

О КРИТЕРИИ ФИНАНСОВОЙ ДОСТУПНОСТИ КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: тарифное регулирование, жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ), модернизация городской инфраструктуры, инструменты социальной поддержки, критерий финансовой доступности ЖКУ

С. Б. Сиваев, канд. техн. наук, профессор; **А. М. Абдуллаев**, младший научный сотрудник, старший преподаватель, аспирант, Высшая школа урбанистики имени А. А. Высоковского факультета городского и регионального развития, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ)

Не секрет, что во многих российских городах эксплуатируемые сегодня инженерные системы жизнеобеспечения сильно изношены и им требуется модернизация. Главным фактором, сдерживающим реализацию технического перевооружения городской инфраструктуры, является существующий подход к тарифному регулированию. В статье предлагается критерий определения финансовой доступности коммунальных услуг для населения, а также сценарно моделируются результаты его использования как для потребителей, так и для поставщиков.

Системы коммунальной инфраструктуры российских городов подверглись серьезному испытанию в отопительный период 2023–2024 годов. Работа систем централизованного теплоснабжения регулярно прерывалась аварийными ситуациями, вызванными низкой надежностью городских сетей и оборудования, о чем многократно писали

различные новостные источники. Сотни и тысячи жителей многоквартирных домов в сильные морозы оставались без отопления и горячей воды. Несмотря на это, вынужденный и авральный режим работы по устранению аварий сохраняется на протяжении всего года и во всех сферах городской инженерной инфраструктуры, тогда как данная системная



www.outpostock.in

ОБ АВТОРАХ

Сергей Борисович Сиваев – ведущий российский специалист в сфере экономики коммунального сектора, государственно-частного партнерства, автор более 80 научных работ. С 2007 года ведет в НИУ ВШЭ курсы по городской экономике, управлению жилищно-коммунальным комплексом и коммунальной инфраструктурой городов.

Александр Максимович Абдуллаев – специалист в области развития коммунальной инфраструктуры (в том числе теплоснабжения) российских городов, пространственного и социально-экономического развития территорий, городского планирования и экономики. С 2020 года ведет в НИУ ВШЭ курсы по территориальному планированию развития городов, управлению городской коммунальной инфраструктурой.

проблема, очевидно, нуждается в системном подходе к реконструкции, масштабной модернизации и развитию коммунальных систем.

Существующий сегодня подход к тарифному регулированию является ключевым сдерживающим фактором модернизации городской инфраструктуры. С целью обеспечения доступности коммунальных услуг для населения на федеральном уровне ежегодно устанавливаются предельные индексы изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги (далее – предельный индекс), ограничивающие возможный рост уровня тарифов. Региональные тарифные регуляторы при утверждении стоимости услуг для каждой ресурсоснабжающей организации руководствуются в первую очередь предельным индексом, а не экономическим обоснованием запрашиваемого уровня стоимости коммунальной услуги.

Как результат, рост тарифов на протяжении последнего десятилетия остается стабильно ниже уровня инфляции, что означает сокращение реальных доходов предприятий и отсутствие стимула к вложениям в развитие инфраструктуры. Кривая накопленной разницы между предельным индексом и уровнем инфляции с 2015 по 2023 годы достигла 18,9 п. п. (рис. 1). В реальном выражении предприятия недополучили порядка 700 млрд руб. в 2023 году при годовой оценке стоимости предоставленных коммунальных услуг в 3,5 трлн руб.

Прямое следствие недополученных доходов – низкие объемы инвестиций в развитие коммунального сектора и его низкая привлекательность для частного капитала, высокий физический и моральный износ основных фондов, убытки коммунальных предприятий, низкая зарплата персонала и вымывание квалифицированных кадров. В качестве подтверждения можно обратить внимание на показатели износа сетей централизованного водоснабжения, который в целом по России оценивается выше 30 % (рис. 2).

«РАСЧЕТ И ПОДБОР РАДИАЛЬНЫХ ВЕНТИЛЯТОРОВ, ВЫПОЛНЕННЫХ ПО СХЕМЕ «СВОБОДНОЕ КОЛЕСО»»



Пособие «Расчет и подбор радиальных вентиляторов, выполненных по схеме «свободное колесо»» – новый методический материал из серии «Пособие АВОК» для инженеров, который содержит положения, разъясняющие применение требований основных действующих нормативных документов по проектированию. Автор пособия – В. Г. Караджи, канд. техн. наук.

В пособии рассмотрены варианты оптимального выбора и применения радиальных вентиляторов, выполненных по схеме «свободное колесо». Приведены общие свойства радиальных вентиляторов, выполненных по схеме «свободное колесо», примеры расчетной оценки полезности применения рабочего колеса в качестве свободного, выполнена оценка динамики на выходе из колеса, измерение производительности, давления и потребляемой мощности вентилятора, описано применение схемы «свободное колесо» в приточных системах вентиляции и возможность применения схемы «радиальное свободное колесо» в системах дымоудаления.

Приобрести или заказать рекомендации можно на сайте abokbook.ru или по электронной почте s.mironova@abok.ru

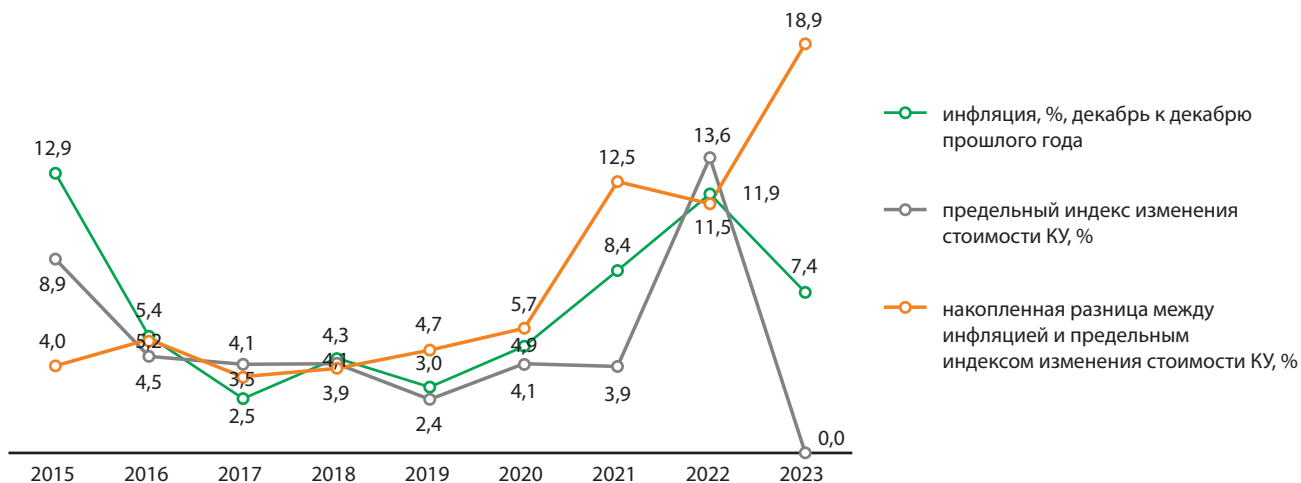


Рис. 1. Динамика инфляции и предельных индексов изменения стоимости коммунальных услуг за период 2015–2023 годов. *Источник: составлено авторами на основании данных Росстата и Правительства РФ*

Тарифы на коммунальные услуги – компромисс между поставщиками и потребителями энергоресурсов

Конечно, в силу высокой социальной чувствительности тарифы на коммунальные услуги – это всегда сложный компромисс между поставщиками – локальными монополистами и потребителями, который ищется регулятором в лице органов государственной власти. Но какие критерии используются для нахождения такого компромисса? Представляется, что в силу приведенных выше фактов предпочтение отдается не поставщикам. При этом ставка делается на ограниченные бюджетные и квазибюджетные механизмы федерального уровня для модернизации коммунальной инфраструктуры (инфраструктурное меню). Но решать задачи местного уровня за счет федеральных ресурсов – это подход, обреченный

на неудачу. Дело не только в ограниченности и недостатке таких ресурсов, но и в невозможности на федеральном уровне адекватно определять систему приоритетов финансирования объектов, расположенных в каждом поселении огромной страны.

В настоящей статье на основании анализа экономической природы коммунальных услуг предлагается критерий определения финансовой доступности коммунальных услуг для населения и сценарно моделируются результаты его использования как для потребителей, так и для поставщиков.

Экономическая природа коммунальных услуг

Коммунальные услуги – это жизненно необходимые услуги для любого современного человека. Но являются ли они при этом публичным благом? Публичное благо характеризу-

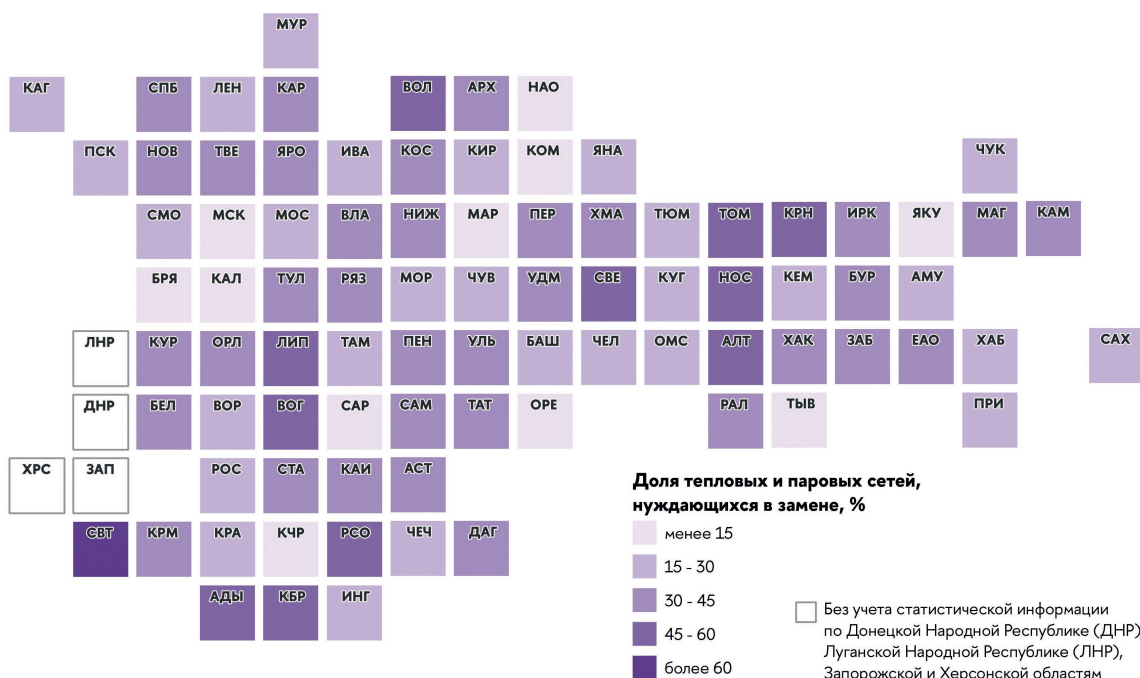


Рис. 2. Износ централизованных инженерных сетей теплоснабжения, 2022 год, %. *Источник: составлено авторами по данным Росстата*

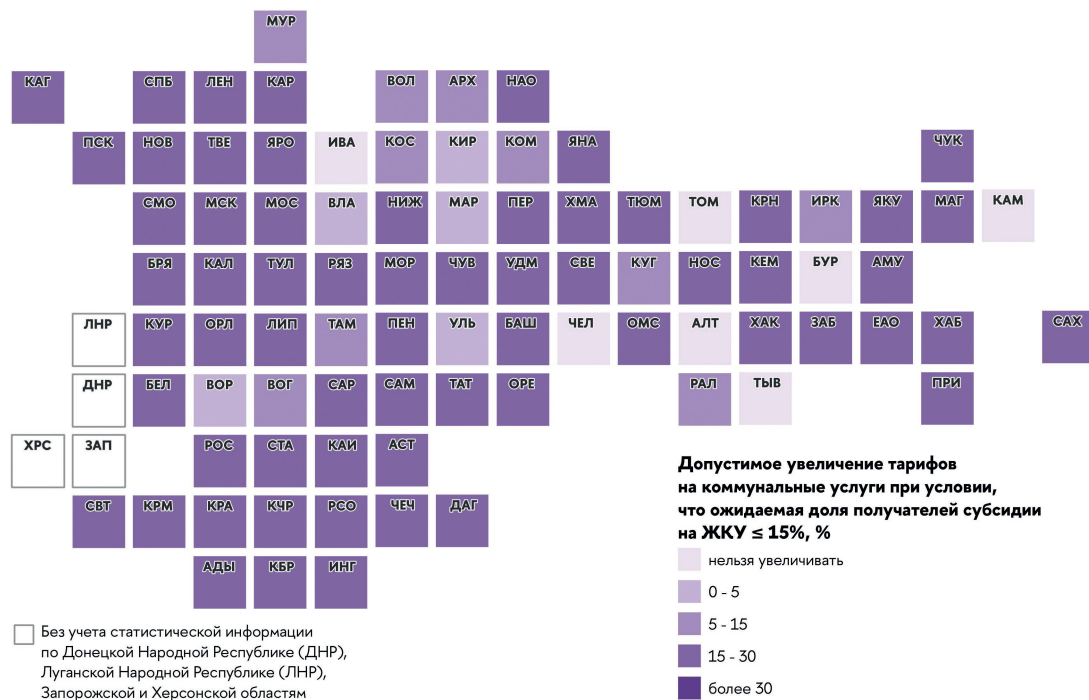


Рис. 3. Допустимое увеличение тарифов на коммунальные услуги, %. *Источник: составлено авторами*

ется двумя базовыми характеристиками – неисключаемостью и неконкурентностью. Коммунальные услуги являются платными услугами. И уже поэтому они являются исключаемыми.

Неоплата коммунальных услуг приводит к тем или иным правовым последствиям, вплоть до их отключения или ареста имущества. Правда, эти последствия справедливы для случая, когда услуги могли бы быть оплачены потребителем (домохозяйством), но он не посчитал нужным это сделать в силу каких-то причин. Иное дело, когда домохозяйство не могло это сделать в силу финансовых ограничений. Тогда вступает в силу другая характеристика коммунальных услуг – неконкурентность их потребления.

Следует различать два вида обеспечения неконкурентности потребления – технологическую и финансовую неконкурентность.

Обеспечение неконкурентности потребления на техническом уровне – задача, решенная давно и относительно успешно. В технологическом аспекте неконкурентность обеспечивается специальными проектными решениями, позволяющими не ограничивать потребление коммунальных услуг при максимально возможном спросе на них (например, водоснабжение при максимальной суточной нагрузке в утренние часы или, для случая отопления, обеспечение нормативной температуры в помещениях при максимально возможных морозах на той или иной территории). Очевидно, что обеспечение технологической неконкурентности потребления требует создания и поддержания дополнительных, резервных мощностей коммунальной инфраструктуры, которые будут использоваться относительно редко, только в случае максимального спроса на коммунальные ресурсы. Создание и поддержание таких резервных мощностей –

это дополнительные расходы, которые приходится нести потребителям и обществу в целом для обеспечения неконкурентности потребления.

Критерии финансовой доступности коммунальных услуг

Если для технологической неконкурентности существуют определенные подходы, ее обеспечивающие¹, то критерии финансовой неконкурентности (доступности) коммунальных услуг в российской тарифной политике не применяются. Очевидно, такие критерии должны определяться финансовой доступностью коммунальных услуг для тех, у кого относительно немного денег, то есть домохозяйств с низкими доходами.

И в России, и в зарубежной практике используется достаточно много различных инструментов социальной поддержки населения по оплате жилищно-коммунальных услуг (далее – ЖКУ). В России таких инструментов два. Это льготы различным категориям граждан по оплате ЖКУ и адресные субсидии на оплату ЖКУ для домохозяйств с низкими доходами (жилищные субсидии). Причем если предоставление льгот не связано с доходами их носителей, то жилищные субсидии как раз ориентированы на оказание финансовой поддержки домохозяйствам с низкими доходами. Поэтому именно показатели программы жилищных субсидий могут рассматриваться в качестве критериев финансовой доступности (неконкурентности) коммунальных услуг.

Программа адресной помощи семьям с низкими доходами по оплате ЖКУ действует в России с 1995 года. Однако за последнее десятилетие доля домохозяйств, по-

¹ Обоснование необходимого запаса мощностей по коммунальным ресурсам для обеспечения технологической неконкурентности – отдельная содержательная задача, не являющаяся целью данного исследования.

Таблица Сценарии расчета ожидаемого охвата домохозяйств субсидиями на оплату ЖКУ при различных параметрах федеральных стандартов

	Стандарт МДД*, %	Стандарт нормы площади жилья, м ² на 1 чел., в семье из 3 чел.
Сценарий 1.1	22	18
Сценарий 1.2	22	23
Сценарий 2.1	18	18
Сценарий 2.2	18	23
Сценарий 3.1	15	18
Сценарий 3.2	15	23

* МДД – максимальная доля доходов домохозяйств на оплату ЖКУ.

лучающих жилищные субсидии, сократилась на одну треть (с 6,4 % в 2013 году до 4,3 % в 2023 году, по данным Росстата). Это фактически означает, что тарифы на коммунальные услуги для населения росли медленнее, чем доходы самой низкодоходной группы домохозяйств.

При этом вследствие ограничений на рост тарифов на коммунальные услуги для населения растут расходы бюджетов на субсидирование ресурсоснабжающим организациям разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами для населения. В 2021 году эти расходы составили 136,1 млрд руб., тогда как расходы региональных бюджетов на предоставление жилищных субсидий низкодоходным домохозяйствам за ЖКУ составили вдвое меньше – 73,7 млрд руб.

В итоге складывается парадоксальная ситуация: предприятия коммунального комплекса испытывают острую нехватку финансовых ресурсов для ведения операционной деятельности и модернизации, адресная программа помощи низкодоходным семьям в оплате ЖКУ сокращается, а растущая бюджетная поддержка на субсидирование межтарифной разницы фактически повышает доступность ЖКУ для тех, кто больше потребляет, а это далеко не бедные слои населения.

Результаты моделирования сценарных решений работы программы жилищных субсидий

Было показано, что доля домохозяйств в каждом субъекте РФ, получающих жилищные субсидии, может служить критерием финансовой доступности коммунальных услуг. Превышение этой долей предельно допустимого значения означает финансовую недоступность и невозможность роста стоимости коммунальных услуг выше уровня инфляции. Недостижение предельного значения свидетельствует о допустимости роста стоимости КУ.

В качестве предельно допустимой доли домохозяйств – получателей субсидий предлагается доля в 15 %, которая в настоящее время достигнута только в 3 регионах РФ. Для того чтобы доля получателей субсидий могла рассматриваться как критерий финансовой доступности коммунальных услуг, параметры программы жилищных субсидий должны быть едиными по всей территории России. Для этого управление и софинансирование программы целесообразно передать на федеральный уровень.

Были рассмотрены различные варианты ключевых параметров, по которым проводилось моделирование сценарных решений работы программы жилищных субсидий (табл.).

Одним из приемлемых сценариев представляется сценарий 2.1: стандарт максимальной доли доходов домохозяйств на оплату ЖКУ – 18 %, стандарт нормы площади жилья, м² на 1 чел., в семье из 3 человек – 18 м². Для данного сценария расчеты показывают (рис. 3), что:

- в 7 субъектах РФ тарифы на ЖКУ не могут расти выше уровня инфляции;
- в 7 субъектах тарифы могут быть повышены от 2 до 10 %;
- в 13 субъектах – повышены от 10 до 20 %;
- в 5 субъектах – повышены от 20 до 30 %;
- в 53 субъектах РФ тарифы на коммунальные услуги могут расти на 30 % и более.

При реализации сценария 2.1 дополнительные доходы ресурсоснабжающих предприятий могут достигнуть 800 млрд руб. в год, тогда как бюджетные расходы на программу жилищных субсидий составят 225 млрд руб. в год по сравнению с 65,2 млрд руб. в 2022 году.

Специфика внедрения предлагаемого критерия финансовой доступности коммунальных услуг

Предлагаемый подход позволяет ввести дифференцированные по субъектам Российской Федерации оценки финансовой доступности коммунальных услуг для домохозяйств с учетом как статистики их доходов, так и сложившейся стоимости ЖКУ. Он обеспечивает объективный и прозрачный критерий оценки возможности или невозможности повышения тарифов на коммунальные услуги для населения, формирует инвестиционную привлекательность коммунального сектора для частных инвестиций и повышает эффективность бюджетных расходов, переориентируя ее на адресную помощь низкодоходным семьям вместо субсидирования коммунальных предприятий.

Реализация подхода связана с принятием достаточно непростых решений, которые должны быть оформлены законодательно на федеральном уровне. В частности, речь идет об отмене предельного индекса изменения размера платы населения за коммунальные услуги, который закреплен в Жилищном кодексе РФ, и об учете в процессе тарифного регулирования прогнозных значений охвата населения программой жилищных субсидий.

Еще одно непростое политическое решение – перевод на федеральный уровень регулирования и софинансирования адресной программы поддержки в оплате жилищно-коммунальных услуг, что является необходимым условием введения критерия финансовой доступности коммунальных услуг – доли семей, получающих субсидии.

Сложность и политическая составляющая рассматриваемых вопросов делают их реализацию очень непростой, но актуальность и содержательная важность задачи повышения эффективности и надежности работы коммунальной инфраструктуры и обеспечения устойчивого функционирования городского хозяйства предопределяют целесообразность постановки и обсуждения предлагаемых подходов. ■