**ДОКЛАД**

**по вопросу: «Формирование тарифов в коммунальном хозяйстве и состояние объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных образований»**

Тема тарифов на коммунальные услуги одна из самых злободневных. Она напрямую затрагивает интересы всех участников рынка: и ресурсников, и потребителей. Несмотря на значительное количество норм и правил формирования коммунальных тарифов, регулирование данной сферы осуществляется со значительными затруднениями и не всегда является оптимальным. Зачастую принципы регулирования тарифов в коммунальной сфере  входят в противоречие с тем, как складываются реальные экономически обоснованные затраты на производство ресурсов.

В связи с постоянным сдерживанием роста тарифов большинство коммунальщиков вынуждены работать в условиях дефицита оборотных средств. В итоге нарастают объемы кредиторской задолженности по оплате топлива, электрической энергии, налоговым платежам. Предприятия балансируют на грани банкротства, распределяя поступающие финансовые потоки по факту оказанных услуг на авансовые платежи за электрическую энергию, газ и НДС. Ежегодно увеличиваются объемы недоремонта коммунальной инфраструктуры, возникают реальные угрозы безопасности проживания для жителей целых населенных пунктов. Особенно становится страшно, если это касается северных городов.

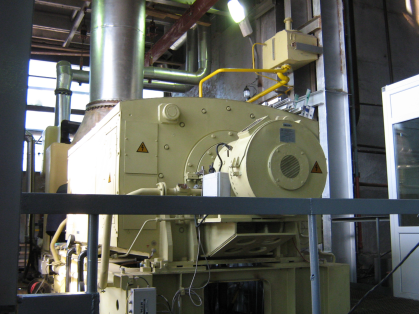
Население, в большинстве своем, сейчас не готово вкладывать личные средства в ремонт муниципальной коммуналки, не говоря уже о модернизации производства для повышения уровня производительности труда в ресурсоснабжающих организациях. Любое увеличение тарифов на коммунальные услуги, особенно за счет включения в тариф инвестиционных составляющих, проходит с боем и воспринимается населением как лоббирование интересов частных или муниципальных компаний. Таким образом, существующая система тарифообразования и сам механизм регулирования тарифов требуют, на наш взгляд, существенной доработки.

Город Стрежевой – типичный нефтяной моногород, созданный в середине 60-х годов прошлого века, с численностью населения на сегодняшний день 41,2 тыс. человек. Общая площадь жилищного фонда составляет 861,4 тыс. м2, из которых 84% -благоустроенный многоквартирный фонд. Жилой частный сектор и промышленные базы, расположенные в городе, в основном также полностью благоустроены. Уровень оснащенности централизованной системой теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения жилья по городу составляет от 98% дот 100%. К слову, в Стрежевом в прошлом году полностью решена проблема с аварийным многоквартирным жильем в деревянном исполнении, все двухэтажные ветхие деревянные дома в городе снесены.

Вопросам создания комфортных для населения условий жизни в городе уделяется огромное внимание. Коммунальная инфраструктура в Стрежевом одна из самых передовых по всей Томской области. Большинство населения выказывает высокий уровень удовлетворенности качеством коммунальных услуг, горячая вода в домах у нас круглый год, отопление на жилой фонд и объекты социальной сферы подается с начала сентября до начала июня. И надо сказать, это удается ценой колоссальных усилий, с привлечением всех возможных муниципальных финансовых и административных ресурсов.

В городском округе Стрежевой сохраняется единый муниципальный коммунальный комплекс, управляемый на правах аренды и концессии многопрофильной ресурсоснабжающей организацией ООО «Стрежевой теплоэнергоснабжение», со 100% долей участия муниципалитета (далее РСО). Эта РСО осуществляет производство тепловой энергии, питьевой воды и очистку стоков, а также эксплуатацию линейных коммуникаций, предназначенных для обеспечения потребителей города коммунальными услугами по закрытой системе централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. Численность работающих на предприятии сейчас – чуть менее 1000 человек.

Остановимся подробнее на системе теплоснабжения. Инфраструктура теплоснабжения города включает в себя 788 объектов муниципальной собственности стоимостью 682 млн. рублей, износ объектов на начало текущего года составлял 67%. В городе работают две муниципальные котельные (№3 и №4), построенные в 1976 и 1986 годах соответственно, работающие на смеси природного и попутного газа.

Котельная №4 работает с 2012 года в режиме когенерации (комбинированная генерация электроэнергии и тепла — процесс совместной выработки электрической и тепловой энергии). В этой котельной установлены четыре водогрейных котла ПТВМ -30М мощностью 140 Гкал/час и два паровых котла ДЕ-25/14 с производительностью 33 Гкал/час. Котельная обеспечивает теплом и горячей водой всю городскую промышленную зону и два небольших жилых микрорайона, в основном с домами частного сектора: микрорайон Новый и поселок Дорожников. За счет резервной мощности на котельной установлена паровая турбина (мини-ТЭЦ) мощностью 3,5 МВт. Мини-ТЭЦ вырабатывает в год 16-17 млн. кВт часов электрической энергии для собственных нужд обеих котельных (70% от потребности).

От городской котельной №3 отапливается весь многоквартирный жилищный фонд и социальная сфера города. Здесь установлено три водогрейных котла ПТВМ-50, мощность этой котельной - 150 Гкал/час.

Объем производства обоих котельных за 2018 год составил 583 тыс. Гкал тепловой энергии (+1,7% к уровню 2017 года), в том числе более 20% из них произведено за счет когенерации (совместной выработки электрической и тепловой энергии). Реализация тепловой энергии составила почти 400 млн. рублей, 60% из которых – доля населения.

 Сетевое хозяйство теплоснабжения города включает в себя 15 центральных тепловых пункта для подготовки горячей воды в микрорайонах города, 31 км магистральных трубопроводов в три трубы и 38 км внутриквартальных сетей в пять труб. Протяженность тепловых и паровых сетей в двухтрубном исчислении, нуждающихся в замене на конец отчетного года, составляет более 21,5 км. Потери тепла в целом в системе теплоснабжения составляют 17% от объема производства, 66% из них - потери в сетях.

Ежегодный объем капитального ремонта в лучшем случае составляет 1,5-2 км тепловодосетей. На эти цели направляется порядка 30 млн рублей. Конечно, в тарифе на тепловую энергию этих денег в полном объеме нет.

Органом регулирования тарифов для всех РСО по региону является Департамент тарифного регулирования Томской области, который устанавливает тарифы на услуги теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, утилизацию ТБО и электроснабжение для потребителей Томской области.

Действующий тариф на тепловую энергию установлен для ООО «Стрежевой теплоэнергоснабжение» на 3 года и с 01.07.2019 составляет без малого 1060 рублей за Гкал (с НДС), что в 1,5 раза ниже, чем в среднем по Томской области. За 5 последних лет (с 2014 по 2019) тариф на тепловую энергию по г. Стрежевому увеличился всего на 11,5% (на 110 рублей), это втрое меньше суммарного уровня инфляции за этот же период. На 2021 год цена одной гигакалории согласована на уровне 1134,44 рубля с учетом НДС.

Порядок регулирования тарифов регламентируется отраслевым федеральным законом о теплоснабжении №190-ФЗ. Основной метод регулирования – индексация. Механизм формирования тарифов прост: нормативные затраты в тарифе равны факту произведенных в предыдущий регулируемый период и принятых регулятором затрат с учетом объемов прогнозных производственных и инвестиционных программ. Причем все это - в пределах установленного предельного уровня роста платы граждан по региону.

Имея такой тариф, крупнейшее в Томской области многопрофильное ресурсоснабжающее предприятие г. Стрежевого уже лет пять находится на грани банкротства. Оборотных средств порой не хватает элементарно на своевременную выплату заработной платы. Особенно ситуация накаляется в летний период, когда нет поступлений доходов за оплату тепла, копятся долги за электрическую энергию и топливо, налоги, не говоря о долгах перед подрядчиками и поставщиками.

Согласно последнему тарифному решению полная себестоимость услуги теплоснабжения для нашей РСО на 2019 год составляет 389 млн. рублей, что меньше факта 2018 года на 6 млн. рублей. В структуре затрат 34% составляют затраты на приобретение энергетических ресурсов, 47% - операционные расходы, включая оплату труда, 13% - налоги, 4% (16,8 млн. рублей) – инвестиционная составляющая. 16,8 млн. рублей - это практически вся экономия, полученная от когенерации. Ни для кого не секрет, что любая экономия грозит безусловным снижением тарифа в следующем регулируемом периоде. Поэтому коммунальщикам совсем невыгодно сокращать издержки. И неэффективная РСО может иметь тариф выше, чем эффективная.

В нашем случае в 2019 году средства инвестиционной составляющей запланированы на установку малого парового котла на котельной №3. Цель проекта - улучшение качества химподготовки воды для водогрейных котлов и снижение количества повреждения трубной системы котлов и теплообменников на городских ЦТП. Собственных оборотных средств у РСО для исполнения инвестиционной программы нет. Для приобретения котла пришлось привлекать заемные средства.

Кроме того, практически все работы по капитальному ремонту тепловых сетей пришлось выполнять за счет бюджета. Иначе подготовить линейные объекты к работе в новый отопительный период было бы проблематично. Добросовестные подрядные организации не могут годами ждать оплаты за свою работу, да и стоимость материалов, особенно трубной продукции, постоянно растет.

Муниципалитет Стрежевого как собственник имущества традиционно вкладывает в капитальный ремонт коммунальной инфраструктуры все средства, полученные от аренды коммунального комплекса. Но что можно сделать на 20 млн. рублей арендной платы за весь комплекс теплоснабжения? 1 км теплотрасс из 21,5 км нуждающегося в замене. В 2019 году мы вынуждены были увеличить расходы по городской программе развития коммунальной инфраструктуры почти вдвое. На ремонт теплотрасс и замену оборудования на котельных и ЦТП потрачено 39 млн рублей из местного бюджета. Это для нас немалые деньги, учитывая тот факт, что в тарифе сумма арендной платы не учитывается в полном объеме.

Согласно основам ценообразования (Постановление Правительства от 22.10.2012 № 1075) в тариф на производство тепловой энергии для оплаты аренды основных фондов инфраструктуры теплоснабжения включается только сумма амортизации, в нашем случае в тариф включено 20 млн. рублей. Как известно, на объекты со 100% износом амортизация не начисляется. А это практически вся линейная часть: теплотрассы и водоводы горячего водоснабжения, теплообменники, оборудование центральных тепловых пунктов и т. д.

Если следовать этой логике, то недалек тот день, когда амортизация вообще исчезнет из тарифа, потому что остаточная стоимость основных фондов будет сокращаться быстрее, чем будут наращиваться объемы ее восстановления. Регулятор по этому поводу особо не заморачивается. Мало того, прекрасно понимает, что сокращение суммы амортизационных отчислений на тепловую энергию в тарифе позволяет сегодня удерживать его в рамках доведенных ограничений по росту.

В этой ситуации плата за аренду коммунальных объектов для РСО становится просто кошмаром. Ведь она (арендная плата) формируется с использованием рыночных механизмов и существенно превышает объемы амортизации, учитываемой в тарифе. Договоры аренды заключены с муниципалитетом, собственником этого имущества на долгосрочной основе, пересмотреть в них размеры арендной платы, даже при большом желании, без прекращения невозможно. Процессы, которые последуют за прекращением договоров, всем известны, и это очень большая, но несколько другая тема.

Таким образом, источников для восстановления на 100% изношенных теплотрасс, замену насосов, трансформаторов, измерительного оборудования нет ни в тарифе, ни в бюджете. Мы проводили анализ объемов недоремонта в коммунальной сфере по городу, в начале года он составлял порядка 0,5 млрд рублей, это почти четверть расходов местного бюджета города Стрежевой.

Мы пытаемся сохранить предприятие и контроль муниципалитета над всеми процессами производства тепла и других коммунальных услуг. Решить эту задачу было бы гораздо легче при следующих условиях.

1. Если бы при расчете затрат в тарифе учитывалась не остаточная стоимость основных фондов, а их реальная стоимость, рыночная. Сегодня уже поздно разбираться, почему оборудование старое, а не новое. Важно другое: оно не потеряло своих функциональных возможностей, и его еще можно эксплуатировать. И выстраивать новые сроки капремонта и замены.

Переоценка основных фондов может привести и, скорее всего, приведет к увеличению тарифа на тепло и превышению предельного уровня роста платы граждан по региону. Проблема эта решаема. На территории Томской области уже третий год действует закон «О льготных тарифах на тепловую энергию (мощность) и (или) горячую воду». Этот закон «в случае, если рост тарифа на экономически обоснованном уровне составит величину, превышающую величину предельного (максимального) индекса изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальных образованиях Томской области», вводит льготные тарифы.

Ресурсоснабжающие организации, реализующие коммунальные ресурсы, предоставляют пользователям льготу, а возмещение недополученных доходов осуществляется путем предоставления РСО субсидий за счет средств областного бюджета в порядке, который определяется отдельно Администрацией Томской области.

2. Если бы удалось найти новые источники бюджетной помощи. В настоящее время мы пытаемся увеличить объемы средств нашей муниципальной программы комплексного развития коммунальной инфраструктуры. За последние три года на модернизацию коммунальной инфраструктуры вложено 205,6 млн. рублей, в том числе 111,86 млн рублей из местного бюджета.

Как видите, нам не всегда удается поддерживать положительную динамику роста, по мере уменьшения доли арендной платы в тарифе делать это все сложнее. И за счет уменьшения других муниципальных программ.

Средства местного бюджета

Средства областного бюджета

Помимо этого, каждый год мы участвуем в программе «Модернизация коммунальной и коммуникационной инфраструктуры Томской области».

Для повышения надежности работы коммунальных систем в условиях экстремальных температур этих средств явно недостаточно. Уже давно назрела потребность в доработке приоритетного проекта в коммунальной сфере «Обеспечение качества жилищно-коммунальных услуг» с предоставлением федеральных субсидий по аналогии с проектом по «Формированию комфортной городской среды».

Паспорт приоритетного проекта «Обеспечение качества жилищно-коммунальных услуг» был утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам еще в ноябре 2016 года. Целью проекта являлось «повышение качества жилищно-коммунальных услуг со снижением к 2020 году аварийности на объектах коммунальной инфраструктуры в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения на **30%** и повышение уровня удовлетворенности граждан качеством таких услуг до 85%»!

Совет при Президенте РФ обращал внимание Правительства РФ на ключевые риски:

1. На «недоступность» кредитных ресурсов для регулируемых организаций.
2. На низкую вовлеченность банков в процесс кредитования инвестпроектов.
3. На ухудшение финансового состояния регулируемых организаций и, как следствие, снижение инвестактивности.

Через год (постановление Правительства РФ от 30.12.2017 № 710) утверждена государственная программа, но уже с более широкими задачами: «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». Соответственно, решение проблем ЖКХ оказалось только целью № 4.

В конце концов оказалось, что для достижения этой цели достаточно и ведомственной целевой программы, которая была разработана Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ в сентябре 2019 года и называется «Поддержка модернизации коммунальной и инженерной инфраструктуры субъектов РФ (муниципальных образований)». Каждому, кто внимательно изучил эту программу, понятно, что места в ней для городов с численностью населения до 150 тыс. человек нет. Нет возможности прямого участия муниципалитета в заявочной компании. Все через субъект, а у субъекта тоже не всегда есть ресурсы для обеспечения своей доли. С 2015 года Томская область, как и многие другие, не смогла участвовать в реализации программы через Фонд. Кроме условия наличия концессии, необходимо обеспечить в тарифе РСО не менее 20% средств на реализацию проекта. Да еще согласовать с ФАС превышение предельного уровня роста платы граждан при установлении тарифа такой РСО.

3. Было бы здорово, если бы нам удалось сократить налоговую нагрузку за счет НДС. Тема старая, сложная, но иногда, как оказалось, решаемая. Мы имеем в виду региональных операторов по обращению с ТКО. Их полностью освободили от НДС. А эта услуга уже давно признана коммунальной! Где логика? Одному и тому же плательщику мы предъявляем к оплате один тариф с учетом НДС, другой – без НДС! И оба тарифа относятся к разряду коммунальных услуг. При этом юридические лица, находящиеся на общей системе налогообложения, получают НДС к возмещению, а население и малый бизнес – нет!

1. Устоять на ногах предприятиям, оказывающим услуги тепло и водоснабжения, помогло бы упрощение процедуры получения заемных средств. Как правило, кредитные истории таких предприятий порядком подпорчены и без муниципальной гарантии не обойтись. Но и ее получить совсем непросто, собственного имущества, достаточного для обеспечения, они не имеют. На практике это приводит к тому, что предприятие не может своевременно приступить к реализации инвестиционной программы, не может накопить достаточно средств для этого из-за вечной кредиторской задолженности и загруженной картотеки к счету.

Завершая неполный перечень возможных вариантов укрепления финансового благополучия в сфере теплоснабжения, мы специально не затронули тему привлечения частных инвестиций в коммунальный сектор экономики, передачи коммунальных объектов в концессию. Ни у нас в городе, ни в Томской области такого опыта нет, а тот, что есть, убеждает, что без государственной поддержки восстановить изношенный фонд, а тем более модернизировать в условиях жесткого федерального регулирования невозможно.

# В.М. Харахорин