

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

О.В. Молчанова

Основной целью органов местного самоуправления является создание благоприятных условий для проживания населения, которые напрямую зависят как от уровня развития и состояния объектов коммунальной и социальной инфраструктуры, так и от стоимости и источников оплаты их услуг.

Федеральным законодательством определены вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления по их решению. Одной из наиболее сложных сфер жизнедеятельности, на наш взгляд, является жилищно-коммунальное хозяйство. Органы местной власти отвечают за организацию в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. Для решения своих задач органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, размещать муниципальный заказ, устанавливать тарифы на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами.

В г. Новосибирске создана хорошая материальная база коммунального комплекса, которая включает в себя четыре ТЭЦ; 73 ведомственные и муниципальные котельные, производящие 17,9 млн Гкал тепловой и 13,1 млн кВт·ч электрической энергии; 1624,3 км тепловых и 5605 км электрических сетей; три насосно-фильтровальные станции; 47 канализационно-насосных станций; 1572,9 км водопроводных и 1400,2 км канализационных сетей. В муниципальной собственности находится 14,5% электрических сетей, 73,1% – тепловых, 88,4% сетей водоснабжения и 87,1% сетей канализования. Для поддержания этих объектов и сооружений в технически исправном состоянии требуются значительные финансовые средства. Так, например, только замена сетей с износом 100% стоит более 26 млрд руб. Для увеличения объемов ввода в эксплуатацию жилых домов с 500 тыс. кв. м до

1 млн кв. м в год необходимо не менее 10 млрд руб. только на строительство инженерных коммуникаций.

Источниками финансирования текущих затрат, модернизации и нового строительства коммунальных объектов являются тарифы на услуги для потребителей, плата за подключение и средства бюджета. Привлеченные инвестиционные средства в конечном счете также покрываются за счет вышеуказанных источников. Поэтому становится необходимой разработка программы развития коммунальной инфраструктуры с инвестиционной составляющей на три-пять лет для планирования тарифной политики муниципального образования. Пределом роста тарифов и надбавок являются возможности потребителей и индексы, разрабатываемые с 2005 г. федеральной службой по тарифам. В общем объеме потребления тепловой энергии доля населения превышает 46%, а в потреблении услуг водоснабжения – 70%. Общая стоимость жилищно-коммунальных услуг для населения Новосибирска в 2006 г. составит не менее 10,9 млрд руб., в том числе коммунальных – 8,1 млрд руб. Доля этих расходов в совокупных расходах семей в 2005 г. в среднем достигала 7,8%, что является результатом продуманной тарифной политики и гибкой системы социальной поддержки населения.

Стандарты стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг и стандарты уровня платежей граждан Новосибирска постоянно устанавливались ниже уровня, предусмотренного постановлениями Правительства Российской Федерации и законами Новосибирской области (табл. 1, 2). Так, в 2002 г. население платило на 43% меньше, чем по федеральным стандартам, а в 2006 г. – на 10%. Это обеспечивалось за счет систематической работы по снижению затрат и дотирования жилищно-коммунального хозяйства из средств бюджета города. В 2001 г. доля расходов на ЖКХ достигала 32% от общих расходов бюджета, население оплачивало менее 60% экономически обоснованных затрат; в 2006 г. при 100%-й оплате населением жилищно-коммунальных услуг из бюджета города на эту сферу будет направлено более 1 млрд руб. на капитальный ремонт и реконструкцию жилого фонда, благоустройство внутриквартальных территорий, текущее содержание общежитий, ветхого жилого фонда.

При планировании тарифов на каждый вид услуг учитывается перечень необходимых видов и объемов работ по группам, видам затрат, анализируются финансовое состояние и показатели производственно-хозяйственной деятельности организаций всех форм собственности, оказывающих эту услугу, сравниваются нормативы и тарифы по другим городам Сибири.

Таблица 1

Стандарты стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг по г. Новосибирску, Новосибирской области и Российской Федерации, руб./кв.м

Стандарт	Стоимость услуг							
	2000 (01.01)	2001 (01.01)	2002 (01.01)	2003		2004 (01.01)	2005 (01.01)	2006 (01.01)
				01.01	01.04			
Стоимость в Новосибирске	10,26	12,95	18,20	23,93	25,97	28,92	29,00	33,00
Федеральный для Новосибирской области	16,40	18,20	23,20	29,00	29,00	32,70	36,20	36,30
Региональный	–	–	–	–	–	29,00	29,00	33,00

Таблица 2

Стандарты уровня платежей граждан, %

Стандарт	2000		2001	2002	2003	2004	2005	2006
	I полу- годие	II полу- годие						
Городской:								
без электроэнергии	27,0	50,0	50,0	60,0	70,0	70,0	90,0	100,0
с электроэнергией	34,0	59,0	59,0	65,0	74,0	74,0	91,0	100,0
Федеральный с электроэнергией	70,0	70,0	80,0	90,0	90,0	90,0	100,0	100,0
Региональный	–	–	–	–	–	90,0	100,0	100,0

Тарифы на жилищно-коммунальные услуги для жителей Новосибирска всегда находятся в средней ценовой зоне. Например, по жилым домам, оборудованным лифтом и мусоропроводом, по состоянию на 1 января 2006 г. максимальный тариф среди девяти сравниваемых городов был в Томске, минимальный – в Барнауле: соответственно 14,56 и 7,77 руб. на 1 кв. м. То есть разница между ними составила почти 2 раза. Тариф в Новосибирске на 35% ниже, чем в Томске. Существенная дифференциация наблюдается и по отдельным тарифам и нормативам (нормам), поскольку они учитывают реально сложившиеся условия муниципальных образований. Так, в г. Обь самая низкая норма накопления твердых бытовых отходов на 1 чел. и самый высокий тариф на эту услугу (табл. 3), потому что отвал находится на территории другого муниципального образования и дальность перевозки составляет более 30 км.

Таблица 3

Нормы накопления и тарифы по вывозу и утилизации твердых бытовых отходов по городам Сибири на 1 января 2006 г.

Город	Норма накопления, куб. м/чел. в месяц	Тариф для оплаты населением, руб./чел. в месяц	Уровень оплаты населением, %
Обь	0,092	20,38	100
Томск	0,150	12,71	100
Барнаул	0,167	12,02	100
Красноярск	0,107	10,63	100
Новосибирск	0,133	10,00	100
Бердск	0,150	9,10	100
Новокузнецк	0,134	8,97	93
Кемерово	0,140	В содержании кв. м	91
Омск	0,103	В содержании кв. м	100

Существенный рост стоимости услуг во всех городах связан с отменой льгот по налогу на добавленную стоимость, налогу на имущество организаций и земельному налогу. В Новосибирске это обусловило прирост тарифа на текущее содержание жилья более чем на 21%.

В общем объеме жилищно-коммунальных услуг более 60% занимают услуги тепло- и электроснабжения, тарифы на которые регулируются органом государственной власти субъекта Федерации. Темпы роста этих тарифов в Новосибирске существенно выше, чем темпы роста других тарифов (рис. 1), что в условиях общего ограничения в виде региональных стандартов привело к необоснованному замедлению роста других тарифов. По стоимости подогрева воды Новосибирск вышел на третье место среди городов, взятых для сравнения (табл. 4). По энергоснабжению также наблюдается существенная дифференциация тарифов и нормативов, в ряде городов сохраняются дотации на эти виды услуг из городских бюджетов.

Максимальная разница в тарифах рассматриваемых городов отмечается по холодному водоснабжению и водоотведению – 3,4 раза. Это объясняется двумя главными причинами: во-первых, тем, является ли водозабор открытым или осуществляется из скважин; во-вторых, наличием и уровнем перекрестного субсидирования (табл. 5). В Новосибирске открытый водозабор с перекрестным субсидированием, поэтому здесь один из самых низких тарифов на эти услуги. В ближайшие два-три года, для того чтобы ликвидиро-

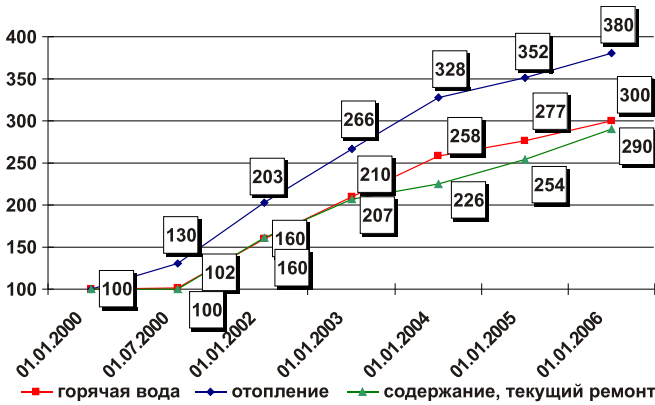


Рис. 1. Динамика затрат на отопление, горячее водоснабжение, содержание, текущий ремонт жилищного фонда, % к 2000 г.

Таблица 4

Нормативы потребления и тарифы на теплоснабжение и горячее водоснабжение по городам Сибири на 1 января 2006 г.

Город	Норматив потребления тепловой энергии на нужды отопления, Гкал в месяц на 1 кв. м	Норматив потребления тепловой энергии на нужды горячего водоснабжения, Гкал в месяц на 1 чел.	Тариф для оплаты населением отопления, руб. на 1 кв. м	Тариф для оплаты населением горячего водоснабжения, руб. на 1 чел.	Уровень оплаты населением, %
Барнаул	0,0200	0,2300	12,41	164,00	100,0
Красноярск	0,0244	0,2580	13,61	163,90	100,0
Новосибирск	0,0200	0,2400	10,92	131,10	100,0
Томск	0,0210	0,2140	9,79	121,83	90,0 (отопл.)
Кемерово	0,0240	0,2300	7,95	74,95	85,0 (отопл.), 75,0 (гор. водоснабжение)
Обь*	0,0200	0,1200	10,66	69,26	100,0
			13,05	73,79	100,0
			10,78	51,65	100,0
Новокузнецк	0,0168	0,1867	5,56	67,68	80,0
Бердск	0,0210	0,2190	6,69	57,38	65,0

* В г. Обь три источника теплоснабжения, поэтому здесь три ценовые зоны. Аналогично в табл. 5 и 7.

Таблица 5

Нормативы потребления и тарифы для населения по городам Сибири на 1 января 2006 г.

Город	Норматив потребления холодной воды, куб. м в месяц на 1 чел.	Норматив потребления горячей воды, куб. м в месяц на 1 чел.	Норматив водоотведения, куб. м в месяц на 1 чел.	Тариф для оплаты населением, руб. в месяц
Обь	7,50		7,50	80,23
				211,55
				199,96
Бердск	8,50		8,50	148,74
Томск	7,00	3,65	10,65	179,87
Красноярск	7,50	4,30	11,80	112,75
Новокузнецк	8,50	3,66	12,16	104,33
Барнаул	7,35	3,45	10,73	97,28
Новосибирск	6,35	4,30	10,65	80,00
Омск	5,50	3,50	9,00	62,09
Кемерово	7,90	3,60	11,50	61,61

вать перекрестное субсидирование, нужно повышать тарифы для населения более высокими темпами, чем для других групп потребителей.

Если сравнивать структуру затрат на жилищно-коммунальные услуги, сложившуюся в Новосибирске, и рекомендуемую органом тарифного регулирования (табл. 6), то можно отметить, что Новосибирск вышел за верхнюю границу только по горячему водоснабжению, поэтому данный тариф должен расти более низкими темпами.

Общая стоимость жилищно-коммунальных услуг для однокомнатной квартиры, в которой проживает один человек, варьирует от 1068,68 руб. в г. Обь до 593,29 руб. в г. Кемерово. Причем тарифы в этих городах были приняты еще в 2005 г., в г. Обь население оплачивает 100% услуг, а в Кемерово сохраняются дотации из бюджета. В г. Обь установлены три ценовые зоны в зависимости от источников тепло- и водоснабжения. Сравнение стоимости содержания однокомнатной квартиры (табл. 7) и средней заработной платы работающего в рассматриваемых девяти городах (рис. 2) показывает, что минимальный удельный вес расходов на квартиру – в Новокузнецке (5,9%), максимальный – в Барнауле (11,9%), средний – в Новосибирске (8,7%).

Таблица 6

Структура тарифов в г. Новосибирске на 2006 г. и рекомендуемая структура затрат для муниципальных образований, %

Вид услуги	Муниципальное образование (постановление губернатора от 10.11.2005)			Новосибирск
	сельское поселение	городское поселение	городской округ	
Содержание жилья, текущий ремонт, обслуживание лифта	4–6	7–12	23–29	24,4
Вывоз мусора	–	1	1–2	1,6
Отопление	70–80	50–60	32–34	33,1
Горячая вода	–	9–12	16–20	20,4
Холодная вода, стоки	5–9	11–18	12–16	12,4
Электроэнергия	8–11	8–11	8–11	8,1
В с е г о стоимость 1 кв. м	100	100	100	100

Таблица 7

Оплата жилищно-коммунальных услуг (благоустроенный жилой фонд без лифта и мусоропровода, однокомнатная квартира 33 кв. м, 1 чел.) по городам Сибири на 1 января 2006 г.

Город	Содержание и текущий ремонт жилья, руб./кв.м	Вывоз мусора, руб./чел.	Отопление, руб./кв.м	Горячая вода, руб./чел.	Холодная вода, стоки, руб./чел.	И т о г о плата за услуги, руб.
Объ *	10,07	20,38	10,66	69,26	80,23	853,96
			13,05	73,79	211,55	1068,68
			10,78	51,65	199,96	960,04
Томск	11,34	12,71	9,79 (90%)	121,83	179,87	1011,70
Красноярск	7,80	10,63	13,61	163,90	112,75	993,81
Барнаул	5,22	12,02	12,41	164,00	97,28	855,09
Новосибирск	7,04	10,00	10,92	131,10	80,00	813,78
Омск	4,90		12,79	114,68	62,09	760,54
Бердск **	7,51	9,10	6,69 (65%)	57,38 (65%)	148,74	683,82
Новокузнецк ***	7,60 (82%)	8,97	5,56 (80%)	67,68 (80%)	104,33	615,26
Кемерово ****	5,89 (91%)		7,95 (85%)	74,95 (75%)	61,61	593,29

* С 01.01.2005.

** С 01.04.2004.

*** Текущий ремонт – с 01.01.2006; холодная вода, стоки – с 01.05.2005; отопление, горячая вода – с 01.06.2005.

**** Текущий ремонт – с 01.11.2005; холодная вода, стоки – с 01.07.2005; отопление, горячая вода – с 01.01.2005.

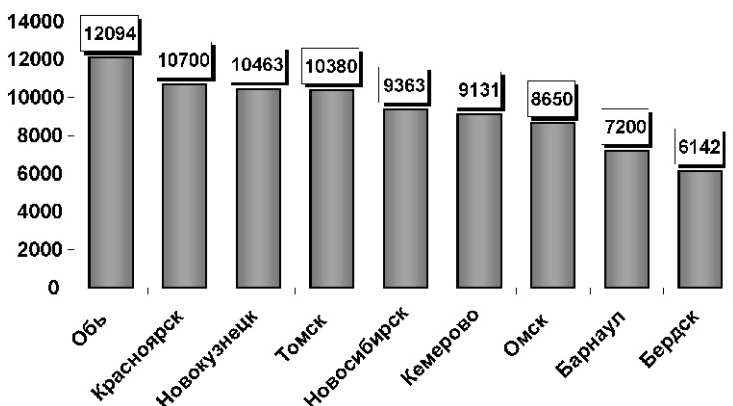


Рис. 2. Заработная плата по средним и крупным предприятиям в 2005 г., руб.

Во многих городах действуют системы социальной поддержки населения при оплате жилищно-коммунальных услуг, дифференцированные по уровню доходов. В Новосибирске и Барнауле при доходах ниже прожиточного минимума максимальная доля оплаты установлена в размере 4% от совокупного семейного дохода (на социальную норму площади), с «шагом», равным 0,25 прожиточного минимума, она изменяется до 14% совокупного семейного дохода. В Красноярске и Новокузнецке эти границы составляют от 5 до 22%. Доля населения, получающего субсидии, постоянно растет, как и сумма субсидий на одну семью (табл. 8).

Сегодня в сфере тарифного регулирования жилищно-коммунальных услуг, на наш взгляд, не решены следующие проблемы:

- значительный «недоремонт» жилищного фонда и инженерных коммуникаций. По оценке специалистов, в г. Новосибирске только на жилые дома необходимо более 19 млрд руб., – это больше доходов бюджета города в целом на 2006 г. в 1,5 раза. Целесообразно разработать федеральную целевую программу, предусматривающую софинансирование из трех уровней бюджетов и средств населения. Срок ее реализации – до пяти лет. Отремонтированные дома можно передавать в собственность граждан и на обслуживание управляющим компаниям. При проведении ремонта необходимо предусматривать комплекс энергосберегающих мероприятий (замена окон-

Таблица 8

**Субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг за период
2000–2006 гг. в г. Новосибирске**

Период	Кол-во семей/чел.	Сумма, тыс. руб.
2000:		
I полугодие	1199/3049	375,8
II полугодие	58459/124204	26 796,9
2001	58836/113334	54 709,0
2002	69538/133513	190 770,6
2003	76598/147068	327 253,6
2004	74829/142175	367 720,0
2005	80706/153341	488 925,4
2006 (план)	87162/165610	657 585,0

ных и дверных блоков, утепление стен, крыш, установка теплосчетчиков и систем регулирования потребления тепловой энергии);

- обновление нормативно-правовой базы: разработка нормативов потребления коммунальных услуг для различных типов жилых домов в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 23 июня 2006 г. № 306; заключение договоров с поставщиками услуг, управляющими компаниями; страхование имущества и страхование рисков;
- формирование системы управляющих компаний, в том числе обучение и подготовка специалистов в технических и экономических высших и средних специальных учебных заведениях; контроль за их деятельностью со стороны государства и органов местного самоуправления.

© Молчанова О.В., 2006