

В настоящее время рост инфляции создает угрозу развитию экономики. Одной из отраслей, где наблюдается наиболее существенное увеличение тарифов, является жилищно-коммунальное хозяйство. В предлагаемой статье автор обосновывает необходимость проведения независимой экспертизы тарифов как одного из способов сокращения затрат предприятий ЖКХ.

УДК 332.8(470.12)

В. П. Щепелин

РЕГИОНАЛЬНАЯ ТАРИФНАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА: ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ

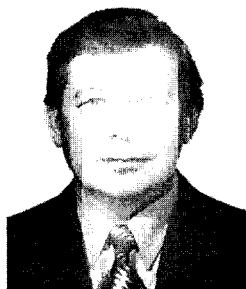
В 2004 году Правительство РФ приняло ряд постановлений, затрагивающих важные аспекты деятельности местных органов власти в жилищной сфере и условий функционирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Изменение этими постановлениями системы оплаты жилищно-коммунальных услуг приведет в ближайшее время к полному **прекращению бюджетного дотирования ЖКХ** и началу его деятельности на прин-

ципах самокупаемости на основе полного возмещения населением затрат на оказываемые услуги.

В этих условиях возможность органов власти обеспечивать население качественными и доступными по цене коммунальными услугами определяется эффективностью функционирования предприятий ЖКХ в условиях тарифного регулирования. В свою очередь, успешная работа предприятий ЖКХ зависит от выполнения ими производственных и инвестиционных программ, преобладающим средством финансового обеспечения которых будут **не бюджетные средства, а плата потребителей за жилищно-коммунальные услуги по тарифам, утверждаемым органами местного самоуправления.**

ЩЕПЕЛИН

Валентин Петрович — к.э.н.,
зам. руководителя Управления
Федеральной антимонопольной
службы по Вологодской
области.



Главное требование к тарифам – экономическая обоснованность и объективность. Тарифная политика в сфере ЖКХ имеет важное экономическое и социальное значение, она должна быть взаимосвязана не только с процессом его реформирования, но и, главное, с показателями уровня жизни населения и величиной инфляции.

В последние годы наблюдается значительный рост тарифов на услуги ЖКХ, существенно превышающий уровень инфляции. Изменение цен и тарифов на некоторые виды товаров и услуг в секторах экономики России по итогам 2004 г. в сравнении с предыдущим 2003 г. представлено в таблице 1.

Таблица 1

Изменение тарифов по секторам экономики РФ в 2004 году

Вид тарифа (цены)	Рост тарифа (цены), в%
<i>Цены и тарифы, регулируемые на федеральном уровне</i>	
Тариф на электрическую энергию, отпускаемую населению	15,7
Тариф на тепловую энергию, отпускаемую населению	22,2
Тариф на железнодорожные пассажирские перевозки	12
Тариф на железнодорожные грузовые перевозки	12
Оптовая цена природного газа	20
Цена газа, отпускаемого населению	18,21
Тарифы на местное телефонное соединение для населения	20
<i>Цены и тарифы, регулируемые на местном уровне</i>	
Тарифы на оплату жилья	30,4
Тарифы на оплату услуг по водоснабжению и канализации	31,4
Другие тарифы на жилищно-коммунальные услуги	30
<i>Цены на некоторые виды товаров на нерегулируемых рынках</i>	
Цены в нефтедобывающей промышленности	66
Цены в нефтеперерабатывающей промышленности	57
Цены в угольной промышленности	50
Цены в черной металлургии	64
Цены на бензин	33,6
Цены на различные виды мяса	18,37 – 27,9
Цены на хлебобулочные изделия	16,2
<i>Справочно</i>	
Индекс потребительских цен	11,7
Индекс цен производителей	28
Денежные доходы населения	19,2

Источник: Данные Федеральной антимонопольной службы России.

Как следует из данных таблицы, рост цен и тарифов практически на все виды товаров и услуг, как регулируемых, так и не регулируемых государством, превышал уровень инфляции (11,7%). В этих условиях особенно значителен **рост тарифов на оплату жилья (30,4%), превысивший уровень инфляции в 2,6 раза.**

Практически аналогичная динамика изменения цен на продукцию по секторам экономики наблюдается и на региональном уровне. В таблице 2 сравнивается изменение за последние 10 лет цен на про-

дукцию ряда отраслей экономики Вологодской области с уровнем инфляции.

Индекс роста цен на потребительские товары и услуги в 1992 – 2003 гг., рассчитанный «цепным» методом, т. е. путем перемножения годовых индексов, составлял 4274, что и явилось показателем уровня инфляции в области. Максимальное значение имел индекс роста цен на жилищно-коммунальные услуги (29983), в 7 раз превосходивший уровень инфляции. На этом фоне даже индекс роста цен на промышленную продукцию (всего 16024)

Таблица 2

**Изменение цен на продукцию по секторам экономики Вологодской области
(раз к предыдущему году)**

Год	Индекс роста цен				
	на потребительские товары и услуги	на жилищно- коммунальные услуги	на промышленную продукцию	В том числе:	
				на продукцию электроэнергетики	на продукцию черной металлургии
1991	4,7	1,1	3,7
1992	15,3	7,3	30,8	25,7	42,2
1993	7,3	7,3	10,1	9,2	9,3
1994	2,9	10,9	3,7	4,6	4,2
1995	2,5	4,6	2,7	2,5	2,6
1996	1,21	1,53	1,15	1,33	114,5
1997	1,09	1,33	1,05	1,09	1,03
1998	1,63	1,16	1,12	0,84	1,12
1999	1,36	1,19	1,81	1,21	2,17
2000	1,19	1,26	1,32	1,37	1,22
2001	1,15	1,75	1,04	1,35	0,99
2002	1,13	1,35	1,33	1,13	1,44
2003	1,13	1,22	1,21	1,15	1,24
Индекс 2003 г.-1992 г.	4 274	29 983	16 024	9 631	27 212

Источник: Данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области.

оказался в 3,7 раза выше уровня инфляции. Такой существенный рост цен обусловлен прежде всего показателями работы черной металлургии (рост – в 27212 раз, превышение инфляции – в 6,4 раза), составляющей значительную долю промышленного производства в регионе.

Как показал анализ тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения в разрезе районов Вологодской области, основными факторами их роста явились следующие:

- повышение цен на энергоносители и другие инфляционные факторы;
- увеличение расходов организаций по регулируемым видам деятельности;
- повышение заработной платы в организациях, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги;
- увеличение уровня оплаты населением стоимости жилищно-коммунальных услуг (в связи с переходом на федеральный стандарт предельной стоимости услуг, предоставляемых в сфере ЖКХ);
- сокращение бюджетного субсидирования.

В таблице 3 показано изменение тарифов на жилищно-коммунальные услуги по районам в 2005 г. по сравнению с 2004 г. В отдельных из них (например, в Кичменгско-Городецком) значительный рост стоимости некоторых видов коммунальных услуг (теплоснабжение, водоснабжение, водоотведение) объясняется тем, что в течение 2003 – 2004 гг. тарифы не повышались, а действовали те цены, которые были установлены в 2002 г. В некоторых районах действующие тарифы на услуги ЖКХ в 2005 году не пересматривались. Так, в Никольском районе в настоящее время действуют тарифы, установленные в июне 2004 г., в Бабаевском районе – в июле 2004 г.

Опыт показывает, что необоснованное и резкое увеличение цен и тарифов на услуги ЖКХ приводит к возрастающим негативным социально-экономическим последствиям в обществе, отрицательно сказываясь на качестве жизни населения, а также бюджетной системе и экономике в целом. С точки зрения интересов населения самое главное изменение законодательства

Таблица 3

**Рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги по районам
Вологодской области в 2005 году (в % к тарифам 2004 года)**

Район	Виды услуг					
	Содержание / ремонт	Холодное водоснабжение	Водоотведение	Горячее водоснабжение	Отопление	Вывоз мусора
Великоустюгский		19,3			75,7	
Вожегодский		29		53	59	31
г. Вологда	118/	32,95	34,3	127	233	104
Вологодский	30/30	31	31	22	21	-
Грязовецкий		12	13	29	70	
Кадуйский	-	174	173	50	74	-
Кичменгско-Городецкий	17,9/ -	72,6	52,2		106,3	
Междуреченский	32/ 32	29	29	71	67,7	
Сокольский	43,7/	-	-	62,8	59,5	-
Сямженский	40/	40	51	-	14	48
Тотемский	25					15
Устюженский	62,5/	148	45,2	147	133	200
Чагодощенский	55	65	112		290	103
г. Череповец	126,1	149,3	112,3	123,4	123,4	67,1
Череповецкий	40	137,9	158,7	20,2	35,6	5,3
Шекснинский	-37	34,4	37,1	30,7	30,7	26

Источник: Данные Управления Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области.

касается предельного уровня платежей гражданами за жилье и коммунальные услуги – до конца 2005 г. он должен достичь 100%. Согласно постановлению Правительства РФ, в целях обеспечения бездотационного режима финансирования ЖКХ, установлен уровень платежей граждан за жилье и предоставляемые коммунальные услуги в размере 100% федерального стандарта их предельной стоимости¹.

Фактический уровень оплаты населением жилищно-коммунальных услуг по районам Вологодской области в 2005 г. показан в таблице 4.

Как следует из таблицы, во многих районах уровень оплаты большинства жилищно-коммунальных услуг уже равен 100% от федерального стандарта или близок к нему.

В этих условиях возникла необходимость в усилении социальной защиты людей путем установления максимально

допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном семейном доходе. Указанным постановлением Правительства РФ, а также постановлением от 30 августа 2004 г. №444 определен переход к адресной финансовой поддержке граждан в виде субсидий при оплате жилья и коммунальных услуг². При оказании поддержки основным критерием является доля расходов на ЖКХ в совокупном доходе семьи: ее максимальный предел установлен в размере 22%.

Однако указанная максимально допустимая доля собственных расходов граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг в размере 22% семейного дохода относится не ко всей фактически занимаемой жилой площади. На самом деле, согласно ст. 159 Жилищного кодекса РФ³,

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 2004 г. №441 «О федеральных стандартах оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке возмещения расходов на капитальный ремонт жилья на 2005 год».

² Постановление Правительства РФ от 30 августа 2004 г. №444 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг».

³ Жилищный кодекс Российской Федерации, 29 декабря 2004 года №188-ФЗ.

Таблица 4

**Уровень оплаты населением жилищно-коммунальных услуг по районам
Вологодской области в 2005 году (в % от полной стоимости)**

Район	Виды услуг					
	Содержание / ремонт	Холодное водоснабжение	Водоотведение	Горячее водоснабжение	Отопление	Вывоз мусора
Бабаевский	90	90	90	90	90	100
Великоустюгский	100/100	90	90		86	
Вожегодский	80	80	80	80	80	80
г. Вологда	100	100	100	60	60	100
Вологодский	60/60	60	60	60	60	100
Грязовецкий	90	90	90	90		
Кадуйский	100	100	100	100	100	100
Кичменгско-Городецкий	100/100	100	100		100	
Междуреченский	90	90	90	60	60	
Никольский	90/-	90	90		70	
Сокольский	91	90	90	90	90	100
Сямженский	100/	100	100	100	52	100
Тотемский	70	70	70	70	70	100
Устюженский		49	49	49	49	49
Чагодощенский	100	100		40		100
г. Череповец	100	70	70	100	100	100
Череповецкий	60	60	60	60	60	60
Шекснинский	100	100	100	100	100	100

*Источник: Данные Управления Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области.

субсидии предоставляются гражданам в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату услуг ЖКХ в совокупном доходе семьи.

Размеры региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, а также стоимости жилищно-коммунальных услуг, устанавливаются субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, и эти размеры существенно ниже фактически занимаемой жилой площади. К примеру, постановлением правительства Вологодской области ⁴

⁴ Постановление правительства Вологодской области от 17.01.2005 №40 «О предоставлении субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг отдельным категориям граждан».

утвержден стандарт социальной нормы общей площади жилья, применяемый для назначения субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг. В частности, данный стандарт для отдельных квартир предусмотрен в размере:

- для одиноко проживающих граждан в однокомнатных квартирах – фактическая площадь квартиры;
- для одиноко проживающих граждан в двухкомнатных и более квартирах – 33 м²;
- для семьи из двух человек – 42 м²;
- для семьи из трех и более человек – 18 м² на каждого члена семьи.

Таким образом, только в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг осуществляется оплата жилья и коммунальных услуг по ценам и тарифам, устанавливаемым менее 100% федерального стандарта предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг.

Но есть серьезные основания утверждать, что после достижения 100% уровня платежей за жилье и коммунальные услуги от фактических затрат на эти услуги дальнейший рост тарифов и, соответственно, величины платежей населения не прекратится.

Во-первых, согласно материалам Минэкономразвития РФ, в ближайшие годы продолжится рост регулируемых государством тарифов на газ, электроэнергию, услуги железнодорожного транспорта и другую продукцию естественных монополий – на величину, превышающую показатель инфляции. В условиях неэффективности антимонопольного регулирования сохранится рост свободных цен на бензин и другие нефтепродукты, на металлопродукцию и т.п.

Во-вторых, согласно постановлению Правительства РФ планируется отменить практику установления различных по величине тарифов на услуги по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, а также уничтожению, утилизации и захоронению твердых бытовых отходов в зависимости от групп потребителей⁵. В настоящее время тарифы для населения, в частности на водоснабжение, в несколько раз ниже тарифов для промышленных предприятий, поэтому рост тарифов для населения продолжится.

В-третьих, на основании требований вступающего в силу с 1 января 2006 г. федерального закона «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»⁶ все инвестиционные затраты организаций коммунального комплекса по модернизации и строительству

инфраструктуры перекладываются на потребителей в виде установления дополнительных надбавок к тарифам. В частности, согласно статье 3 данного закона расчеты потребителей за услуги по водоснабжению, водоотведению и очистке сточных вод, по утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов осуществляются исходя из суммы, включающей цену (тариф) для потребителей и надбавку к цене (тарифу) для потребителей. Согласно статье 19 закона, *плата за коммунальные услуги для граждан – нанимателей и собственников жилых помещений – устанавливается в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации с учетом надбавок к ценам (тарифам) для потребителей, устанавливаемых в соответствии с настоящим федеральным законом.*

В-четвертых, согласно Жилищному кодексу РФ, нормативы потребления жилищно-коммунальных услуг устанавливаются субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления. Величина данных нормативов определяется техническими параметрами жилых помещений и не может увеличиваться произвольно решениями органов власти. Тем не менее в последние годы **происходит существенный рост нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг.** К примеру, решением Вологодской городской Думы от 22 апреля 2004 г. №34 утверждены нормативы потребления по водоснабжению в размере 300 литров воды в сутки на 1 человека, а по теплоснабжению – 0,0267 Гкал на 1 кв. м общей площади жилья в месяц⁷. Заметим, что предыдущим решением Вологодской городской Думы от 18 октября 2001 г. №372 были утверждены нормативы потребления по водоснабжению в размере 200 литров воды

⁵ Постановление Правительства РФ от 21 августа 2001 г. №609 «О мерах по ликвидации системы перекрестного субсидирования потребителей услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, а также уничтожению, утилизации и захоронению твердых бытовых отходов».

⁶ Федеральный закон от 30 декабря 2004 года №210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».

⁷ Решение Вологодской городской Думы от 22 апреля 2004 г. №34 «Об оплате жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения».

в сутки на 1 человека, а по теплоснабжению – в размере 0,0167 Гкал на 1 кв. м общей площади жилья в месяц⁸. Следовательно, *кроме роста тарифов на данные виды услуг произошло увеличение нормативов потребления по водоснабжению на 50%, а по теплоснабжению – на 60%*.

Таким образом, можно сделать вывод о неизбежности дальнейшего роста тарифов уже после достижения 100% уровня платежей гражданами за жилье и коммунальные услуги от фактических затрат на эти услуги.

В этих условиях возникает вопрос о разработке механизма, который смягчил бы для населения процесс реформирования системы оплаты жилья и коммунальных услуг при переходе ЖКХ на режим безубыточного функционирования. По нашему мнению, если на предыдущем этапе функционирования ЖКХ увеличение затрат, покрываемых за счет платежей населения, происходило путем повышения тарифов на жилищно-коммунальные услуги, то на новом этапе **целесообразно сосредоточить усилия на снижении издержек производителей этих услуг.**

Существующая система тарифного регулирования обеспечивает выполнение производственной и инвестиционной программ предприятий жилищно-коммунального хозяйства и формирование необходимого им объема финансовых ресурсов, но не стимулирует эти предприятия к снижению издержек. В то же время в нашей стране имеется множество резервов для снижения издержек. Так, отопление одного квадратного метра площади обходится в 80 л условного топлива в год, однако в Германии – 3 л, в Швеции, которая сопоставима с нами по климатическим условиям, – 14 л. Следовательно, затраты можно было бы уменьшить в четыре раза. Снижение издержек реально произвести и

в других отраслях ЖКХ, например в водоснабжении. (В Великобритании потребление воды в сутки на человека составляет 120 л, а в России – 300 л.)

Многие специалисты считают необходимым предусмотреть механизм выявления заведомо необоснованных затрат как элемент процедуры тарифного регулирования⁹. В частности, при принятии решения об установлении тарифов должны использоваться результаты комплексных обследований предприятий ЖКХ, включая проведение независимых экспертиз и проверок за счет бюджетных средств.

В настоящее время механизм выявления необоснованных затрат предусмотрен в Жилищном кодексе Российской Федерации. С целью социальной защиты населения в ходе изменения условий функционирования ЖКХ Правительство РФ приняло ряд постановлений, согласно которым *осуществлять изменение цен и тарифов на оплату жилья и коммунальных услуг необходимо при условии обязательной реализации мероприятий, направленных на снижение издержек при оказании этих услуг.*

В частности, пунктом 3 упомянутого выше постановления Правительства РФ «О федеральных стандартах оплаты жилья и коммунальных услуг и порядке возмещения расходов на капитальный ремонт жилья на 2005 год» предусмотрена обязанность органов местного самоуправления при установлении цен на содержание и ремонт жилья, а также тарифов на коммунальные услуги руководствоваться заключением независимой экспертизы.

Постановлением Правительства РФ от 17.02.04 № 89 (далее – Постановление №89) утверждены основы ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства¹⁰. Это постановление – первый

⁹ Пчелинцева Л. Новое в правовом регулировании оплаты жилья и коммунальных услуг // *Хозяйство и право.* – 2003. – №11. – С. 14-30.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 17.02.04 №89 «Об утверждении основ ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства».

⁸ Решение Вологодской городской Думы от 18 октября 2001 г. №372 «Об оплате жилья и коммунальных услуг и мерах по социальной защите населения».

правовой акт федерального уровня за последние 15 лет, регулирующий деятельность по установлению тарифов на жилищно-коммунальные услуги. В данном документе утверждена методология проведения тарифной политики на услуги ЖКХ, синхронизирован процесс бюджетного планирования и процесс изменения тарифов, предусмотрена публичность процедуры утверждения тарифов. Важным является положение, определяющее критерии пересмотра тарифов на жилье и коммунальные услуги и вводящее понятие экономически обоснованных расходов, определен исчерпывающий состав затрат по каждому виду услуг, ограничивающий необоснованное включение непрофильных расходов в структуру тарифов для населения.

В документе сформулированы основные понятия и требования к независимой экспертизе экономически обоснованных расходов, учитываемых при расчете тарифов. Установлено, что цены на содержание, ремонт жилья, наем жилых помещений и тарифы на коммунальные услуги могут пересматриваться, как правило, не чаще одного раза в год одновременно с принятием решения об утверждении местного бюджета и только по результатам проведения независимой экспертизы.

Тем не менее требования к содержанию экспертизы и к экспертной организации, на наш взгляд, существенно снизились. Согласно Постановлению №89, в настоящее время заключение независимой экспертизы должно содержать:

- а) оценку экономической обоснованности расходов, приведенных в предложениях по установлению цен и тарифов;
- б) оценку финансового состояния и уровня технического оснащения организации;
- в) анализ экономической обоснованности величины прибыли, необходимой для функционирования и развития организации;
- г) анализ качества работ и услуг, оказываемых организациями;

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

Ранее действовавшие правовые требования к содержанию экспертизы и к экспертной организации были существенно выше. Еще в 1998 г. Госстрой России постановлением «Об утверждении положения о проведении экспертизы экономически обоснованных тарифов на товары, работы и услуги, учитываемых в оплате жилья и коммунальных услуг» утвердил положение о проведении экспертизы экономически обоснованных тарифов на товары, работы и услуги, учитываемых в оплате жилья и коммунальных услуг (далее – Положение)¹¹. Важно также то обстоятельство, что данное постановление было согласовано с Минюстом России (22.10.98 №7018-СЮ).

Положение определило порядок проведения экспертизы экономического обоснования тарифов на товары, работы, услуги, учитываемых в оплате жилья и коммунальных услуг, при рассмотрении и утверждении соответствующих тарифов федеральными органами исполнительной власти по регулированию естественных монополий, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В Положении были даны следующие определения основных понятий:

- экспертиза (проверка) – независимая вневедомственная финансовая и технологическая экспертиза факторов, влияющих на формирование тарифов, а также производственно-технологической и финансово-экономической информации, представляемой хозяйствующими субъектами в целях экономического обоснования тарифов в сфере регулируемой деятельности;

¹¹ Постановление Госстроя России от 11.11.98 №13 «Об утверждении положения о проведении экспертизы экономически обоснованных тарифов на товары, работы и услуги, учитываемых в оплате жилья и коммунальных услуг».

- экспертное заключение – документ, являющийся результатом проведенной независимой экспертной организацией экспертизы и имеющий юридическое значение в процедуре утверждения экономически обоснованных тарифов регулирующими органами для всех хозяйствующих субъектов, органов государственной власти и управления и органов местного самоуправления;

- экспертная организация – организация, осуществляющая деятельность по проведению независимых вневедомственных проверок специального назначения (аудиторские, технические, технологические, научные и иные организации).

Данное Положение установило *систему требований* к проведению проверки специального назначения хозяйствующих субъектов в соответствии с методологическими, организационными и правовыми особенностями ценообразования и тарифной политики в регулируемой деятельности.

Согласно Положению, *экспертиза должна быть финансовой и технологической* и в обязательном порядке содержать анализ факторов, влияющих на формирование тарифов. Критериями для экспертизы являются федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, общие нормативные правовые акты, принятые органами государственной власти и органами местного самоуправления, определяющие порядок ценообразования и тарифную политику по регулируемой деятельности, а также указания, инструкции, правила и нормы технической эксплуатации объектов и другие документы, обязательные для исполнения хозяйствующими субъектами.

Заключение экспертной организации в обязательном порядке должно содержать следующую информацию:

По финансовой экспертизе:

- описание методов экспертизы тарифов и оснований для их выбора;
- оценку достоверности финансовой информации, используемой при обосновании расчетной величины тарифов;

- обоснованность определения видов и объемов продукции (работ, услуг) в натуральном выражении;

- обоснованность общей величины составляющих потребности в финансовых средствах по видам регулируемой деятельности на период утверждения тарифов;

- анализ динамики тарифов с 1996 г., включая постатейный анализ фактической себестоимости и рентабельности.

По технологической экспертизе:

- состав и состояние основного и вспомогательного технологического оборудования, степень использования его мощности;

- совокупные и удельные затраты первичных ресурсов в технологических процессах, включая оценку эффективности их использования в сравнении с базовыми отраслевыми показателями, предложения по повышению эффективности использования первичных ресурсов;

- совокупные и удельные показатели фактически производимых в технологическом процессе ресурсов и услуг;

- соответствие фактических качественных и количественных показателей ресурсов, поставляемых потребителю, используемым при расчетах за услуги.

Важно отметить, что лишь специальные экспертные организации, получившие аккредитацию Госстроя РФ, имели право осуществлять деятельность по проведению независимых вневедомственных проверок. При этом экспертные организации должны были быть аккредитованы как для финансовой, так и для технологической экспертизы. Во исполнение Постановления Госстроя России от 11.11.98 г. №13 был утвержден порядок аккредитации организаций для проведения независимой экспертизы экономического обоснования тарифов¹².

¹² Постановление Госстроя России от 15 апреля 1999 г. №24 «Об утверждении порядка аккредитации при Госстрое России экспертных организаций для проведения независимой экспертизы экономического обоснования тарифов на товары, работы, услуги, учитываемых в оплате жилья и коммунальных услуг».

Таким образом, начиная с 1999 г. были созданы правовые и организационные условия для функционирования системы проведения экспертиз экономической обоснованности тарифов. Эта система существовала до 2003 г. Но затем стали происходить крайне нежелательные, на наш взгляд, изменения в правовом регулировании тарифной политики.

3 июня 2003 г. Минюстом РФ было отказано в регистрации ранее согласованного с ним (22.10.98 г.) постановления Госстроя России от 11.11.98 №13 «Об утверждении положения о проведении экспертизы экономически обоснованных тарифов на товары, работы и услуги, учитываемых в оплате жилья и коммунальных услуг». Данное решение изложено в письме Минюста РФ от 03.06.2003 №07/5563-ЮД («Экономика и жизнь», №28, 2003; «Бюллетень Минюста РФ», №8, 2003).

В 2004 г., как отмечалось выше, было принято Постановление №89, согласно которому изменение тарифов на коммунальные услуги может осуществляться только на основании результатов независимой экспертизы фактических затрат на оказание коммунальных услуг, проводимой в порядке, определяемом органами местного самоуправления.

Таким образом, вместо ранее действовавшего порядка проведения экспертизы и высоких требований к ней, установленного федеральным органом исполнительной власти (Госстроем РФ), *в настоящее время принят порядок, определяемый конкретным органом местного самоуправления при существенном снижении требований к содержанию экспертизы.*

В этой связи представляет интерес практика принятия решений по данному вопросу органами местного самоуправления¹³. В частности, постановлением

¹³ Постановление мэрии г. Череповца Вологодской области от 12 ноября 2004 г. №4744 «О порядке проведения независимой экспертизы цен и тарифов жилищных и коммунальных предприятий (учреждений) города».

мэрии г. Череповца Вологодской области от 12 ноября 2004 г. №4744 утверждено Положение об экспертизе, согласно которому финансирование экспертных работ может осуществляться за счет бюджетных средств или за счет средств хозяйствующих субъектов. В этих условиях сложно считать экспертизу независимой. Не предусмотрен также конкурсный отбор членов экспертной организации.

Можно предположить, что требования к экспертизе, разработанные муниципальными образованиями на территориях различных субъектов Федерации, будут существенно отличаться друг от друга, отражая многообразие социально-экономических условий. К тому же органы местного самоуправления и так не имеют общей методики при регулировании тарифов для муниципальных предприятий.

Существуют и другие проблемы, препятствующие осуществлению необходимой обоснованности регулирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги:

- Постановление №89 предусматривает, что состав расходов, включая расходы, связанные с возвратом привлеченных заемных средств, и оценка их экономической обоснованности определяются согласно методике, разрабатываемой федеральным органом исполнительной власти в области строительства и жилищно-коммунального комплекса. До настоящего времени методика не разработана.

- Постановление №89 предусматривает также и то, что для установления цен и тарифов организация должна представлять в регулирующий орган материалы, перечень и требования к содержанию которых определяются федеральным органом исполнительной власти в области строительства и жилищно-коммунального комплекса. До настоящего времени эти документы не разработаны.

В Постановлении №89 определено, что до утверждения местных бюджетов на

очередной год устанавливаются цены и тарифы и утверждаются производственные и инвестиционные программы организаций. Изменение этих цен и тарифов в течение года осуществляется с внесением соответствующих изменений в нормативные правовые акты о местных бюджетах. На практике данное требование не применяется, и по данному основанию, а также из-за отсутствия акта о проведении экспертизы тарифов суды могут отменить решение муниципального органа.

Складывается мнение, что органы местного самоуправления, во избежание обвинений в незаконности утвержденных тарифов, интересуется в лучшем случае только сам факт наличия акта о проведении экспертизы вместо рассмотрения его по существу и, главное, без учета выявленных резервов при утверждении тарифов на услуги ЖКХ.

Так, в Вологодской области в ходе анализа правовых актов органов местного самоуправления по установлению цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги за период 2002 – 2005 гг. были выявлены **многочисленные нарушения требований Основ ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства**, утвержденных Постановлением №89:

п. 2 Основ ценообразования – противоречие принятых органами местного самоуправления положений о порядке проведения независимой экспертизы Основам ценообразования (в частности, в отношении обеспечения независимости экспертизы);

п. 8 Основ ценообразования – изменение цен и тарифов на жилищно-коммунальные услуги не всегда производится одновременно с утверждением местного бюджета на очередной финансовый год либо внесением соответствующих изменений в нормативные правовые акты о местных бюджетах (Сокольский, Кирилловский районы);

п. 16 Основ ценообразования – отступление от исчерпывающего перечня осно-

ваний для установления и пересмотра цен и тарифов;

п. 17 Основ ценообразования – тарифы установлены до получения заключения независимой экспертизы экономической обоснованности тарифов на жилищно-коммунальные услуги либо вообще без ее проведения;

п. 18 Основ ценообразования – отсутствие принятых органами местного самоуправления нормативных правовых актов о порядке проведения независимой экспертизы;

п. 23 Основ ценообразования – введение тарифов в силу осуществлялось без их обязательного официального опубликования в средствах массовой информации (обнародования).

Для устранения многочисленных нарушений процедуры тарифного регулирования должна обеспечиваться **публичность процесса формирования тарифов**. Это необходимо для достижения доверия со стороны потребителей коммунальных услуг и баланса интересов в процессе регулирования тарифов.

Необходимо также совершенствовать законодательную базу разработки единых для всех муниципальных образований методик расчета тарифов и определения нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг, проведения независимой экспертизы тарифов. В целях усиления контроля за регулированием тарифов предлагается также ввести **конкурсный отбор** организаций, осуществляющих на территории области услуги по проведению экспертизы тарифов.

Только модернизация объектов ЖКХ, внедрение энерго- и ресурсосберегающих технологий и снижение издержек в этой сфере помогут удержать рост тарифов. Совершенствование тарифного регулирования является необходимым условием повышения эффективности экономики, защиты прав потребителей от необоснованного роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги.