслевой комплекс общественного сектора экономики, находящийся в сфере государственного регулирования и территориального управления.

Условия деятельности предприятий ЖКХ отличаются от иной сферы тем, что не все предприятия могут рассчитывать на получение максимальной прибыли. Органы власти и управления, защищая интересы населения, ограничивают их в ценовой политике, стремясь к установлению равновесной и доступной цены за жилье и приемлемой оплаты за ЖКУ при неизменном или улучшающемся качестве.

Проводимая в стране реформа ЖКХ показала, что в этой сфере накопился ряд сложных проблем. Действующая система тарифного регулирования делает практически невозможным привлечение частных инвестиций в развитие коммунальной инфраструктуры городов.

Поэтому исследование проблем тарифного регулирования в ЖКХ является актуальным как с точки зрения теории управления, так и с позиции практического использования мероприятий по регулированию тарифов в деятельности жилищно-коммунальных организаций [8].

Целью настоящей статьи является исследование правовых источников деятельности органов местного самоуправления в регулировании тарифов на услуги водоснабжения и водоотведения.

Важно отметить, что при разграничении полномочий между органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления законодатель предусмотрел возможность делегирования ряда своих функций, осуществление которых наиболее эффективно только в

том случае (в силу их высокой значимости), если они будут переданы муниципальному образованию.

Так, согласно ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 07.12.2011 г. №416-ФЗ (ред. от 21.07.2014 г.) «О водоснабжении и водоотведении» [2], полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере водоснабжения и водоотведения могут быть переданы органам местного самоуправления поселений, городских округов законами субъектов Российской Федерации. К таким полномочиям относятся:

1) установление тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения;

2) утверждение инвестиционных программ и контроль за выполнением инвестиционных программ, в том числе за достижением (в результате реализации мероприятий инвестиционных программ) плановых значений показателей надежности, качества, энергетической эффективности;

3) утверждение производственных программ и контроль за выполнением производственных программ, в том числе за достижением (в результате реализации мероприятий производственных программ) плановых значений показателей надежности, качества, энергетической эффективности;

4) выбор методов регулирования тарифов организаций, осуществляющих холодное водоснабжение и (или) водоотведение;

5) согласование в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о концессионных соглашениях, долгосрочных параметров регулирования тарифов, плановых значений показателей надежности, качества, энергетической эффективности, метода регулирования тарифов;

6) утверждение плановых значений показателей надежности, качества, энергетической эффективности [2].

При этом, согласно ст. 6 данного ФЗ, полномочия органов местного самоуправления поселений, городских округов по организации водоснабжения и водоотведения на соответствующих территориях включают в себя:

1) организацию водоснабжения населения, в том числе принятие мер по организации водоснабжения населения и (или) водоотведения в случае невозможности исполнения организациями, осуществляющими горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, своих обязательств либо в случае отказа указанных организаций от исполнения своих обязательств;

2) определение для централизованной системы холодного водоснабжения и (или) водоотведения поселения, городского округа гарантирующей организации;

3) согласование вывода объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения на текущий или капитальный ремонт, вывод из эксплуатации;

4) утверждение схем водоснабжения и водоотведения поселений, городских округов;

5) утверждение технических заданий на разработку инвестиционных программ;

6) согласование инвестиционных программ;

7) согласование планов снижения сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади;

8) иные полномочия, установленные настоящим Федеральным законом.

В ряде случаев, в том числе на примерах субъектов Дальнего Востока, мы имеем возможность наблюдать ситуацию, когда тарифы на услуги снабжения холодной водой и водоотведение устанавливают уполномоченные органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации (к примеру, Еврейская автономная область), и когда это право передано отдельным законом субъекта Российской Федерации муниципальным образованиям (на примере Хабаровского края, в целом, и г. Хабаровска, в частности).

Следует отметить, что законодатель окончательно определил способ и последовательность принятия мер при выборе методов произведения расчетов тарифа. В свою очередь, в п. 19 Постановления Правительства РФ от 28.03.2012 г. №258 «О внесении изменений в Правила установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг» [5] говорится о том, что нормативы потребления коммунальных услуг в жилых помещениях и нормативы потребления коммунальных услуг на общедомовые нужды устанавливаются с применением метода аналогов или расчетного метода, при этом, пп. 20, 21 раскрывают содержание данных методов и определяют последовательность их применения, а именно: метод аналогов применяется при наличии сведений, полученных в результате измерений объема (количества) потребления коммунальных услуг приборами учета, установленными в многоквартирных домах или жилых домах с аналогичными конструктивными и техническими параметрами, степенью благоустройства многоквартирного дома или жилого дома и климатическими условиями.

Указанный метод применяется, если в выбранных многоквартирных домах или жилых домах техническая эксплуатация внутридомовых инженерных систем соответствует правилам пользования жилыми помещениями и содержания общего имущества в многоквартирном доме, которые утверждаются Правительством Российской Федерации.

Расчетный метод применяется в случае невозможности применения метода аналогов по причине отсутствия или недостаточности данных приборного учета потребления коммунальных услуг в многоквартирных домах или жилых домах, отвечающих условиям представительности выборки для проведения необходимых измерений.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 13.05.2013 г. №406 (ред. от 09.08.2014 г.) «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения» [4], данный нормативно-правовой акт утвердил целый ряд приложений, таких как:

1. Основы ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения.

2. Правила регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения.

3. Правила определения размера инвестированного капитала в сфере водоснабжения и водоотведения и порядка ведения его учета.

4. Правила расчета нормы доходности инвестированного капитала в сфере водоснабжения и водоотведения.

В систему регулируемых тарифов входят следующие виды тарифов:

а) в сфере холодного водоснабжения:

- тариф на питьевую воду (питьевое водоснабжение);
- тариф на техническую воду;
- тариф на транспортировку воды;
- тариф на подвоз воды (в случае обращения органов местного самоуправления, принявших решение о необходимости установления такого тарифа);
- тариф на подключение (технологическое присоединение) к централизованной системе холодного водоснабжения;

б) в сфере водоотведения:

- тариф на водоотведение;
- тариф на транспортировку сточных вод;
- тариф на подключение (технологическое присоединение) к централизованной системе водоотведения.

Тарифы на питьевую воду (питьевое водоснабжение), техническую воду, транспортировку холодной воды, водоотведение и транспортировку сточных вод рассчитываются в виде одноставочных, двухставочных и многоставочных тарифов, в соответствии с методическими указаниями данного постановления правительства [4].

Органы регулирования муниципальных образований устанавливают надбавки к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса в соответствии с предельным индексом, установленным Федеральной службой по тарифам для соответствующего субъекта Российской Федерации [4].

Органы местного самоуправления осуществляют свои полномочия в отношении только тех организаций коммунального комплекса, которые осуществляют эксплуатацию систем коммунальной инфраструктуры, используемых в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, объектов утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, в случае, если потребители, обслуживаемые с использованием этих систем и объектов, находятся в границах нескольких городских округов или нескольких городских, сельских поселений, расположенных на территориях нескольких (одного) муниципальных районов (муниципального района) субъекта РФ, и потребители каждого из этих муниципальных образований потребляют не более 80% товаров и услуг этой организации коммунального комплекса.

Выполняя роль инвестора в инвестиционных программах организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры, органы местного самоуправления утверждают технические задания по разработке инвестиционных программ организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры, а также рассматривают проекты инвестиционных программ организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры.

Как и у органов регулирования субъектов Российской Федерации, у органов местного самоуправления существует обязанность по публикации информации о тарифах и надбавках, производственных программах и об инвестиционных программах организаций коммунального комплекса, а также о результатах мониторинга выполнения этих программ в отношении предприятий, тарифы и надбавки для которых они уполномочены устанавливать, а также в отношении организаций, производственные и инвестиционные программы которых они согласовывают и утверждают, соответственно.

Функции участия органов местного самоуправления в разработке проектов договоров, заключаемых в целях развития систем коммунальной инфраструктуры, а также заключения с организациями коммунального комплекса договоров в целях развития систем коммунальной инфраструктуры, определяющих условия выполнения инвестиционных программ организаций коммунального комплекса, взаимосвязаны. Данные полномочия обусловлены правовой природой инвестиционных отношений и не могут осуществляться иными лицами.

В Постановлении Правительства РФ от 13.05.2013 г. № 406 (ред. от 09.08.2014 г.) «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения» [4] в частности предусматриваются четыре метода регулирования тарифов:

а) метод экономически обоснованных расходов (затрат);

б) метод доходности инвестированного капитала;

в) метод индексации;

г) метод сравнения аналогов.

Период действия тарифов, установленных с применением метода экономически обоснованных расходов (затрат), метода сравнения аналогов, а также период действия предельных индексов составляет не менее 1 года, если иное не предусмотрено федеральными законами или актом Правительства Российской Федерации [4].

Долгосрочные тарифы устанавливаются методом доходности инвестированного капитала и методом индексации на основе долгосрочных параметров регулирования тарифов. Указанные параметры не подлежат пересмотру в течение долгосрочного периода регулирования, за исключением случаев их пересмотра по следующим основаниям:

а) вступившее в законную силу решение суда, предусматривающее необходимость пересмотра долгосрочных параметров регулирования тарифов;

б) решение федерального органа регулирования тарифов, принятое по итогам рассмотрения разногласий или рассмотрения в досудебном порядке споров;

в) решение федерального органа регулирования тарифов об отмене решения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов (далее – региональный орган регулирования тарифов) об утверждении тарифов, принятое с нарушением законодательства Российской Федерации (предписания);

г) решение регионального органа регулирования тарифов об отмене противоречащего законодательству Российской Федерации решения органа местного самоуправления об установлении тарифов [4].

В современных условиях наблюдается повсеместный рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

Несмотря на то, что действует тарифное ограничение в пределах устанавливаемых индексов, цены фактически завышены, издержки неоправданно высокие, следовательно, предприятия ЖКХ работают неэффективно, а это невыгодно ни потребителям (населению), ни самим предприятиям (производителям услуг), отсутствует стимул к развитию и совершенствованию.

Остановить рост тарифов при существующей системе их образования невозможно без дополнительных дотаций конкретным предприятиям ЖКХ, недополучающим деньги не только на реконструкцию, но и на поддержание инфраструктуры в жизнеспособном состоянии.

Автором выделен ряд проблем, одной из которых является отсутствие прозрачности деятельности как регулирующих органов, так и организаций, оказывающих услуги населению (потребителям).

К информации о регулируемых товарах и услугах, подлежащих свободному доступу, можно отнести:

1) сведения об основных показателях финансово-хозяйственной деятельности, включая структуру основных производственных затрат (в части регулируемой деятельности);

2) сведения о ценах (тарифах) на регулируемые товары и услуги организаций коммунального комплекса и надбавках к ценам (тарифам) на регулируемые товары и услуги, в частности формирование сбытовой надбавки;

3) сведения об основных потребительских характеристиках регулируемых товаров и услуг организаций коммунального комплекса и их соответствии государственным и иным утверждённым стандартам качества;

4) информация о наличии (об отсутствии) технической возможности доступа к регулируемым товарам и услугам организаций коммунального комплекса и информация о регистрации и ходе реализации заявок на подключение к системе коммунальной инфраструктуры;

5) порядок выполнения технологических, технических и других мероприятий, связанных с подключением к системе коммунальной инфраструктуры;

6) сведения об инвестиционных и производственных программах (о проектах программ) и отчёты об их реализации.

В целях обеспечения прозрачности деятельности организаций коммунального комплекса, открытости ее регулирования и защиты интересов потребителей организации коммунального комплекса обязаны обеспечивать свободный доступ к информации о товарах и об услугах, ценах (тарифах), которые подлежат регулированию [1].

Следующей проблемой можно назвать некоторое несовершенство законодательства в сфере формирования и регулирования тарифов. Жилищный кодекс и иные федеральные правовые акты всю тяжесть организации в части тарифного регулирования и множество проблем, решение которых не апробировано и противоречиво, перенесли на муниципалитеты. Возникают определённые финансовые противоречия, которые существенным бременем ложатся на местные бюджеты, тормозя, соответственно, проведение реформы ЖКХ в целом.

В настоящее время предельные тарифы на услуги ЖКХ устанавливаются сроком от 1 до 3 лет, но большинство инвестиционных программ имеет срок окупаемости 8 лет (чаще диапазон составляет 8 – 10 лет). Для частных инвесторов в период реализации инвестиционных проектов важна предсказуемость денежных потоков, поэтому целесообразно расширить установление предельных тарифов на услуги ЖКХ сроком до 5 – 7 лет. Это позволит избежать повышения цен на продукцию предприятий – потребителей услуг ЖКХ.

С учётом состояния и проблем развития отрасли представляется целесообразным введение чётких законодательных процедур долгосрочного планирования и прогнозирования тарифов.

Автором предлагаются следующие рекомендации по разрешению названных проблем:

- регулирующим органам и органам местного самоуправления проводить согласованную политику изменения тарифов на энергоносители и ЖКУ с учётом возможностей бюджетного финансирования, направленного на обеспечение социальной защиты граждан;

- проводить тарифную политику в непосредственной увязке с политикой по установлению реально получаемых потребителями норм (объёмов) этих услуг;

- осуществлять постоянный мониторинг соблюдения федеральных и региональных стандартов оплаты коммунальных услуг;

- осуществлять комплексную экспертизу и аудит тарифов на ЖКУ с анализом результатов проверок.

Система тарифного регулирования в ЖКХ ещё нуждается в доработке, чтобы в полной мере обеспечивать баланс интересов потребителей услуг и

ресурсоснабжающих организаций, а также соответствовать инвестиционным потребностям отрасли.

Литература и источники:

1.Руткаускас, Т. К. Формирование и развитие рыночных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве: теория, методология и практика / Т. К. Руткаускас. – Екатеринбург : Изд-во ГОУ ВПО «Рос. гос. проф.-пед. Университет», 2012. – 419 с.

2.Федеральный закон от 07.12.2011 г. №416-ФЗ (ред. от 21.07.2014 г.) «О водоснабжении и водоотведении» // Российская газета. – 2011. – № 292.

3.Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 21.07.2014 г.) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

4.Постановление Правительства РФ от 13.05.2013 № 406 (ред. от 09.08.2014) «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения».

5.Постановление Правительства РФ от 28.03.2012 г. № 258 «О внесении изменений в Правила установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг».

6.Приказ ФСТ России от 27.12.2013 № 1746-э "Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения».

7.Устав городского округа "Город Хабаровск" (принят решением Хабаровской городской думы от 13.07.2004 г. № 509) (ред. от 01.01.2012) (зарегистрировано в Законодательной думе Хабаровского края 28.07.2004 г. № 1484).

8.Демидов, И. Л. Тарифная политика Российской Федерации: общая характеристика / И.Л. Демидов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2013. – № 1.

9.Тарасов, В. И. Ценообразование : учебное пособие для вузов / В.И. Тарасов. – М. : «Вильямс», 2010.

10. Новое в Российском законодательстве // Экономический еженедельник «Эпиграф». – 2014. – № 32 (744).