МИНИСТЕРСТВО СТРОИТЕЛЬСТВА И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА
федеральное государственное бюджетное учреждение
«Научно-исследовательский институт строительной физики
Российской академии архитектуры и строительных наук» (НИИСФ РААСН)
УНИВЕРСИТЕТ МИНСТРОЯ
127238, г. Москва, Локомотивный проезд, д. 21, www.niisf.org, +7 (495) 5857320, E-mail:
info@niisf.org

ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ И ТАРИФНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ

(Лекция)

Оглавление

Принципы ценообразования в рыночной экономике применительно к ЖКХ. .2
Методы расчета тарифов на коммунальные услуги.....4
Государственное регулирование тарифов.....7
Тарифная политика и ее реализация.....8
Практические задания.....10
Вопросы для самопроверки.....12

Переходя от анализа источников финансирования к механизмам их формирования, мы подходим к одной из самых сложных и социально чувствительных тем в экономике ЖКХ — ценообразованию и тарифному регулированию. Тариф является центральным экономическим элементом, связывающим производителя и потребителя услуг. Именно через тарифный механизм происходит возмещение затрат ресурсоснабжающих организаций, формирование их инвестиционных ресурсов и, в конечном счете, обеспечивается операционная деятельность всей системы. Однако, как было показано в первом разделе, специфика отрасли, в первую очередь ее естественно-монопольный характер и высокая социальная значимость, исключает возможность применения классических рыночных моделей ценообразования, основанных на свободном взаимодействии спроса и предложения.

Цена на коммунальную услугу не может формироваться стихийно. Она является объектом пристального государственного регулирования, цель которого — найти и поддерживать хрупкий баланс между тремя ключевыми, но зачастую противоречащими друг другу целями: экономической эффективностью поставщиков, инвестиционной привлекательностью отрасли и социальной доступностью услуг для конечных потребителей. Ошибки в тарифной политике могут иметь тяжелые последствия: заниженные тарифы ведут к убыткам предприятий, деградации инфраструктуры и снижению качества услуг, в то время как завышенные — к росту социальной напряженности и снижению платежной дисциплины населения. В данном разделе будут рассмотрены фундаментальные принципы ценообразования в ЖКХ, основные методы расчета тарифов, структура системы государственного регулирования и практические аспекты реализации тарифной политики.

Принципы ценообразования в рыночной экономике применительно к ЖКХ

Хотя прямое рыночное ценообразование в ЖКХ невозможно, базовые принципы рыночной экономики служат основой для построения регуляторной модели. Эти принципы адаптируются с учетом специфики отрасли, формируя систему особых правил и подходов.

Первым и основополагающим принципом является **экономическая обоснованность затрат**. Этот принцип означает, что тариф должен полностью покрывать все объективно необходимые расходы ресурсоснабжающей организации (РСО) на производство и реализацию товара или услуги. В состав этих расходов включаются операционные (топливо, материалы, заработная плата, налоги), ремонтные и эксплуатационные затраты, а также амортизационные отчисления. Игнорирование этого принципа и установление

тарифа ниже себестоимости неизбежно ведет к возникновению так называемых "выпадающих доходов" и формированию убытков, которые приходится покрывать либо за счет бюджетных субсидий, либо ценой отказа от плановых ремонтов и программ модернизации, что и стало одной из причин текущего высокого износа фондов.

Второй принцип — **обеспечение инвестиционной привлекательности**. Тариф должен не только покрывать текущие затраты, но и обеспечивать предприятию возможность получения прибыли, достаточной для обслуживания привлеченных кредитов и формирования собственных источников для развития. Без инвестиционной составляющей в тарифе отрасль обречена на стагнацию, поскольку ни один частный инвестор не будет вкладывать средства в заведомо убыточный или низкорентабельный проект с длительным сроком окупаемости. Реализация этого принципа напрямую связана с переходом к долгосрочным методам тарифного регулирования, которые дают инвесторам гарантии возврата капитала.

Третий, не менее важный принцип — **социальная доступность**. Государство, выполняя свою социальную функцию, обязано контролировать, чтобы рост тарифов не приводил к чрезмерному увеличению финансовой нагрузки на население. Этот принцип реализуется через два основных механизма. Во-первых, через установление предельных индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги, которые ограничивают совокупный рост платежа. Во-вторых, через систему адресных субсидий для малоимущих граждан, чьи расходы на ЖКУ превышают установленный норматив.

Четвертый принцип — **прозрачность и открытость процедуры установления тарифов**. Все потребители должны иметь доступ к информации о том, из чего складывается тариф, какие затраты в него включены и как он был утвержден. Регулирующие органы обязаны публиковать свои решения и обосновывающие материалы. Этот принцип направлен на

повышение доверия к системе регулирования и позволяет осуществлять общественный контроль за деятельностью монополий.

Пятый принцип — **стимулирование повышения эффективности**. Тарифная политика должна мотивировать предприятия не к раздуванию затрат, а к их снижению. Классический затратный подход ("затраты плюс"), при котором все расходы компании автоматически перекладываются на потребителя, не создает таких стимулов. Поэтому современные методы регулирования включают механизмы, позволяющие предприятию оставлять у себя часть сэкономленных средств, что поощряет внедрение энергосберегающих технологий, оптимизацию производственных процессов и сокращение потерь.

Методы расчета тарифов на коммунальные услуги

На практике для расчета конкретных величин тарифов на тепло, воду, электроэнергию и другие услуги применяются различные методы, утвержденные федеральным законодательством. Выбор метода зависит от множества факторов: размера предприятия, наличия утвержденной инвестиционной программы, особенностей местного рынка.

1. Метод экономически обоснованных расходов (затратный метод, "затраты плюс"). Это исторически первый и до сих пор наиболее распространенный метод. Его суть заключается в детальном расчете всех необходимых для деятельности предприятия расходов на предстоящий период регулирования (обычно один год). Регулятор проверяет и анализирует каждую статью затрат (топливо, зарплата, налоги, ремонт, аренда и т.д.), исключает экономически необоснованные, по его мнению, расходы, и добавляет к утвержденной сумме нормативный уровень прибыли (обычно 1-5% от затрат). Полученная необходимая валовая выручка (НВВ) делится на плановый объем отпуска ресурса (в кубометрах, Гкал и т.д.), в результате чего и получается

искомый тариф. Главный недостаток этого метода — отсутствие стимулов к эффективности. У предприятия нет мотивации снижать издержки, так как любое их снижение в следующем периоде приведет к уменьшению тарифа.

2. Метод индексации. При этом методе тарифы на очередной период устанавливаются путем их индексации с применением различных коэффициентов, отражающих инфляционные процессы (например, индекс потребительских цен), рост цен на энергетические ресурсы и другие макроэкономические параметры. Этот метод менее трудоемок для регулятора, но он может со временем приводить к значительному отклонению тарифа от реальной себестоимости услуг конкретного предприятия, так как не учитывает его индивидуальные особенности.

3. Метод сравнения аналогов (эталонных затрат). Этот метод применяется для установления тарифов для организаций, по которым отсутствуют достоверные данные о затратах, или для сравнения эффективности различных предприятий. Регулятор определяет тариф, основываясь на уровне тарифов и затрат аналогичных предприятий, работающих в сопоставимых условиях. В последние годы этот метод активно развивается в сторону установления так называемых "эталонных" затрат на единицу услуги, что должно стимулировать неэффективные компании подтягиваться к уровню лучших.

4. Метод доходности инвестированного капитала (RAB-регулирование). Это наиболее прогрессивный метод, нацеленный на привлечение инвестиций. Он предполагает установление тарифов на длительный срок (от 3 до 5 лет и более). Необходимая валовая выручка при этом методе складывается из операционных расходов, амортизации и, что самое главное, дохода на инвестированный капитал, который рассчитывается как произведение стоимости активов компании (регуляторной базы инвестированного капитала — RAB) и установленной нормы доходности. Этот метод дает инвесторам четкий и предсказуемый источник возврата вложенных средств, но он сложен в расчетах, требует проведения независимой оценки всех активов предприятия

и может приводить к существенному росту тарифа на начальном этапе его внедрения.

Таблица 3. Сравнительная характеристика основных методов тарифного регулирования

Метод	Сущность	Преимущества	Недостатки
Экономически обоснованных расходов ("затраты плюс")	Тариф = (Подтвержденные расходы + Нормативная прибыль) / Объем услуг	Простота и понятность, гарантированное покрытие затрат предприятия.	Отсутствие стимулов к снижению издержек, риск "раздувания" затрат.
Индексации	Новый тариф = Старый тариф * Индекс инфляции (и др. коэффициенты)	Низкая трудоемкость для регулятора, предсказуемость для потребителя.	Отрыв от реальной экономики предприятия, накопление дисбалансов.
Сравнения аналогов (эталонный)	Тариф устанавливается на уровне затрат "эталонного" предприятия.	Стимулирует повышение эффективности, создает ориентиры для отрасли.	Сложность определения "аналогов" и "эталонов", риск не учесть объективные различия.
Доходности инвестированного капитала (RAB)	Тариф обеспечивает возврат операционных затрат и доход на вложенный капитал.	Создает долгосрочные гарантии для инвесторов, стимулирует инвестиции.	Сложность расчетов, необходимость оценки активов, риск роста тарифов ("RAB-горб").

Государственное регулирование тарифов

Система государственного регулирования тарифов в ЖКХ в России имеет четкую трехуровневую структуру.

На **федеральном уровне** Правительство РФ и уполномоченные федеральные органы исполнительной власти (в первую очередь, Федеральная антимонопольная служба — ФАС России) устанавливают общие "правила игры". Они утверждают Основы ценообразования и Правила регулирования тарифов для каждой из сфер (теплоснабжение, водоснабжение и т.д.). Эти документы определяют, какие методы регулирования могут применяться, как формируется состав затрат, каков порядок рассмотрения дел об установлении тарифов. ФАС России также осуществляет контроль за деятельностью региональных регуляторов и устанавливает тарифы для очень узкого круга крупнейших федеральных монополий.

Основная работа по установлению конкретных тарифов для десятков тысяч ресурсоснабжающих организаций по всей стране ведется на **региональном уровне**. В каждом субъекте Российской Федерации создан специальный уполномоченный орган — Региональная энергетическая комиссия (РЭК), Департамент по тарифам, Комитет по ценам и тарифам и т.п. Именно эти органы ежегодно проводят "тарифную кампанию".

Процедура выглядит следующим образом: каждая ресурсоснабжающая организация до 1 мая подает в региональный регулирующий орган свое "тарифное дело" — заявление с предложением об установлении тарифов на следующий год и огромный пакет документов, обосновывающих каждую цифру: от цен на топливо до штатного расписания. Регулятор проводит экспертизу этих материалов, запрашивает дополнительные данные, проводит расчеты и до 20 декабря принимает решение об установлении тарифов, которые начнут действовать с 1 июля следующего года.

На **муниципальном уровне** органы местного самоуправления прямого участия в установлении тарифов не принимают, но они могут влиять на этот процесс, например, путем утверждения инвестиционных программ для муниципальных предприятий, которые затем ложатся в основу расчета тарифа. Также муниципалитеты устанавливают размер платы за содержание жилого помещения для нанимателей муниципального жилья.

Тарифная политика и ее реализация

Теория и практика тарифного регулирования часто расходятся. На процесс установления тарифов огромное влияние оказывает текущая социально-экономическая и политическая обстановка. Основным инструментом, ограничивающим рост финансовой нагрузки на граждан, является механизм **предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги**.

Ежегодно Правительство РФ устанавливает для каждого региона свой предельный индекс на следующий год (например, 4% или 5%). Это означает, что совокупный платеж гражданина за весь набор коммунальных услуг (вода, тепло, свет, газ, водоотведение, вывоз мусора) в среднем по региону не может вырасти более чем на эту величину. Губернатор региона, в свою очередь, утверждает предельные индексы для каждого муниципального образования.

Это создает для регионального регулятора сложнейшую задачу. С одной стороны, к нему приходят тепловики, водоканалы, энергетики с экономически обоснованными требованиями поднять тарифы на 10%, 15% или даже 20%, что необходимо для их выживания и ремонта сетей. С другой стороны, он "зажат" в рамки общего индекса в 4%. В результате регулятор вынужден проводить так называемое "перекрестное субсидирование" — одним видам услуг (например, электроэнергии) устанавливать тариф с ростом ниже инфляции, а другим (например, воде) — выше, чтобы в сумме уложиться в норматив. Зачастую это приводит к тому, что ни одно из предприятий не

получает тариф в экономически обоснованном размере, что лишь усугубляет хроническое недофинансирование.

Таким образом, современная тарифная политика в ЖКХ — это постоянный поиск компромисса. Компромисса между необходимостью модернизации и платежными возможностями населения, между экономикой предприятий и социальной стабильностью. Дальнейшее развитие этой системы будет идти по пути повышения прозрачности расчетов, внедрения долгосрочных моделей регулирования для привлечения инвестиций и перехода к "умному" регулированию, основанному на сравнении эффективности и стимулировании внутренних резервов предприятий.

Практические задания

Задание 1. Ролевая игра: «Тарифная кампания»

Ситуация: Вы — руководитель Региональной энергетической комиссии (РЭК). Правительство РФ установило для вашего региона предельный индекс роста платы граждан за коммунальные услуги на следующий год в размере 4%. В РЭК поступили заявки от ресурсоснабжающих организаций (РСО):

- **Водоканал:** просит поднять тариф на водоснабжение и водоотведение на 15% для реализации инвестиционной программы по замене ветхих сетей.
- **Теплосеть:** требует повышения тарифа на 12% в связи с ростом цен на топливо и необходимостью ремонта котельной.
- **Энергосбыт:** запрашивает рост тарифа на электроэнергию на 5%, что соответствует уровню инфляции.

Задача:

1. Опишите, в чем заключается основное противоречие, с которым вы столкнулись как регулятор.
2. Объясните, какие действия вы будете вынуждены предпринять, чтобы утвердить тарифы для всех РСО, но при этом уложиться в установленный Правительством РФ лимит в 4%.
3. Используя терминологию из текста, назовите и опишите механизм, который вам придется применить для решения этой задачи (подсказка: он связан с распределением финансовой нагрузки между разными видами услуг).

Задание 2. Сравнительный анализ методов расчета тарифа

Ситуация: Крупная ресурсоснабжающая организация, которая планирует привлечь кредит на 10 лет для масштабной модернизации инфраструктуры,

обратилась к вам как к консультанту по тарифному регулированию. Руководство РСО не может решить, на какой метод расчета тарифа им ориентироваться при подаче заявки в РЭК: на традиционный **метод экономически обоснованных расходов ("затраты плюс")** или на более современный **метод доходности инвестированного капитала (RAB)**.

Задача:

1. Используя «Таблицу 3. Сравнительная характеристика основных методов тарифного регулирования» и информацию из текста, подготовьте для руководства РСО краткую аналитическую записку.
2. В записке сравните эти два метода по следующим критериям:
    - Стимулы к повышению эффективности.
    - Гарантии для долгосрочного инвестора (банка).
    - Сложность расчетов и требования к самой организации.
    - Возможное влияние на размер тарифа в первые годы применения.
3. Сделайте и обоснуйте вывод, какой из двух методов является более предпочтительным для компании, преследующей цель привлечения крупных и долгосрочных инвестиций.

Вопросы для самопроверки

1. Почему в сфере ЖКХ невозможно применять классические рыночные модели ценообразования?
2. Назовите пять ключевых принципов, на которых строится тарифное регулирование в ЖКХ.
3. В чем заключается главный недостаток метода экономически обоснованных расходов («затраты плюс»)?
4. Какая основная цель внедрения метода доходности инвестированного капитала (RAB-регулирования)?
5. Опишите трехуровневую систему государственного регулирования тарифов в России. Какой уровень играет ключевую роль в установлении конкретных тарифов для предприятий?
6. Что такое «тарифное дело» и какой орган власти занимается его экспертизой?
7. Объясните, что такое «предельный индекс изменения размера платы граждан за коммунальные услуги» и как он влияет на работу регионального регулятора.
8. Что такое «перекрестное субсидирование» при установлении тарифов?
9. Почему принцип прозрачности и открытости является важным для системы тарифного регулирования?
10. Как тарифная политика может стимулировать предприятия ЖКХ к снижению издержек и повышению эффективности?