

Федеральное агентство по образованию
Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования

Владимирский государственный университет

Е.М. МАРЧЕНКО

Ж.А. ЗАХАРОВА

П.Н. ЗАХАРОВ

**МЕХАНИЗМ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
В ТЕПЛОСНАБЖЕНИИ**

Монография

Владимир

2005

УДК 332.145
ББК 65.9(2)44
М30

Рецензенты

Доктор экономических наук, профессор,
директор филиала ВЗФЭИ в г. Владимире
Л. К. Корецкая

Доктор экономических наук,
Зав. кафедрой «Экономика» ВФ РАГС
О. Б. Дигилина

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Владимирского государственного университета

М30 **Марченко, Е. М.** Механизм тарифного регулирования в теплоснабжении: моногр. / Е. М. Марченко, Ж. А. Захарова, П. Н. Захаров ; Владим. гос. ун-т. – Владимир: Изд-во Владим. гос. ун-та, 2005. – 128 с. – ISBN 5-89368-628-4

Монография посвящена рассмотрению проблем тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования на основе формирования механизма согласования интересов субъектов целеполагания (органов местного самоуправления, теплоснабжающих организаций и населения).

Для руководителей органов местного самоуправления, коммунальных теплоснабжающих организаций, аспирантов, магистров и студентов.

Ил. 22. Табл. 19. Библиогр.: 155 назв.

УДК 332.145
ББК 65.9(2)44

ISBN 5-89368-628-4

© Марченко Е.М., Захарова Ж.А.,
Захаров П.Н., 2005

© Владимирский государственный
университет, 2005

СОДЕРЖАНИЕ:

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЦЕНОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОММУНАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ-ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ	6
§ 1.1. Регулирование цен как часть экономической политики государства.....	6
§ 1.2. Экономическая сущность категории «естественная монополия»	16
§ 1.3. Особенности ценового (тарифного) регулирования деятельности естественных монополий.....	23
§ 1.4. Обзор методов и процедур тарифного регулирования.....	30
ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ПАРАМЕТРОВ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОММУНАЛЬНЫХ ТЕПЛОСНАБЖАЮЩИХ ПРЕДПРИЯТИЙ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	47
§ 2.1. Система тарифного регулирования теплоснабжающих предприятий муниципального образования.....	47
§ 2.2. Теплоснабжение муниципального образования и тарифная политика органов местного самоуправления.....	57
§ 2.3. Институциональные изменения системы тарифного регулирования в теплоснабжении муниципального образования.....	68
ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОММУНАЛЬНЫХ ТЕПЛОСНАБЖАЮЩИХ ПРЕДПРИЯТИЙ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	74
§ 3.1. Уточнение и дополнение принципов системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования.....	74
§ 3.2. Разработка механизма согласования интересов участников системы тарифного регулирования в теплоснабжении муниципального образования.....	87
§ 3.3. Расчет критерия доступности для населения жилищно-коммунальных услуг.....	94
§ 3.4. Формирование методики оценки эффективности системы тарифного регулирования теплоснабжающих предприятий муниципального образования.....	99
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	107
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	111
ПРИЛОЖЕНИЯ	121

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность настоящего исследования определяется тем обстоятельством, что коммунальные теплоснабжающие предприятия являются частью инфраструктуры жизнеобеспечения города от надежности, и качества функционирования которой, напрямую зависят интересы всех жителей муниципального образования. Порядок установления и формирования тарифов на услуги данных предприятий затрагивает интересы самих предприятий в части формирования финансового результата хозяйственной деятельности, населения в части доступности и возможности оплаты данного вида коммунальных услуг, а также органов местного самоуправления, к компетенции которых относится решение вопросов местного значения, в том числе и по теплоснабжению. Повышенное внимание к вопросам тарифообразования на услуги коммунальных теплоснабжающих предприятий города обуславливается также высокой монополизированностью указанной сферы экономической деятельности, что порождает и обосновывает необходимость осуществления тарифного регулирования данной категории предприятий. Реализуемая органами местного самоуправления политика в области регулирования цен (тарифов) на тепловую энергию напрямую определяет параметры функционирования системы теплоснабжения города. Поэтому участники системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий (органы местного самоуправления, коммунальные теплоснабжающие предприятия и потребители) заинтересованы в обеспечении согласованности интересов, объективности и прозрачности процедур тарифного регулирования. Актуальность проведенного исследования усиливается высокой степенью политизированности процесса установления тарифов на тепловую энергию, а также наличием огромного количества взаимосвязанных проблем и противоречий во всей коммунальной сфере, обусловленных переходным характером российской экономики в период реформирования, решению которых могло бы способствовать тарифное регулирование.

Вопросы государственного регулирования цен достаточно глубоко освещены и исследованы в работах следующих отечественных ученых В.Е. Есипова, И.К. Салимжанова, В.И. Тарасова, В.С. Белых, С.И. Винниченко, В.В. Мищенко, Т.Г. Морозовой и многих других.

Большой интерес вызывают посвященные регулированию деятельности естественных монополий работы отечественных исследователей В. Студенцова, Г.В. Гутмана, А.Я. Бутыркина, А.Е.

Шаститко, М. Костерина, а также иностранных специалистов Э. Долана, Д. Линдсея, А. Курно, Дж. Милля, К. Р. Макконнелла, С. Л. Брю, С. Фишера, Р. Дорнбуша и Р. Шмалензи.

Проблемы тарифного регулирования поднимаются в работах отечественных ученых А.Н. Ряховской, Л.Н. Чернышова, П.Г. Грабового, С.Б. Сиваева, В.В. Андрианова, Д.Ю. Хомченко, С.А. Матченко, В.К. Гордеева-Гаврикова, А.В. Ермишиной.

Несмотря на наличие большого количества серьезных и глубоких исследований в части ценового регулирования предприятий коммунального хозяйства, существуют определенные проблемные вопросы, требующие как теоретической, так и практической разработки. До сих пор отсутствует обоснованный механизм тарифного регулирования теплоснабжающих организаций муниципального образования, который способствовал бы реализации интересов всех заинтересованных сторон тарифного регулирования (органов местного самоуправления, коммунальных предприятий, потребителей, в т.ч. населения).

В монографии представлены новые подходы к совершенствованию системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования, обеспечивающие согласование интересов субъектов указанной системы.

Глава 1. Теоретические основы ценового регулирования коммунальных предприятий-естественных монополий.

§ 1.1. Регулирование цен как часть экономической политики государства.

Сущность категории «регулирование» является достаточно проработанной и освещенной в современной экономической науке.

Некоторые исследователи (Федоров Н.В., Кураков Л.П.) понятие «регулирование» относят к функции управления протеканием экономических процессов¹. Они считают, что «в ходе любой деятельности неизбежно возникают отклонения, которые вызываются, с одной стороны, изменениями ситуаций, с другой – недостатками в деятельности как объекта, так и самого субъекта управления. В этой связи необходима соответствующая функция для амортизации негативных явлений. Эту роль и выполняет функция регулирования»². Таким образом, регулирование направлено на поддержание динамического равновесия системы в ходе обеспечения ее жизнедеятельности, за счет адаптации системы к постоянно изменяющейся ситуации, предупреждения и устранения отклонений от запланированных мероприятий, то есть, регулирование призвано придать деятельности нормальный ход.

Разделяя данную точку зрения, Кузнецов Ю.В. и Подлесных В.И. подчеркивают, что «регулирование есть деятельность по поддержанию в динамической системе управления заданных параметров. Функция регулирования детерминируется нормативностью: в ее поле зрения находится всякое отклонение от нормы. Регулирование состоит в достижении такой деятельности системы, при которой выравниваются все отклонения состояния выхода системы от заданного значения этого состояния, то есть от нормы»³.

Придерживаясь точки зрения о том, что государственное регулирование экономики есть частное проявление общей функции регулирования, более подробно рассмотрим сущность данного явления.

Составители современного экономического словаря Райзберг Б.А., Лозовский Л.М., Стародубцева Е.Б. считают, что «регулирование экономики (от лат. regula - правило, regulare - подчинять правилу) - воздействие на экономику со стороны органов управления с целью поддержания протекающих в ней процессов на определенном уровне или

¹ Федоров Н.В., Кураков Л.П. Прогнозирование социально-экономического развития регионов Российской Федерации. – М.: Пресс-сервис, 1988. – 688 с.

² См. там же

³ Кузнецов Ю.В., Подлесных В.И. Основы менеджмента. СПб.: ОЛБИС, 1997. – 192 с., с. 96

предотвращения, подавления неблагоприятных явлений»⁴. В литературе помимо регулирования цен выделяют иные формы государственного воздействия на экономику: создание и прекращение деятельности субъектов хозяйствования; планирование; контроль за хозяйственной деятельностью предприятия⁵.

В централизованной экономике регулирование осуществляется с помощью преимущественно директивных, распорядительных методов, в рыночной - путем использования в основном рыночных регуляторов, настройки рыночного механизма. Экономическими регуляторами, как указывают многие специалисты, являются «экономические рычаги, косвенно воздействующие через механизм интересов на участников экономических процессов хозяйствующих субъектов (например, цены, налоги, нормы, банковские проценты, санкции)»⁶.

Термин «регулирование» в западной экономической литературе имеет два значения. В широком смысле он отождествляется с государственным вмешательством в экономику вообще, в узком - в основном, с административно-правовой регламентацией бизнеса⁷. В США целый ряд отраслей именуется «регулируемыми» именно потому, что в отношении их действует особый правовой режим.

Л.Г. Ходов в учебнике «Основы государственной экономической политики» дает следующее определение «государственное регулирование экономики в условиях рыночного хозяйства представляет собой систему типовых мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых правомочными государственными учреждениями и общественными организациями в целях стабилизации и приспособления существующей социально-экономической системы к изменяющимся условиям»⁸.

В учебном пособии «Государственное регулирование экономики» Т.Г. Морозова пишет, что «государственное регулирование экономики – это форма участия государства в экономической жизни страны с помощью

⁴ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. — 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999. 479 с. — с. 275

⁵ Предпринимательское (хозяйственное) право: Учебник в 2-х томах \ Ответственный редактор О. М. Олейник. Т. 1. с. 509

⁶ См. там же; Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие / Т.Г. Морозова, Ю.М. Дурдыев, В.Ф. Тихонов и др., под ред. проф. Т.Г. Морозовой. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — 255 с., с. 6

⁷ Бутыркин А.Я. Естественные монополии: теория и проблемы регулирования.- М.: Новый век, 2003. — 152 с., с. 30

⁸ Ходов Л.Г. Основы государственной экономической политики. Учебник — М.: БЕК, 1997. — 332 с., с. 10

методов и рычагов воздействия на социально-экономические процессы, обеспечивающих эффективное формирование рыночных отношений»⁹.

Таким образом, государственное регулирование экономики представляет способ разрешения экономических и социальных проблем с помощью государства.

Мысль о необходимости государственного вмешательства в экономику воплотилась в разработанной Дж. М. Кейнсом концепции государственного регулирования изложенной в его труде «Общая теория занятости, процента и денег». Кейнсианская теория основывалась на том, что стихийный рыночный механизм не может обеспечить полное использование факторов производства.

Согласно его учению, факторы, управляющие «большой» экономикой, не являются просто увеличенной версией факторов, управляющих поведением ее «малых» частей. Различие между макро- и микросистемами предопределяет разницу в терминах и методах анализа. И если макроэкономика изучает национальную экономику в целом, рассматривает проблемы экономического роста и занятости, возможности и противоречия рыночного механизма, то микроэкономика рассматривает процессы принятия экономических решений отдельными экономическими субъектами, потребителями и др., анализирует процессы воздействия экономических субъектов на отдельных рынках.

То есть согласно этой теории, перед государством ставилась задача вмешательства в деятельность рыночного механизма путем определения общего размера эффективного спроса при сохранении свободы принятия решений отдельными хозяйственными единицами.

Этой же доктрины придерживался видный западный экономист П. Самуэльсон¹⁰. Проблемы государственного регулирования он выдвигает на первый план. Основными средствами борьбы с кризисами он считает финансовую, денежную и политику доходов.

Западногерманские исследователи (П. Эванс, С. Шнейдер, Б. Барклай)¹¹ полагают, что государственное регулирование является важной и необходимой составной частью структуры общества. Они призывают к более широким социальным реформам, которые усилили бы государственное вмешательство. Среди мероприятий государственного регулирования они отдают предпочтение таким, как постоянный контроль

⁹ Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие / Т.Г. Морозова, Ю.М. Дурдыев, В.Ф. Тихонов и др., под ред. проф. Т.Г. Морозовой. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 255 с., с. 6

¹⁰ Самуэльсон П.А. Экономика. В 2-х томах: пер. с англ. – М.: МГУ «Алгон», ВНИИСИ, 1992. т. 2. – 415 с.

¹¹ Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. Учебник в 2-х тт. Пер. с англ. М.: ИНФРА-М., 2000

над ценами и заработной платой, социальная политика и политика доходов, направленная на смягчение неравенства в доходах, ограничение экономической власти монополий, военных расходов, долгосрочное планирование и др.

С другой стороны, представители «монетаризма» (Милтон Фридмен, Томас Сарджент, Нейл Уоллес) являются противниками государственного вмешательства в экономику¹². По их мнению, рыночная система сама по себе обладает способностью автоматически, на базе саморегулирования, приводить себя в равновесие. Запас прочности рыночного механизма неисчерпаем, а трудности и кризисы, возникающие в экономике, якобы навязываются извне, носят экзогенный характер и их главным виновником является государство, которое блокирует действие стихийных сил и в то же время раскачивает рынок. Они предлагают сузить государственное регулирование до минимума.

По нашему мнению, степень вмешательства государства в регулирование рыночной экономики должна определяться контекстом конкретной ситуации, то есть необходимо стремиться к разумному сочетанию определенной степени рыночной свободы и государственного регулирования экономики.

Большую роль в регулировании играет прямая и обратная связь между субъектом и объектом управления. Хорошо отлаженная система информации позволяет не только устранять отклонения в деятельности, но и предупреждать их.

В.В. Мищенко в учебнике «Государственное регулирование экономики» отмечает, что объект регулирования – это то, на что направлена государственная экономическая деятельность и политика, а субъект регулирования – это структуры, лица, которые осуществляют эту деятельность и политику. Автор считает, что «государство в силу специфических функций объединяет в себе оба этих понятия»¹³. Действительно «двойственная природа» государства проявляется в том, что оно выступает одновременно субъектом (государственные органы власти, занимающиеся регулированием) и объектом (государственный сектор экономики) регулируемой деятельности.

При этом, как верно отмечает Л.Г. Ходов, «объект государственного регулирования – это условия, процессы, отношения, элементы и сектора народного хозяйства, функционирование которых

¹² См. Milton Friedman Capitalism and Freedom. Chicago: The University of Chicago Press, 1962; Milton Friedman, Rose Friedman. Free to Choose. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980

¹³ Мищенко В.В. Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 480 с., с. 316-325

рыночный механизм обеспечивает неудовлетворительно или не обеспечивает вообще». Объекты государственного регулирования экономики представляют собой как бы осознанные болевые точки рыночной экономики, проблемы, трудности, кризисы по которым необходимо постоянное наблюдение и заблаговременная диагностика¹⁴.

К объектам регулирования экономики можно отнести:

- экономический рост национального хозяйства;
- региональную политику;
- инвестиционный климат;
- цены и ценообразование;
- антимонопольную политику;
- денежно-кредитную политику;
- социальную политику;
- предпринимательство;
- теневую экономику и др.

Следует согласиться с утверждением исследователей (В.В. Мищенко, Т.Г. Морозовой, И.К. Салимжанова, Л.Г. Ходова, Н.И. Базылева, С.П. Гурко)¹⁵, которые считают, что регулирование экономики осуществляется на двух уровнях: макроуровне и микроуровне

На макроуровне «осуществляется деятельность государства в масштабах национальной экономики в целом. В свою очередь микрорегулирование осуществляется в двух формах: как деятельность фирмы и экономическая политика государства»¹⁶. А экономическая политика государства содержит следующие компоненты:

- государственные финансовые «инъекции» хозяйствующим субъектам и государственное изъятие средств предприятий;
- регулирование монопольной деятельности;
- регулирование цен;

¹⁴ Ходов Л.Г. Основы государственной экономической политики. Учебник – М.: БЕК, 1997. – 332 с., с. 99-101

¹⁵ См.: Мищенко В.В. Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 480 с.; Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие / Т.Г. Морозова, Ю.М. Дурдыев, В.Ф. Тихонов и др., под ред. проф. Т.Г. Морозовой. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 255 с., с. 6; Ценообразование и налогообложение. Учебник / Под ред. И.К. Салимжанова. – М.: ООО «ТК Велби», 2002. – 424 с.; Ходов Л.Г. Основы государственной экономической политики. Учебник – М.: БЕК, 1997. – 332 с.; Базылев Н.И., Гурко С.П., Базылева М.Н. Экономическая теория: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 672 с.

¹⁶ Базылев Н.И., Гурко С.П., Базылева М.Н. Экономическая теория: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 672 с., с. 381

- регулирование последствий внешних эффектов.

Среди перечисленных компонент, особое внимание следует акцентировать на государственном регулировании цен. Под государственным регулированием цен в работе понимается комплекс мероприятий, осуществляемых государственными органами и направленных на сохранение или изменение существующих уровней, структуры, соотношений, динамики цен на отдельные товары или услуги, а также поддержание государством посредством проведения соответствующей ценовой политики такого уровня потребления различными слоями и группами населения, который не ведет к возникновению возможных социальных противоречий. Фактически, государственное регулирование цен представляет собой воздействия органов государственной власти на условия, порядок формирования и применения цен, предусмотренное законом и нормативно-правовыми актами. Во многих промышленно развитых странах правительство осуществляет регулирование цен на те товары и услуги, которые имеют особое значение для поддержания жизненного уровня населения или являются результатом деятельности монополизированных производств.

Так, в США регулируются в основном сельскохозяйственные цены. Правительство определяет уровень залоговых цен для фермеров, следит за паритетными состоянием между ценами на фермерскую продукцию и товарами, приобретаемыми фермерами.

В Японии регулируются в основном тарифы на коммунальные услуги и цены в энергетической отрасли, а также цены на рис, пшеницу, молочные продукты, стоимость образования и медицинского обслуживания.

В Австрии регулируются цены на лом и отходы черных металлов, фармацевтическое сырье и лекарственные препараты, газ, электрическую и тепловую энергию.

Во Франции регулируются цены на газ, транспорт, электроэнергетику, сельскохозяйственную продукцию.

Опыт стран с рыночной экономикой показывает также, что государство отслеживает изменение цен на целый ряд товаров, анализирует причины таких изменений и прямо или косвенно воздействует на процессы внутреннего ценообразования. При этом уровень и динамика цен рассматривается как одна из важнейших характеристик состояния экономики в целом, а влияние на цены – как составная часть воздействия на развитие всей экономической ситуации. И роль государства здесь

сводится к тому, чтобы с помощью законодательных, административных и бюджетно-финансовых мер, оказывая воздействие на цены, способствовать развитию экономической системы в целом.

В нашей стране за последнее десятилетие вопросы государственного регулирования цен являются весьма актуальными, что связано с трансформацией экономики, которая объясняется развитием рыночных отношений. Поэтому, исходя из экономической политики государства, можно сформулировать основные цели государственного регулирования цен. Такими целями могут быть,

- 1- контроль уровня инфляции,
- 2- ограничение деятельности предприятий-монополистов,
- 3- содействие формированию конкурентной среды,
- 4-создание социально ориентированной системы ценового регулирования применительно к товарам и услугам первой необходимости.

Меры воздействия государства в вопросы ценообразования могут быть различными. Ряд авторов (И.К. Салимжанов, П.Н. Шуляк, В.Е. Есипов, Г.А. Тактарова, В.С. Белых, С.И. Винниченко, В.И. Тарасов)¹⁷ выделяют две формы государственного вмешательства: прямое и косвенное.

Прямое (или административное) вмешательство государства в действующие цены означает участие государства в формировании уровней, структуры и движения цен, установление определенных правил, порядка ценообразования.

Государственное регулирование цен осуществляется путем методического и организационного единства в установлении цен на товары и услуги, в разработке рекомендаций по их обоснованию, в том числе и по отраслям народного хозяйства.

К методам прямого регулирования цен относят:

1. общее «замораживание» цен;
2. установление фиксированных цен и тарифов;
3. установление предельного уровня цен;
4. регламентация уровня рентабельности;
5. установление нормативов для определения цен;
6. декларирование цен;

¹⁷ См.: Ценообразование и налогообложение. Учебник / Под ред. И.К. Салимжанова. – М.: ООО «ТК Велби», 2002. – 424 с.; Шуляк П.Н. Ценообразование: Учебно-практ. Пособие. – М.: Дашков и К, 2000. – 192 с.; Цены и ценообразование / под ред. В.Е. Есипова. – СПб.: Питер, 2001. – 464 с.; Белых В.С., Винниченко С.И. Правовое регулирование цен и ценообразования в Российской Федерации: Учебно-практ. пособие. – М.: НОРМА, 2002. – 224 с.; Тарасов В.И. Ценообразование: Учеб. пособие. – Мн.: Книжный Дом, 2005. – 256 с.

7. установление рекомендательных цен по важнейшим видам продукции.

Косвенное вмешательство в ценообразование обеспечивается применением совокупности способов и средств, способствующих расширению товарного предложения на рынке, управлению доходами населения, регулированию налогов как на производимую, так и на потребляемую продукцию.

К косвенным методам относят¹⁸:

1. налогообложение;
2. регулирование денежного обращения;
3. регулирование уровня минимальной заработной платы;
4. кредитную политику;
5. регулирование государственных расходов;
6. установление норм амортизации.

Косвенное регулирование цен осуществляется путем применения льготного кредитования, льготного налогообложения, субсидирования и дотирования из бюджета, заключение органом власти с юридическим или физическим лицом договора о введении фиксированных цен на реализуемую ими продукцию или услуги»¹⁹. К формам косвенного регулирования также можно отнести различные мероприятия и программы, разрабатываемые государственными органами.

Конечно, оптимальным является сочетание государством прямых и косвенных методов регулирования цен. Данное утверждение авторы основывают на ситуационном подходе к регулированию, поскольку каждая ситуация уникальна и использование «однобоких» мер может не отражать специфики требуемых мероприятий, не обеспечивая ожидаемых результатов.

Как правило, государство прямо регулирует те виды продукции и услуг, которые образуют каркас системы цен. Это цены на энергоносители, услуги транспорта и связи, жилищно-коммунальные услуги и др., которые оказывают существенное влияние на всю экономику страны. Устанавливая и регулируя цены на эти товары и услуги, государство оказывает решающее воздействие на всю систему цен.

¹⁸ Ценообразование и налогообложение. Учебник / Под ред. И.К. Салимжанова. – М.: ООО «ТК Велби», 2002. – 424 с.

¹⁹ Цены и ценообразование / под ред. В.Е. Есипова. – СПб.: Питер, 2001. – 464 с.

Основные направления государственной ценовой политики в России устанавливаются Указом Президента РФ «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» от 28 февраля 1995 г. № 220 и Постановлением Правительства РФ от 7 марта 1995 г. № 239. Согласно этим документам предусмотрено: «осуществлять государственное регулирование цен (тарифов) в основном только на продукцию, услуги естественных монополий». В естественных монополиях государственное регулирование применяется в силу специфических особенностей этих структур. Система государственного регулирования цен в отраслях естественных монополий в экономическом, правовом и институциональном отношении только начинает складываться в нашей стране. Данное обстоятельство объясняется тем фактом, что российская экономика является переходной, то есть рыночные отношения не являются окончательно закрепившимися.

В экономическом аспекте это означает создание действенной системы ценового (тарифного) регулирования, осуществляемого посредством определения (установления) цен (тарифов). В правовом аспекте это связано со становлением нормативно-правовой базы и антимонопольного законодательства. В институциональном – с необходимостью усиления мотивации всех участников процесса регулирования тарифов к поведению, согласующимся с эффективностью всей экономической системы в целом.

На основе указанных выше документов, определяющих правовое обеспечение регулирования, Правительство РФ принимает решение о введении государственного регулирования, осуществляет координацию деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по регулированию цен, утверждает перечни продукции, цены на которую на внутреннем рынке подлежат регулированию, и пересматривает их по мере необходимости.

Так, в настоящее время разграничена компетенция в регулировании цен между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

На федеральном уровне осуществляется регулирование цен и тарифов:

1. в электроэнергетике;
2. в газораспределительной сети;
3. на железнодорожном транспорте;

4. на основные услуги связи, учитывая естественную монополию этих отраслей;
5. на продукцию, закупаемую исключительно или преимущественно государством.

Органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления осуществляется регулирование цен и тарифов на продукцию, товары и услуги локальных, то есть местных естественных монополий таких как:

- электро- и теплоэнергия, отпускаемые региональными энергоснабжающими предприятиями;
- газ природный и сжиженный, реализуемый населению;
- перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта в городском и пригородном сообщении;
- услуги водоснабжения и канализации;
- услуги почтовой и электрической связи;
- по утвержденному перечню торговые надбавки на лекарственные средства и изделия медицинского назначения.

Следует отметить, что на данный момент монопольные структуры не всегда могут воспользоваться своими преимуществами ввиду низкой платежеспособности населения (потребителей). Тем не менее ситуация может измениться с началом экономического подъема. Поэтому в отраслях естественных монополий государству необходимо путем регулирования их деятельности защищать интересы потребителя.

Таким образом, ценовое регулирование как инструмент экономической политики государства наиболее необходимо для использования в отраслях естественных монополий по причине полного отсутствия в данных типах рыночных структур конкурентного начала. Основной целью государственного регулирования цен является подчинение формирования и движения цен решению социально-экономических задач государства.

§ 1.2. Экономическая сущность категории «естественная монополия».

Как было отмечено в предыдущем параграфе ценовое регулирование наиболее необходимо в отраслях естественных монополий в силу особенностей этих структур.

Указанное понятие впервые было применено к ситуации установления контроля за использованием природных (естественных) ресурсов (откуда и пошло название). Это явление исследовал в 1838 г. А. Курно, приведший пример собственника источника, способного контролировать потребление воды населением, живущим ниже по течению²⁰. Спустя десять лет, в 1848 г. Дж. Милль определил разницу между искусственной и естественной монополией: первая создается государством, статус закрепляется законодательными актами, а ее возможное упразднение будет способствовать росту национального богатства. В отличие от этого естественная монополия существует безотносительно к усилиям государства и закона.

Словарь делового английского языка Longman определяет естественную монополию как монополию, которая существует потому, что весь имеющийся спрос на продукцию может быть удовлетворен одним производителем с минимально возможными затратами²¹.

Э. Долан и Д. Линдсей трактуют естественную монополию как отрасль, в которой долгосрочные средние издержки достигают минимума только тогда, когда одна фирма обслуживает весь рынок целиком²². В такой отрасли минимально эффективный масштаб производства товаров близок (или даже превосходит) то количество, на которое рынок предъявляет спрос по любой цене, достаточной для покрытия издержек производства. Близкую трактовку дают С. Фишер, Р. Дорнбуш и Р. Шмалензи, указывая, что если производство любого объема продукции одной фирмой обходится дешевле, чем его производство двумя или более фирмами, то говорят, что отрасль является естественной монополией. Иными словами, естественная монополия существует, когда эффект масштаба настолько велик, что одна фирма может снабжать весь рынок, имея более низкие издержки на единицу продукции, чем имел бы ряд конкурирующих фирм²³.

²⁰ Cournot A. *Researches into Mathematical Principles of the Theory of Wealth*. – New York, 1972

²¹ Longman Dictionary of Business English J.H. Adam. Longman – RELOD. 1993

²² Долан Э. Дж., Линдсей Д. Рынок: микроэкономическая модель: Пер. с англ. В. Лукашевича и др./ под общ. ред. Б. Лисовика и В. Лукашевича. – СПб.: СП «Автокомп», 1992 – 496 с.

²³ Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономика. Пер. с англ. – М.: Дело ЛТД, 1993 – 864 с.

Об этом же пишут Кемпбелл Р. Макконнелл и Стенли Л. Брю, характеризуя естественную монополию как ситуацию, возникновению которой способствует рост отдачи от масштаба производства²⁴. Здесь же приводится и иное определение: «естественная монополия – это фирма, минимальный эффективный размер которой очень велик», так что появление в отрасли двух или более конкурентов экономически не оправдано. Кроме того, К. Макконнелл и С. Брю делают важное добавление, что в таких отраслях конкуренция неосуществима, затруднительна или просто не применима в силу технологических особенностей. Аналогичной точки зрения придерживаются и российские исследователи, рассматривающие проблемы естественных монополий. В. Студенцов также сделал акцент на технологических особенностях монопольной организации рынков. Технологические условия в них таковы, что рациональные экономические возможности существования более чем одного производителя на рынке, ограниченном территориальными или продуктовыми рамками, исключены. В. Студенцов выделил отличительную черту естественных монополий – наличие сетевых структур (трубопроводный транспорт, системы водоснабжения, линии электропередач, железнодорожные пути и т.п.), что является наиболее типичным для отраслей коммунального хозяйства²⁵.

Раскрывая содержание технологических особенностей естественных монополий, Есипов Е.В. также обращает внимание на наличие в коммунальном хозяйстве сетевых структур, в которых «высоки постоянные издержки, что и обеспечивает экономии на масштабах производства....конкуренция невозможна вследствие высоких невозвратных издержек...»²⁶.

Лопатников Л. в «Словаре современной экономики», естественную монополию рассматривает как «ситуацию, при которой отрасль, производящая (реализующая) товары и услуги, эффективно удовлетворяет спрос в условиях отсутствия конкуренции в силу технологических особенностей производства»²⁷. Ее товары (услуги) имеют устойчивый спрос независимо от значительного изменения цены, поскольку их, невозможно заменить другими товарами (например, система электроснабжения города), то есть таким образом, подчеркивается неповторимость и отсутствие заменителей данных товаров и услуг.

²⁴ Кемпбелл Р. Макконнелл, Стенли Л. Брю «Экономикс: принципы, проблемы и политика». - М.: Республика, 1992

²⁵ Студенцов В. Государство и естественные монополии – Мировая экономика и международные экономические отношения, 1995, №9, с. 86-97

²⁶ Есипов Е.В. «Цены и ценообразование». – СПб.: «Питер», 2001. – 325с.

²⁷ Лопатников Л. «Словарь современной экономики». – М., 1996, с. 145

Технологическую природу естественной монополии в качестве основной черты называют и В. Гальперин, С. Игнатьев и В. Моргунов: «Такого типа монополию называют естественной потому, что в этом случае входные барьеры зиждятся на особенностях технологии, отражающих естественные законы природы, а не правах собственности или правительственных лицензиях. Принудительное рассредоточение производства в этом случае нецелесообразно, оно привело бы к росту затрат»²⁸.

Многие российские авторы считают, что отличительной чертой большинства естественных монополий помимо других признаков является их ярко выраженный территориальный характер, привязка к конкретной местности либо к условиям функционирования, либо к основным потребителям услуг (водоканал и телефонная связь), либо для соединения различных территорий (линии электропередач и трубопроводы). То есть здесь имеется в виду локализованность этих сетевых структур.

Учитывая данное предположение Гутман Г.В., Саралидзе А.М., Шатрун И.Б. дают определение локальной естественной монополии - «экономическая категория, которая отражает систему отношений по пространственной, организационной и экономической реализации монопольных преимуществ субъектов хозяйственной деятельности, проявляющихся в их власти над ценой товаров и услуг и ограничении конкуренции»²⁹.

Юридическое понимание естественной монополии озвучено Федеральным законом № 147-ФЗ «О естественных монополиях», который определяет, что «естественная монополия - состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров»³⁰.

²⁸ Гальперин В.М., Игнатьев С.М., Моргунов В.И. Микроэкономика: в двух томах/ под общ. ред. В.М. Гальперина. – СПб.: Экономическая школа, 2002. т. 1 – 349 с., т. 2 – 503 с.

²⁹ Гутман Г.В., Саралидзе А.М., Шатрун И.Б. «Совершенствование управления жилищно-коммунальным комплексом в условиях рыночных реформ»: Монография / Владимирский гос. ун-т, 2001. - 152с

³⁰ № 147-ФЗ «О естественных монополиях»

Авторы данной монографии полагают, что формулировка категории «естественная монополия» требует уточнения, поскольку в существующих определениях слабо акцентировано внимание на одном из условий естественной монополии, которое включает в себя высокую социально-экономическую значимость соответствующих сфер деятельности, ориентированных на жизнеобеспечение экономики в целом и населения.

Обобщая все вышеизложенное можно выделить следующие признаки, характеризующие естественную монополию.

1. Технологические особенности происхождения монопольной структуры производства, в т.ч.:
 - 1.1. Наличие сетевых структур, в которых высоки постоянные затраты;
 - 1.2. Неповторимость и отсутствие заменителей товаров и услуг (гомогенность).
2. Минимизация издержек в отсутствии конкуренции.
3. Резко выраженная экономия от эффекта масштаба.
4. Высокая социально-экономическая значимость.

Следовательно, результатом действия приведенных факторов является создание высоких барьеров на пути проникновения на рынок конкурирующих фирм.

Иногда такие барьеры искусственно создаются самой монополией, а иногда и технология ставит такие барьеры.

Технологические особенности сложились исторически и связаны с уровнем развития научно-технического прогресса, поэтому с развитием прогресса возможна трансформация монополий в совершенную или монополистическую конкуренцию в результате появления заменителей продукции или появления принципиально новых технологий. Следует сказать о том, что технологические особенности являются первичным основным признаком, все остальные признаки вытекают из него как вторичные.

Нерегулируемая естественная монополия ведет хозяйственную деятельность, направленную на получение прибыли, то есть максимизирует свою прибыль, которая определяется тем же рыночным равновесием, что и у обычной монополии, а именно равенством предельного дохода и предельных издержек ($MR = MC$) (точка q на рис. 1)³¹

³¹ См.: Цены и ценообразование./ Под ред. В.Е. Есипова. – СПб: Питер, 2001. – 464 с.; Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс : принципы, проблемы и политика. Учебник в 2-х тт. Пер. с англ. М.: ИНФРА -

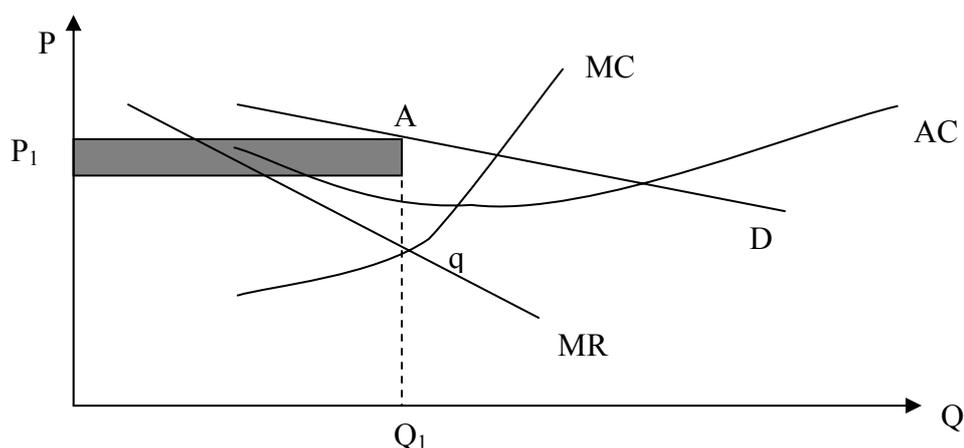


Рис. 1 Монополистическое ценообразование в отсутствии регулирования (монополистическая прибыль)

AC – средние издержки на единицу продукции;
 MC – предельные издержки на единицу продукции;
 MR – предельный доход;
 ■ - монополистическая прибыль.

В случае не регулируемой естественной монополии будут наблюдаться чистые потери общества («потери мертвого груза» - deadweightloss³²) вследствие недопроизводства данной отраслью товара (цена P_1 и объем производства Q_1) по сравнению с оптимальным для общества, поскольку интересы монополиста не совпадают с интересами и использованием ресурсов общества. В точке A нерегулируемая монополия получает прибыль в размере $(P_1 - AC_1) \cdot Q_1$. Не регулируемая естественная монополия является Парето – неэффективной.

Возможна и другая ситуация (хотя она случается значительно реже³³): кривая спроса расположена ниже кривой средних издержек, так что предприятие-монополист в течение длительного периода становится убыточным (см. рис. 2). В этом случае, если существование естественной монополии необходимо, например, по социальным и иным соображениям, встает вопрос об источниках покрытия убытков (например, субсидирование из бюджета).

М., 2000; Гальперин В.М. Микроэкономика. ТТ. 1, 2. СПб., 1997; Долан Э., Линдсей Д. Рынок: микроэкономическая модель. СПб., 1992; Самуэльсон П., Нордхаус В. Экономика. М., 1998.

³² См.: Вэриан Х.Р. Микроэкономика. Промежуточный уровень. Современный подход: Учебник для ВУЗОВ: пер. с англ. – М.: ЮНИТИ, 1997, - 767 с.; Гальперин В.М. Микроэкономика. ТТ. 1, 2. СПб., 1997; Шериф Ф.М. Росс Д. Структура отраслевых рынков: Пер. с англ. – М., ИНФРА – М, 1997 – 698 с.

³³ Цены и ценообразование./ Под ред. В.Е. Есипова. – СПб: Питер, 2001. – 464 с.

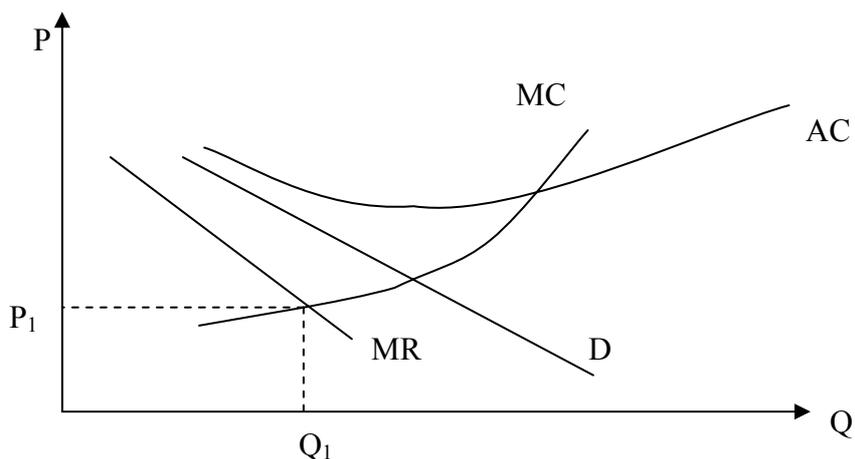


Рис. 2 Монополистическое ценообразование в отсутствии регулирования (монополистический убыток)

Существование естественных монополий является экономически оправданным, так как они объективно способны удовлетворять рыночный спрос дешевле, чем несколько фирм-конкурентов. На рис. 3 изображен график регулируемой естественной монополии, когда линия отраслевого спроса D пересекает линию AC до достижения минимума.

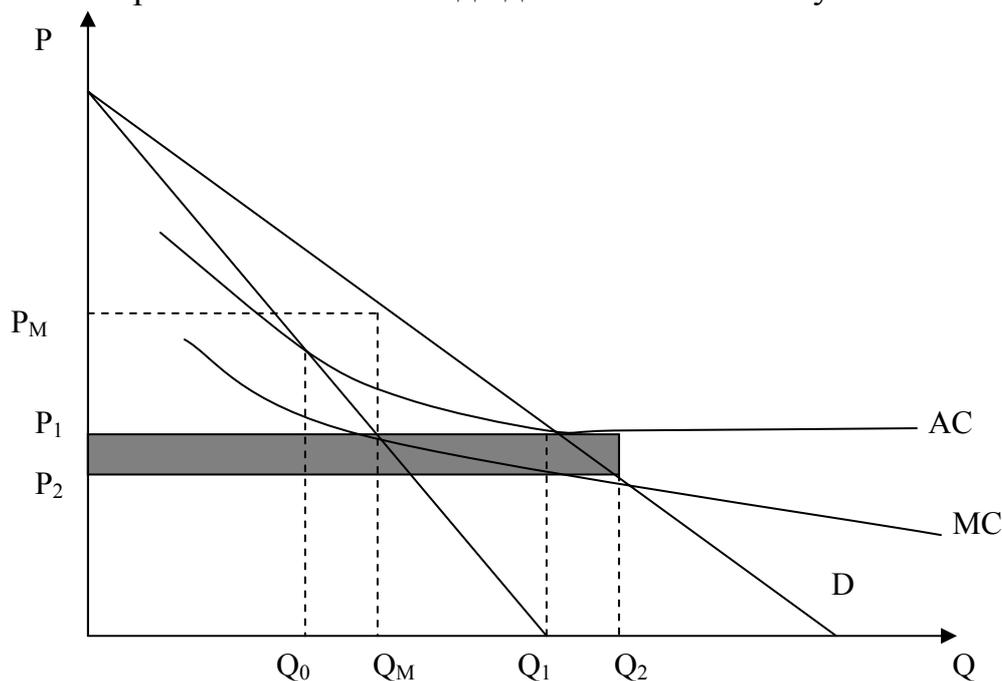


Рис. 3 Естественная монополия

Если рассредоточить выпуск Q_1 между тремя предприятиями, выпуская на каждом объеме $Q_0 = 1/3 Q_1$, то средние затраты будут выше, чем при выпуске Q_2 . Таким образом, связь между рыночным спросом и издержками такова, что низкие издержки на единицу продукции присущи

только одному производителю³⁴.

Но, с другой стороны, естественные монополии имея низкие предельные издержки и, следуя правилу $MR = MC$ (предельная выручка равна предельным затратам), считают выгодным расширять производство. В результате ценовая конкуренция имеет тенденцию резко увеличиваться, когда существует ряд фирм в этих отраслях. Следствием конкуренции могут быть убытки, банкротство более слабых предприятий и возможное слияние уцелевших. Развивающаяся чистая монополия стремится компенсировать прошлые убытки и извлечь пользу из своего нового положения господства на рынке, назначая непомерные цены на свои товары и услуги.

Для того чтобы избавить общество от таких неблагоприятных результатов, правительство обычно предоставляет исключительную привилегию одной фирме поставлять воду, природный газ, электричество, оказывать телефонные услуги или осуществлять пассажирские перевозки. В обмен правительство сохраняет за собой право определять географическую сферу деятельности монополиста, регулировать качество его услуги и контролировать цены, которые он может назначать. Результатом является государственно-организованная монополия, в которой издержки производства монопольно низкие, а уровень цен регулируется государством³⁵, что позволяет улучшить социальные последствия естественной монополии, такие как изменение уровня жизни населения.

Цена P_2 вызовет эффективное распределение ресурсов и поэтому потребует постоянных государственных субсидий. Цена, «обеспечивающая справедливую прибыль», P_1 , позволит монополисту безубыточно вести дело, но не исправит полностью ситуацию перераспределения доходов (см. рис. 3).

Таким образом, необходимость специального государственного регулирования естественных монополий обусловлена следующими причинами:

1. Отсутствием у естественных монополистов значимых стимулов для минимизации издержек (X - неэффективность);
2. Менее эффективное размещение ресурсов в условиях не регулируемой естественной монополии, чем в случае более конкурентной структуры рынка.

³⁴ Цены и ценообразование./ Под ред. В.Е. Есипова. – СПб: Питер, 2001. – 464 с.

³⁵ Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс : принципы , проблемы и политика . Учебник в 2-х тт . Пер . с англ . М .: ИНФРА -М ., 2000

3. Производственная неэффективность. Издержки в случае естественной монополии выше, чем они могли быть в ситуации конкуренции.
4. Ориентированное поведение. У монополистов есть стимулы использовать исключительность своего положения, например, осуществляя лоббирование, снижая качество продукции и др.
5. Уменьшение общественного благосостояния.

§ 1.3. Особенности ценового (тарифного) регулирования деятельности естественных монополий.

За последнее десятилетие российская практика регулирования деятельности естественных монополий претерпела значительные изменения. Впервые понятие естественной монополии введено Постановлением Правительства РФ от 09.03.94 № 191 (редакция 04.09.95) «О государственной программе демонополизации экономики и развития конкуренции на рынках РФ (основные направления и первоочередные меры)», хотя о государственном регулировании цен на продукцию предприятий-монополистов, в том числе естественных монополий упоминалось уже в Постановлении Правительства РФ от 11.08.92 № 576 «О государственном регулировании цен и тарифов на продукцию и услуги предприятий-монополистов в 1992-1993 гг.». Оно предусматривало административное регулирование цен хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на товарных рынках Российской Федерации. Из всех мер ценового регулирования, определенных данным постановлением наибольшее распространение получил метод установления предельных уровней рентабельности по формуле: «фактическая себестоимость + нормативная прибыль», где нормативная прибыль рассчитывалась как процент от себестоимости, т. е. разработчики документа отвели приоритетную роль прямым методам государственного регулирования цен (тарифов) (см. табл. 1).

Позднее в соответствии с указом Президента РФ от 28.02.95 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» и постановлением Правительства РФ от 07.03.95 № 239 было определено:

1. проведение последовательной либерализации цен и тарифов, причем либерализация должна была быть увязана с развитием конкуренции на товарных рынках, для повышения эффективности рыночной экономики;
2. осуществление государственного регулирования цен и тарифов

в отраслях, относящихся к естественным монополиям.

В постановлении Правительства РФ от 07.03.95 № 239 указывались следующие методы ценового регулирования:

- установление фиксированных цен;
- установление предельных цен и надбавок;
- применение предельных коэффициентов изменения цен;
- использование предельного уровня рентабельности.

Указ также предусматривал образование федеральных органов исполнительной власти по регулированию естественных монополий в следующих сферах:

- транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам;
- транспортировка газа по трубопроводам;
- производство электрической и тепловой энергии и предоставление услуг по их передаче;
- железнодорожные перевозки;
- услуги общедоступной и почтовой связи;
- перевозки в труднодоступные районы России.

Позднее в соответствии с федеральным законом «О естественных монополиях» от 17.08.95 № 147-ФЗ из списка были исключены сферы деятельности по производству электрической и тепловой энергии, а также перевозки в труднодоступные районы России. Таким образом (с точки зрения законодательства), оказание услуг по производству тепла может происходить и на конкурентной основе, если позволяют технология и определенные организационные альтернативы. Следовательно, транспортировка тепловой энергии регулируется законом «О естественных монополиях», а ее производство относится к сфере действия федерального закона от 22.03.1991 №948-1 (редакция 09.10.2002) «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

В соответствии со ст. 6 федерального закона «О естественных монополиях» выделяют два метода регулирования:

- ценовое регулирование, осуществляемое посредством определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня;
- определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установление минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме

потребностей в товаре, производимом (реализуемом) субъектом естественной монополии, с учетом необходимости защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности государства, охраны природы и культурных ценностей. Таким образом, указанный в Постановлении Правительства РФ № 239 перечень методов регулирования не нашел своего отражения в законе.

Ценовое регулирование в данном случае предполагает применение регулирования с учетом перечня обоснованных затрат. Основные принципы данного подхода рассмотрены в Постановлении Правительства от 13.10.99. № 1158 «Об обеспечении соблюдения экономически обоснованных принципов формирования цен на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий». Эти принципы ориентированы на установлении цен в зависимости от обоснованности затрат на их производство с учетом издержек производства (реализации) продукции и услуг, налогов и других платежей; стоимости основных производственных средств, необходимых для воспроизводства инвестиций и амортизационных отчислений; удаленности различных групп потребителей; соответствия качества производимой продукции потребительскому спросу; государственных дотаций и других мер государственной поддержки. Эти же принципы государственного регулирования цен в теплоснабжении конкретизированы федеральным законом «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в РФ» от 10.03.95 (с изменениями от 11.02.99 № 33-ФЗ).

Такой подход предполагает, что регулируемые цены должны включать «инвестиционную составляющую» и прибыль, достаточную не только для финансирования текущей деятельности, но и для капиталовложений предприятия. Однако возможность получения значительных инвестиционных ресурсов за счет их «принудительного» включения в тарифы для конечных потребителей освобождает предприятия - естественные монополии от необходимости поиска потенциальных инвесторов, снижает требовательность к отбору эффективных проектов, перекладывает весь инвестиционный риск на потребителей. Понимание неэффективности существующей практики формирования тарифов нашло свое отражение в «Основных положениях структурной реформы в сферах естественных монополий» (одобрены Указом Президента РФ от 28.04.1997 №426 (с изменениями 23.07.2001)). Однако согласно этому документу структурные преобразования предполагается проводить только в электроэнергетике и газоснабжении.

Второй метод регулирования «определение потребителей», указанный в законе «О естественных монополиях» предполагает социальную направленность, которая ориентирована на защиту прав потребителей с точки зрения обеспечения их минимально-достаточным набором необходимых услуг, предоставляемых естественным монополистом.

Следующим шагом по регулированию естественных монополий является принятие Постановления Правительства РФ от 02.04.2002 № 226(с изменениями от 26 февраля 2004 г. N 109) «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации» где указывается, что регулирование тарифов (цен) основывается на принципе обязательности раздельного учета организациями, осуществляющими регулируемую деятельность, объемов продукции (услуг), доходов и расходов по производству, передаче и сбыту энергии. То есть тарифы на тепловую энергию, поставляемую потребителю должны представлять собой сумму следующих слагаемых:

1. Стоимость единицы тепловой энергии (мощности);
2. Стоимости услуг по передаче единицы тепловой энергии и иных услуг, оказание которых является неотъемлемой частью поставки энергии потребителю.

Кроме того, в постановлении Правительства РФ N 226 отмечается, что основными методами регулирования могут быть установление фиксированных размеров тарифов на единицу продукции, работ, услуг или установление предельных минимальных или максимальных уровней тарифов.

В дополнение в Постановление ФЭК РФ от 31.07.2002 №49-э-8 «Об утверждении методических указаний по расчету регулируемых тарифов и цен на электрическую (тепловую) энергию на розничном (потребительском) рынке» в качестве одного из направлений ценового регулирования предусматривается использование двухставочных тарифов.

«Программа социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы)» ставит основной целью государственного регулирования естественных монополий «поддержание баланса между необходимостью стимулирования снижения энерго- и ресурсоемкости экономики, поддержания конкурентоспособности российской продукции на внутреннем и внешнем рынках и уровнем жизни населения при обеспечении эффективного функционирования естественных монополий».

Постановление Правительства РФ от 17.02.04. № 89 «Об утверждении Основ ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства» предписывает при установлении тарифов на коммунальные услуги обязательное проведение независимой экспертизы тарифов. Также согласно п.4 этого постановления и вступающего в силу с 1.01.2006 г. Федерального Закона от 30.12.04 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» установлено, что одним из общих принципов регулирования тарифов и надбавок является достижение баланса интересов потребителей товаров и услуг предприятий коммунального комплекса и интересов указанных организаций. Законом рассматривается и новый порядок регулирования тарифов, который предполагает установление надбавок к тарифу и учет интересов потребителей через критерий доступности, но что понимается и что включает в себя данный критерий, не рассматривается.

Основные особенности развития законодательства в сфере государственного регулирования тарифов на услуги предприятий естественных монополий представлены в таблице 1.

Таблица 1

Особенности законодательных основ государственного регулирования тарифов на услуги естественных монополий

Год	Наименование законодательного документа	Методы регулирования	Сферы деятельности	Особенности
1	2	3	4	5
1992	Постановление Правительства РФ от 11.08.92 № 576 «О государственном регулировании цен и тарифов на продукцию и услуги предприятий-монополистов»	Ценовое регулирование (метод установления предельного уровня рентабельности)	Монополисты, занимающие доминирующее положение на товарных рынках РФ	Приоритет прямых методов регулирования (установления предельного уровня рентабельности)
1995	Указ Президента РФ от 28.02.95 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)»	Ценовое регулирование (установление фиксированных цен, предельных надбавок и т.д.)	Транспортировка нефти и нефтепродуктов; транспортировка газа; производство тепловой энергии; ж/д перевозки	Образование специальных федеральных органов исполнительной власти по регулированию тарифов
	Постановление Правительства РФ от 07.03.1995 № 293			

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5
1995	Федеральный закон «О естественных монополиях» от 17.08.1995 № 147-ФЗ	Два метода регулирования (ценовое регулирование по принципу обоснованности затрат, определение потребителей)	Исключены производство тепловой и электрической энергии; транспортировка в труднодоступные районы	___//___
1995	Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в РФ» № 41-ФЗ от 10.03.1995 (с изменениями от 11.02.99 № 33-ФЗ)	Ценовое регулирование (по принципу обоснованности затрат)	Производство и передача тепловой энергии	Образование специальных федеральных органов и органов субъекта федерации по регулированию цен
1997	«Основные положения структурной реформы в сферах естественных монополий» (одобрены Указом Президента РФ от 28.04.1997 № 426 (с изменениями 23.07.2001)).	Ценовое регулирование (по принципу обоснованности затрат)	Электроэнергетика, газоснабжение	Обоснование неэффективности существующей методики регулирования
1999	Постановление Правительства от 13.10.99. № 1158 «Об обеспечении соблюдения экономически обоснованных принципов формирования цен на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий»	Ценовое регулирование (с учетом инвестиционной составляющей)	Естественные монополии	Сформулированы основные принципы регулирования цен
2002	Постановление Правительства РФ от 02.04.2002 № 226(с изменениями от 26 февраля 2004 г. N 109) «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации»	Ценовое регулирование (установление фиксированного уровня или предельного максимального или минимального уровня цен)	Производство и передача тепловой и электрической энергии	Раздельный учет затрат по видам деятельности субъектов естественных монополий
	Постановление ФЭК РФ от 31.07.2002 №49-э-8 «Об утверждении методических указаний по расчету регулируемых тарифов и цен на электрическую (тепловую) энергию на розничном (потребительском) рынке»			Разработана методика формирования двухставочного тарифа.
2003	«Программа социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы)»	Ценовое (тарифное) регулирование (установление фиксированного или предельного уровня цен)	Естественные монополии	Необходимость формирования экономически обоснованных тарифов на основе контроля за затратами

Окончание таблицы 1

1	2	3	4	5
2004	Постановление Правительства РФ от 17.02.2004 № 89 «Об утверждении Основ ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства»	Ценовое (тарифное) регулирование (установление фикс. уровня цен, пред. уровня цен, метод индексации тарифов)	Предприятия–поставщики коммунальных услуг – естественные монополисты	Установление цен и тарифов с учетом заключения независимой экспертизы.
	Федеральный Закон от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»			Установление нового порядка регулирования тарифов и надбавок на услуги коммунальных предприятий муниципального образования

Таким образом, в области создания нормативно-правовой и институциональной базы регулирования естественных монополий предприняты важные и необходимые меры по разработке методов ценового (тарифного) регулирования, совершенствованию системы тарифного регулирования, совершенствованию порядка регулирования. В тоже время, как указывается в анализируемых документах законодательная и нормативная база, во-первых, не стимулирует монополистов к эффективному использованию финансовых ресурсов, и, во-вторых, не способствует привлечению новых инвестиций. То есть существующая ценовая политика государства пока не является эффективным рычагом регулирования деятельности естественных монополий. В связи с этим актуальным вопросом является формирование механизма построения эффективной системы тарифного регулирования.

§ 1.4. Обзор методов тарифного регулирования.

Как уже отмечалось в параграфе 1.2., в российской практике основным методом регулирования естественных монополий является ценовое регулирование, осуществляемое посредством установления предельного норматива рентабельности³⁶, инвестиционной составляющей³⁷ и предельных уровней тарифов (цен)³⁸.

Метод предельного уровня рентабельности предусматривает использование следующей формулы:

$$Ц = C_{\text{фактич.}} + П_{\text{нормат.}}, \text{ где}$$

$C_{\text{фактич.}}$ – фактическая себестоимость;

$П_{\text{нормат.}}$ – нормативная прибыль.

Особенностью указанного метода является установление нормативной прибыли в виде процента от себестоимости. К преимуществам метода следует отнести относительную простоту, существенным недостатком является отсутствие стимулов к сокращению издержек.

Инвестиционный метод может быть рассмотрен в качестве альтернативы к предыдущему. Отличительной чертой формирования цены данным методом является отказ от генерирования прибыли через установление предельной нормы рентабельности по отношению к себестоимости.

$$Ц = C_{\text{фактич.}} + П, \text{ где}$$

$C_{\text{фактич.}}$ - фактическая себестоимость;

$П$ – прибыль, определяемая по следующей формуле:

$$П = Н + И_{\text{оф}} + И_{\text{об}} + К_{\text{уп}} + П_{\text{потр}} + А + К_{\text{получ}} \text{ } ^{39}, \text{ где}$$

$Н$ – величина требуемых к уплате налогов;

$И_{\text{оф}}$ – величина инвестиций в основные фонды;

$И_{\text{об}}$ – величина инвестиций в оборотные фонды;

$К_{\text{уп}}$ – величина уплаченных кредитов и процентов по ним;

$П_{\text{потр}}$ – прибыль в фонд потребления;

$А$ – отчисления в амортизационный фонд;

$К_{\text{получ.}}$ – размер полученных кредитов.

³⁶ См.: Федеральный закон «О естественных монополиях» от 17.08.1995 № 147-ФЗ; Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2004 г. N 109 «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации»

³⁷ Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в РФ» №41-ФЗ от 10.03.1995 (с изменениями от 11.02.99 № 33-ФЗ)

³⁸ Постановления Правительства РФ от 02.04.2002 № 226(с изменениями от 26 февраля 2004 г. N 109) «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации»

³⁹ Методические рекомендации по финансовому обоснованию цены на тепловую энергию и теплоноситель от 28.12.2000 № 304

Абсолютным достоинством данного метода является реальная возможность привлечения финансовых ресурсов на реконструкцию и модернизацию основных средств коммунальных предприятий. Однако у многих исследователей встает вопрос, - какой должна быть величина инвестиционной составляющей. Величина тарифа должна учитывать платежеспособность населения, а цена, рассчитанная с помощью данного метода, может быть значительно выше. Кроме того, недостатком данного метода является отсутствие механизма снижения тарифа вследствие образования эффекта от внедрения инновационных проектов.

Метод регулирования предельных уровней тарифов (цен) характеризуется тем, что устанавливается максимально допустимый уровень цены на каждый вид продукции предприятий естественных монополий исходя из информации, которую предоставляет предприятие и оценки текущей ситуации. Этот уровень не может быть превышен в рамках некоторого периода (месяца, квартала, года). Данный метод регулирования применяется в настоящий момент. Основным недостатком метода является отсутствие стимулов для повышения эффективности деятельности предприятия.

В зарубежной практике регулирования естественных монополий можно выделить несколько методов ценового регулирования⁴⁰:

1. регулирование рентабельности;
2. RPI-X регулирование (индекс инфляции - X);
3. предельная норма отдачи на капитал;
4. участие в прибыли;
5. конкуренция «за рынок» (как замена конкуренции «на рынке»);
6. двухставочный тариф;
7. пиковое ценообразование;
8. балансовый метод («датская» модель).

Данные методы применяются как для регулирования коммунальных предприятий, находящихся в государственной (муниципальной) собственности, так и по отношению к частным коммунальным предприятиям.

Метод *регулирования рентабельности* в течение долгих лет использовался в США. При таком подходе регулируемая цена устанавливается на уровне, позволяющем предприятию покрывать свои операционные издержки и обеспечивать некоторую заданную доходность используемого капитала:

⁴⁰ См.: Бутыркин А.Я. Естественные монополии: теория и проблемы регулирования.- М.: Новый век, 2003. – 152 с.; Принципы эффективного тарифного регулирования. М. Фонд «Институт экономики города». – 2000 и т.д.

$$P = C + K \cdot r, \text{ где}$$

P – цена;

C – издержки;

K – капитал;

r – рентабельность капитала.

В рамках данной системы регулирования предприятия должны получать доходы от использования капитала на уровне не меньшем и не большем доходности на капитал аналогичного предприятия с тем же уровнем рисков.

В случае если цены перестают покрывать издержки компании, она имеет право обратиться в регулирующий орган для пересмотра тарифа.

Перечислим основные преимущества данного подхода.

1. Регулируемая цена обеспечивает предприятию возможность безубыточного функционирования, а инвесторам – возможность получения «справедливого дохода». Таким образом, предприятие полностью покрывает свои финансовые потребности и получает возможность выхода на рынок капитала.
2. Регулирующий орган устанавливает цену исходя из оценки экономических издержек, то есть ищет оптимальное решение для выбранной целевой функции. Как следствие, пересмотр тарифа позволяет устранить прошлые ошибки, что особенно необходимо в условиях нестабильной экономики.

Однако регулирование рентабельности имеет существенные недостатки. Во-первых, у предприятия нет стимулов снижать свои издержки и повышать производственную эффективность, так как любая экономия на затратах будет изъята у предприятия в ходе регулирования, любое увеличение затрат можно будет переложить на потребителя.

Во-вторых, у предприятия появляются стимулы увеличивать свои активы, так как чем выше стоимость основных средств, тем больше амортизация и прибыль, а, следовательно, и регулируемая цена.

В-третьих, процедура регулирования может потребовать значительных затрат времени и денег. Так как для анализа и проверки представленной предприятием информации потребуются привлечение внешних экспертов (аудиторов, инженеров и др.) Может возникнуть временной лаг между изменением экономических условий и пересмотром тарифа. То есть предприятия не смогут быстро отреагировать на внешние изменения. И, как следствие, многие системы регулирования предусматривают возможность автоматического пересмотра тарифов в случае изменения внешних экономических условий без дополнительного

переутверждения государственным регулирующим органом. Например, тарифы на тепловую энергию автоматически пересматриваются в случае изменения тарифов на энергоресурсы, подлежащих государственному регулированию. В отечественной практике также существует законодательная база для пересмотра тарифов (метод индексации тарифов).

Подход индекс инфляции – X

Данный метод регулирования естественных монополий появился в 1984 г. в Великобритании одновременно с приватизацией «Бритиштеком»⁴¹. В последние годы регулирование по такой форме стало применяться в США, Мексике, Аргентине, Новой Зеландии⁴².

В указанном методе регулирующий орган, прежде всего, оценивает экономию, которую компания сумела добиться за счет повышения эффективности своей работы в предыдущий период и переводит эту экономию в первоначальное снижение цены. Затем регулирующий орган оценивает, каковы были бы потребности «эталонной» компании для покрытия своих операционных издержек на обновление основных фондов, на расширение и улучшение своих активов. Учитывая эти затраты регулирующий орган определяет величину ежегодного снижения цены (X). Эта величина формируется на основе оценок перспективного спроса, объема капиталовложений, величины прибыли от прочей (нерегулируемой деятельности), вероятности снижения издержек и роста производительности, а также потребности в инвестициях. Величина X устанавливается на том уровне, чтобы дать предприятию возможность получения «справедливой» прибыли. После этого предприятие может ежегодно повышать цены в соответствии с индексом цен, за вычетом корректирующей величины X.

$$P_1 = P_0 \cdot (RPI - X), \text{ где}$$

P_1 – цена в отчетный период;

P_0 – цена в базовый период;

RPI – индекс потребительских цен;

X – корректирующий фактор (индекс).

Следует также отметить, что в Великобритании в качестве RPI принимается индекс розничных цен, в США – индекс цен (дефлятор) ВВП. Динамика индекса розничных цен может не совсем точно отражать изменение индексов цен затрат в отраслях естественных монополий. Для

⁴¹ Студенцов В. Государство и естественные монополии // Мировая экономика и международные отношения, 1995 №9, с. 86-97

⁴² Хэй Д., Моррис Д. Теория организации промышленности в 2-х томах. Пер с англ. – СПб.: Экономическая школа, 1999. т.1 – 384 с., т.2 – 592 с.

предприятия наиболее значимым является дефлятор ВВП или индекс цен промышленности, хотя и они могут расходиться с динамикой цен затрат конкретного регулируемого предприятия.

Тариф органами регулирования обычно устанавливается на среднесрочную перспективу - 4 -5 лет (в Новой Зеландии - бессрочно)⁴³. Метод индекс инфляции X предполагает, что предприятие будет постоянно повышать эффективность своей деятельности, так как тариф снижается в реальном выражении на X процентов каждый год. Если предприятие не будет повышать свою эффективность, оно будет нести убытки.

Данный метод имеет несколько разновидностей:

- регулирование цен отдельно для каждого вида деятельности;
- регулирование средневзвешенной цены нескольких видов деятельности при заданной структуре реализации. Применяется в отраслях с большим числом оказываемых услуг, регулируется тариф не каждой из них, а их комбинация, корзина (в Великобритании и США);
- регулирование максимально допустимого размера выручки на единицу продукции.

Достоинством метода RPI – X является относительная прозрачность и, как следствие, то, что процедура регулирования становится проще и дешевле: существенно уменьшаются затраты на сбор и анализ информации о финансово-хозяйственной деятельности регулируемого предприятия. Также важным преимуществом является стимулирование эффективности, так как предприятие присваивает (хотя бы в краткосрочном периоде) всю экономию на издержках, и становится заинтересованным в их снижении. К недостаткам модели можно отнести возможное снижение качества обслуживания из-за стремления к снижению операционных издержек, вероятность недоинвестирования, рост цены капитала из-за возможных колебаний нормы прибыли. Кроме того, практика данного метода регулирования в Великобритании показывает, что возможна большая доля субъективизма в подходе к определению величины X и этот вопрос является предметом постоянных споров и дебатов.

Предельная норма отдачи на капитал

Этот метод применяется в США⁴⁴. Он заменяет прямое и косвенное регулирование. Сущность метода заключается в установлении

⁴³ См. там же

⁴⁴ См.: Авдашева С.Б., Розанова Н.М. Теория организации отраслевых рынков: Учебник. – М.: ИЧП «Издательство магистр», 1998. – 320 с.; Самуэльсон П.А. Экономика. В 2-х томах: пер. с англ. – М.: МГП «Алгон», ВНИИСИ, 1992. т. 2. – 415 с.

регулирующим органом максимальной нормы доходности, что по сравнению с нерегулируемой естественной монополией приводит к снижению цены и росту объема продаж. С точки зрения общества, ограничение нормы доходности приводит к росту благосостояния, так как копирует действие механизма конкуренции и позволяет установить цену, достаточно близкую к предельным издержкам, чтобы исключить субсидирование отрасли.

Регулирование нормы доходности может иметь вид:

$$(TR - C - \sigma \cdot K) / K \leq S, \text{ где}$$

TR – валовая выручка;

C – эксплуатационные затраты;

K – основной капитал;

σ – норма амортизационных отчислений;

S – максимально допустимая доходность, установленная регулирующим органом.

Однако практическая реализация данного метода затруднена сложностью корректного определения каждой составляющей приведенного неравенства.

Во-первых, регулируемая естественная монополия может перенести рост затрат в цены и по-прежнему получать требуемую доходность. К тому же, естественный монополист может включить в цены не только увеличение стоимости сырья, которое он использует, но и неэффективные затраты (например, необоснованно завышенные представительские расходы, заработная плата административно-управленческого аппарата). Чтобы выявить и устранить такие расходы регулирующему органу необходимо получение достоверной информации о предприятии, поскольку предоставляемая самим предприятием информация нуждается в экспертизе с целью верификации.

Во-вторых, более сложно измерить основной капитал, так как для определенной доходности величина прибыли прямо зависит от величины капитала. К тому же при его оценке могут быть использованы различные методы:

1. по первоначальной стоимости за вычетом амортизации (по остаточной);
2. по стоимости замещения – то есть по стоимости замены оборудования по текущим ценам с учетом его состояния (по восстановительной);
3. по ценности в использовании (дисконтированный поток ожидаемых доходов);

4. по ценности при продаже (на основе спроса).

В американской практике реально используются два метода – первоначальной стоимости и стоимости замещения. Оба метода дают примерно одинаковый результат, пока общий уровень цен меняется незначительно. Если цены повышаются, то метод стоимости замещения влечет за собой получение более высокого дохода, чем метод первоначальной стоимости. А в периоды падения цен наблюдается обратная картина. В целом метод замещения ведет к более гибкой структуре цен, так как не зависит от роста капитальных затрат.

В-третьих, необходимо определить максимально приемлемую отдачу. Ее нижней границей служит цена капитала, а верхней – доход на инвестиции с той же степенью риска, что и на предприятиях конкурентных отраслей. Наиболее приемлемыми для определения цены капитала считаются модели: оценки капитальных активов (CAPM) и средневзвешенной цены капитала (WACC)⁴⁵. Кроме того, определение степени риска в отраслях естественных монополий во многом зависит от используемого метода регулирования⁴⁶.

Подход участия в прибыли (profit-sharing regulation)⁴⁷

Как уже отмечалось выше, важным преимуществом метода регулирования *индекс инфляции* – *X* является то, что предприятие, стремясь к получению прибыли, вынуждено снижать свои издержки. В будущем регулирующий орган переносит данное сокращение издержек на потребителей в виде снижения тарифа. Следует отметить тот факт, что метод будет эффективен только в том случае, если предприятие сможет получать определенную прибыль в течение определенного промежутка времени, а в случае, если при установлении начального значения цены будут допущены ошибки, то прибыль может быть значительной. Поэтому появился подход, позволяющий более быстро воспользоваться преимуществами от снижения издержек предприятия. Сущность данного метода заключается в том, что при установлении тарифа регулирующий орган использует прогнозируемое значение издержек фирмы и осуществляет мониторинг фактических издержек предприятия. Если фактические издержки оказываются меньше прогнозируемых, то тарифы снижаются на величину, позволяющую изъять у предприятия часть прибыли.

⁴⁵ См.: Ван Хорн Дж. Основы управления финансами. – М., 1999; Ковалев В.В. Введение в финансовый менеджмент. – М., 2002

⁴⁶ См.: Taggart R. Effect of Regulation on Utility Financing: Theory and Evidence – Journal of Industrial Economics, 1985, vol. 22, p. 257-276

⁴⁷ Принципы эффективного тарифного регулирования. М. Фонд «Институт экономики города». – 2000, с. 14

Расчетная формула будет иметь следующий вид:

$$C_{\text{пр}} = C_{\text{пл}} + (P_p - X), \text{ где}$$

$C_{\text{пл}}$ – прогнозируемые значения плановых затрат;

P_p – среднеотраслевая величина прибыли;

X – фактор корректировки (в денежных единицах).

То есть предприятие должно быть готовым к тому, если оно начнет получать прибыль больше, чем прогнозировалась, то тарифы должны снизиться до уровня, при котором компания будет получать только прогнозируемую при установлении тарифа величину прибыли. Недостатками данного метода являются: дополнительные затраты, возникающие при проведении мониторинга предприятия и снижение стимулов предприятия к повышению эффективности. К достоинству следует отнести большую вероятность извлечения гарантированного уровня прибыли. Данный метод используется при регулировании деятельности коммунальных предприятия в ФРГ.

Подход конкуренция «за рынок»

Данный подход основан на том, что даже если конкуренция на рынке нецелесообразна (одно предприятие-монополист в состоянии удовлетворить рыночный спрос дешевле, чем несколько конкурентов) в ряде случаев есть возможность провести конкурс на право обслуживать рынок. Тогда право на обслуживание рынка получает тот конкурент, который предлагает наилучшее соотношение цены и качества обслуживания.

Расчетная формула принимает следующий вид:

$$C_{\text{кр}} = C_p - X, \text{ где}$$

$C_{\text{кр}}$ – цена, обеспечивающая конкуренцию за рынок;

C_p – рыночная цена;

X – понижающий фактор.

Этот метод на практике используется во Франции. Водоснабжение осуществляется на основе заключения концессионных договоров. Так что потенциальные концессионеры конкурируют между собой на этапе заключения договора. Основное преимущество данного подхода состоит в том, что вместо искусственной имитации результатов конкуренции происходит переход к формированию реальных конкурентных стимулов. Основные недостатки: сложность организации и проведения конкурса ограниченное число его участников, а также сложность процедуры мониторинга и контроля деятельности победителя конкурса.

Двухставочный тариф

Используя схему двухставочного тарифа, естественный монополист может увеличить свою прибыль⁴⁸. Указанный метод основан на том, что одна первая часть тарифа – постоянная, уплачивается потребителем за право подключения к сети. Другая составляющая – переменная, то есть плата за единицу потребления конкретной услуги.

Максимизирующий прибыль монополист устанавливает цену на уровне предельных издержек производства товара и постоянный фиксированный взнос, равный величине потребительского излишка, полученного покупателем (см рис. 4). При стандартном ценообразовании (вариант а) предельный доход равен предельным издержкам, общая прибыль компании определяется площадью прямоугольника ABCE, потребительский выигрыш соответствует треугольнику ECF⁴⁹. При двухставочном тарифе (вариант б) прибыль монополиста становится больше и лишает потребителя выигрыша. Прибыль иллюстрируется треугольником AGF.

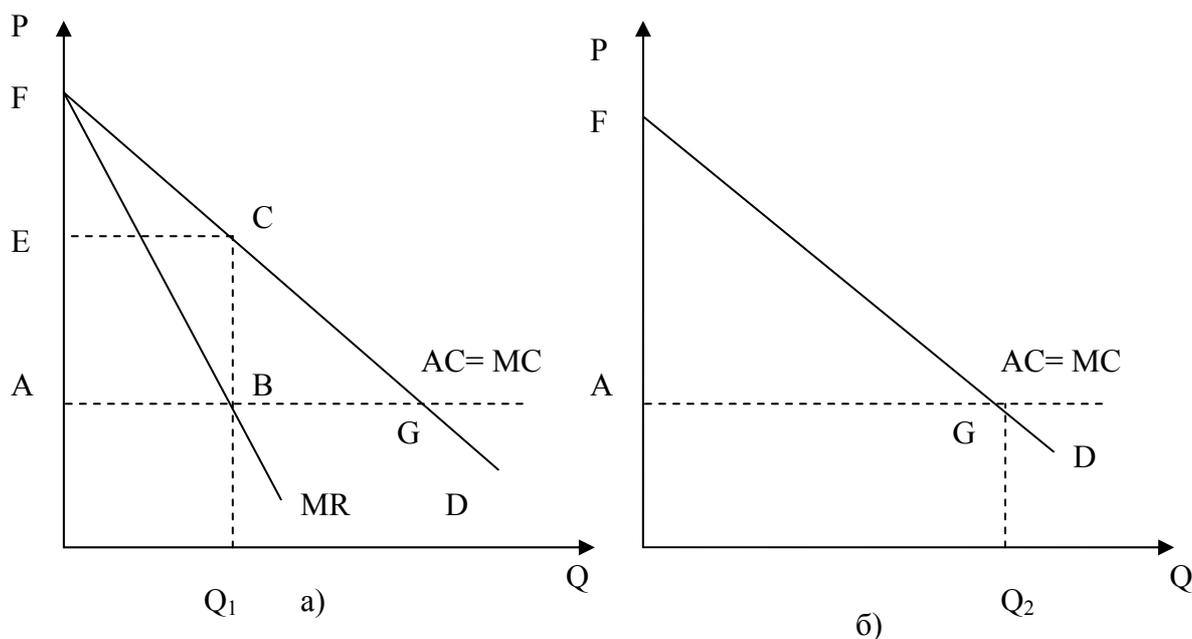


Рис. 6 Сравнение прибыли естественного монополиста при стандартном монопольном ценообразовании и при стратегии двухставочного тарифа (а. стандартная монопольная цена; б. стратегия двухставочного тарифа)

Внедрение двухставочных тарифов позволяет, с одной стороны, снизить риск предприятия от возникновения убытков, вызванных

⁴⁸ Шаститко А.Е. Альтернативные формы экономической организации в условиях естественной монополии; Бюро экономического анализа – М.: ТЕИС, 2000. – 79 с.

⁴⁹ См.: Авдашева С.Б., Розанова Н.М. Теория организации отраслевых рынков: Учебник. – М.: ИЧП «Издательство магистр», 1998. – 320 с.; Вэриан Х.Р. Микроэкономика. Промежуточный уровень. Современный подход: Учебник для вузов: пер. с англ.. – М.: ЮНИТИ, 1997 – 767 с.

сезонными колебаниями (в период отсутствия предоставления услуги), с другой стороны, возникает сложность обоснования платежей потребителей в период отсутствия предоставления услуги. Тем более сложно обеспечить баланс общественного благосостояния в указанном подходе.

Пиковое ценообразование

Пиковое ценообразование применяется в тех случаях, когда есть сильные колебания спроса во времени и продукцию нельзя хранить. Пиковое ценообразование⁵⁰ предполагает использование ценовой дискриминации по отношению к потребителям. При этом методе в пиковые периоды устанавливаются более высокие цены по сравнению с обычными периодами предоставления услуги, что позволяет уменьшить привлекательность потребления в пиковые периоды и поощрить потребление во внепиковые.

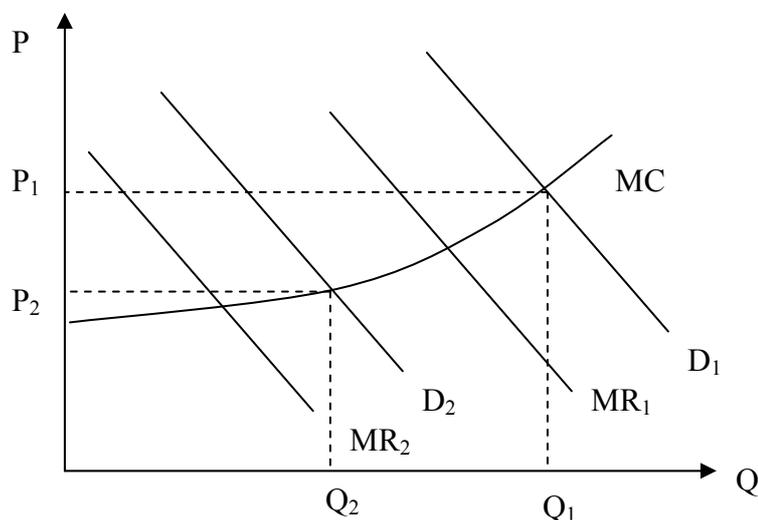


Рис. 7 Ценообразование по пиковой нагрузке

D_1 , и D_2 — соответственно кривая спроса для пикового периода и кривая спроса в остальное время; MR_1 , и MR_2 — соответственно линии предельной выручки в пиковый период и в остальное время; MC — кривая предельных затрат.

Отметим, что предельные затраты велики в пиковый период, вследствие ограничения мощности. Предприятие, устанавливая более высокую цену в пиковый период и более низкую — в остальное время, увеличивает прибыль по сравнению с тем, что оно получило бы, назначив

⁵⁰ См.: Шаститко А.Е. Альтернативные формы экономической организации в условиях естественной монополии; Бюро экономического анализа – М.: ТЕИС, 2000. – 79 с.; Ценообразование: Учеб./ Под ред. Тактарова Г. А. – М.: Финансы и статистика, 2003 г.

единую цену для всех периодов времени. Это и более эффективно, поскольку сумма излишка производителя и потребителя больше, так как цена ближе к предельным издержкам. В этом случае есть возможность определить оптимальные цены для разных периодов времени. К достоинствам данного метода следует отнести выполнение принципа максимизации общественного благосостояния, обеспечение сбалансированности бюджета предприятия в условиях пикового спроса. К недостатку данного метода следует отнести ограниченную степень универсальности применения в различных отраслях естественных монополий.

Балансовый метод («датская» модель)

Экономический механизм функционирования датской системы централизованного теплоснабжения базируется на ряде важных признаков системы. Согласно датским законам любая как муниципальная, так и частная теплоснабжающая компания обязаны иметь в общегодовом финансовом балансе равенство доходов и расходов. Если же по окончании года такая компания получила какую-либо прибыль, то ее бюджет на следующий год должен составляться таким образом, чтобы за счет сокращения цены на тепло можно было компенсировать эту прибыль. И наоборот, если по окончании года наблюдается определенный дефицит, это означает, что на следующий год необходимо будет поднять цену на тепло. Величина цены определяется на основе следующего равенства:

$$Ц = C_{ку} \pm X, \text{ где}$$

$C_{ку}$ – себестоимость коммунальной услуги;

(+ X) - означает, что затраты на производство тепловой энергии увеличиваются с ростом цен на ресурсы;

(- X) – величина сокращения затрат до уровня производства энергии без прибыли.

Подобная система ценообразования была достигнута благодаря изменению собственности на предприятиях теплоснабжения. Совладельцами (собственниками) теплоснабжающей компании являются через муниципалитет все потребители, которые подключены и пользуются ее системой. Этим достигается постоянная заинтересованность компании в повышении эффективности и надежности своих инженерных сетей и систем, а также в снижении цены на поставляемую тепловую энергию. Решение этих задач является целью деятельности любой теплоснабжающей компании, построенной по датскому принципу. Кроме того, потребители в Дании имеют широкие возможности по учету и регулированию уровня потребления тепла, что позволяет им существенно

экономить и энергию, и свои денежные средства.

Наиболее значимые параметры методик тарифного регулирования зарубежом представлены в таблице 2.

Приведенный выше обзор был бы неполным без процедур, с помощью которых осуществляется процесс регулирования. Процедура тарифного регулирования в нашей стране, как правило, включает следующие этапы:

1. Сбор информации.
2. Анализ информации регулирующим органом и экспертами.
3. Процедура проведения заседания регулирующего органа.
4. Реализация.

1 этап: Регулирующий орган получает предложение по пересмотру цен (тарифов) от регулируемого предприятия. По предписанию регулирующего органа готовится заявка, в которой охватываются следующие вопросы:

- обоснование прогнозируемого объема и качества услуг с учетом требований потребителей и имеющихся производственных возможностей;
- план мероприятий по повышению эффективности деятельности, качества услуг и т.д.;
- прогноз себестоимости и налоговых платежей, основанный на фактических показателях прошлого регулируемого периода с учетом планируемых мероприятий по повышению эффективности деятельности.

Таблица 2

Сравнительная характеристика методов тарифного регулирования зарубежом

№ п/п	Название метода	Где используется	Сущность	Достоинства	Недостатки	Возможность применения в теплоснабжении
1	регулирование рентабельности	США	Цена обеспечивает покрытие операционных издержек и доходность капитала $P = C + K \cdot r$	Предприятие полностью покрывает свои финансовые потребности и получает возможность выхода на рынок капитала; метод применим в условиях нестабильной экономики	Отсутствие стимулов повышения эффективности, стремление предприятия увеличить активы; относительная затратность данного метода	Применим
2	RPI-X регулирование (индекс инфляции - X)	Великобритания, США, Мексика, Аргентина, Новая Зеландия	Определение корректирующего фактора X, снижающего цену	Прозрачность, относительная дешевизна, стимулирование эффективности	Снижение качества обслуживания; вероятность недоинвестирования; рост цены капитала из-за возможных колебаний нормы прибыли	Ограниченная применимость
3	предельная норма отдачи на капитал	США	Установление регулирующим органом максимальной нормы доходности $(TR - C - \sigma \cdot K) / K \leq S$	Замена прямого и косвенного регулирования	Сложность корректного определения параметров регулирования	Не применимость
4	участие в прибыли	Великобритания; ФРГ	Использование прогнозируемого значения издержек и осуществление мониторинга фактических издержек	Большая вероятность извлечения гарантированного уровня прибыли	Дополнительные затраты, возникающие при проведении мониторинга предприятия и снижение стимулов к повышению эффективности	Применим
5	конкуренция «за рынок»	Франция	Проведение конкурсов на право обслуживания рынка	Формирование реальных конкурентных стимулов	сложность организации и проведения конкурса	Ограниченная применимость
6	двухставочный тариф	Польша, Латвия	Наличие в тарифе постоянной и переменной составляющей	Снижения риска недополучения прибыли, связанного с сезонными колебаниями	Сложность определения постоянной составляющей	Применим
7	пиковое ценообразование	Франция	Установление повышенных цен в пиковые периоды	Выполнение принципа максимизации общественного благосостояния, обеспечение сбалансированности бюджета предприятия в условиях пикового спроса	Ограниченная степень универсальности применения в различных отраслях естественных монополий	Ограниченная применимость
8	Балансовый метод («датская» модель)	Дания	Баланс доходов и расходов коммунального предприятия	Потребители через муниципалитет являются совладельцами теплоснабжающей компании	Недополучение прибыли	Применим

- прогноз потребностей в прибыли:
 - в основные и оборотные средства;
 - в финансировании в погашении кредитов, займов и процентов по ним;
 - отчисления в фонд потребления в зависимости от прогнозируемого эффекта от реализации мероприятий.

2 этап: анализ полученной информации. Информация должна быть достаточной для принятия соответствующего решения. Регулирующий орган не может полностью полагаться на информацию предоставленную предприятием, так как предприятие может завысить свои доходы. Поэтому вся информация поступает в специальные подразделения города, которые готовят экспертные заключение в соответствии с основным профилем своей деятельности.

В целях обеспечения объективности оценки предоставленных предложений и обоснованности расчетов регулирующий орган или предприятия могут привлекать независимых экспертов, заключение которых представляется на заседании регулирующего органа до принятия окончательного решения о ценах (тарифах).

3 этап: Процедура проведения заседания регулирующего органа.

Решение о рекомендации к утверждению цен (тарифов) и сроках их введения принимается регулирующим органом на открытом заседании, которое должно быть назначено не позднее 30 рабочих дней со дня получения предложений. Сообщение о дате, времени, месте заседания публикуется в средствах массовой информации, а членам комиссии сообщается телефонограммой.

На заседании регулирующего органа проводится дискуссия по рассматриваемому вопросу, где имеют право участвовать все присутствующие. Затем обсуждается проект решения, в котором указывается:

- решение регулирующего органа о пересмотре цен или об отказе пересмотреть их на основании:
 - непредставления регулируемым предприятием недостающих документов по запросу регулирующего органа;
 - заключения регулирующего органа о том, что изменение условий деятельности регулируемого предприятия, не изменила его потребности в финансовых средствах;
- решение регулирующего органа к утверждению новых цен (тарифов) на услуги.

Регулирующий орган может внести свои изменения и готовит

вариант решения о новой величине тарифа, который ставится на голосование.

4 этап: в случае принятия решения комиссия готовит проект постановления главы местного самоуправления об утверждении и введении в действие новых тарифов и предоставляет данный проект для подписания.

В случае если регулирующий орган и регулируемое предприятие не пришли к единому мнению относительно величины тарифа, то для разрешения возникших разногласий создается временная рабочая группа. Она обязана не более чем за 10 рабочих дней устранить выявившиеся разногласия и представить председателю комиссии согласованный вариант (либо несколько вариантов) значений тарифов по группам потребителей для регулируемого предприятия. После этого назначается и проводится повторное заседание.

По результатам проведения повторного заседания регулирующий орган должен принять решение о рекомендации к утверждению одного из согласованных временной рабочей группой вариантов цен.

Анализ зарубежного опыта тарифного регулирования позволяет выделить следующие основные моменты.

Процесс сбора информации, как правило, начинается за 2 года до даты вступления в силу новых величин тарифа. Регулирующий орган получает информацию не только от самого предприятия, но и от других заинтересованных сторон (потребителей, инвесторов), а также осуществляет активное взаимодействие, как с предприятием, так и со всеми заинтересованными сторонами. От регулируемого предприятия требуется представить бизнес-план, прогнозируемые операционные издержки, потребности предприятия в инвестициях.

Общение между предприятием и регулирующим органом в процессе сбора информации очень важно. Проблемы, которые могут возникнуть в дальнейшем, гораздо проще решить на самой ранней стадии. На этой стадии можно повысить и качество поступающей информации. Одновременно с этим регулирующий орган может информировать другие заинтересованные лица. Например: в США, Аргентине регулирующий орган обязан провести публичные слушания, если занимается сбором информации о пересмотре тарифа. В Великобритании – специальные публикации.

Целью проведения таких публичных слушаний является:

- предоставить всем заинтересованным сторонам возможность высказать регулирующему органу свои точки зрения по проблеме;

- достичь согласия среди общественности в отношении законности и приемлемости принимаемых регулирующим органом решений;
- обеспечить прозрачность и понятность принимаемых регулируемым органом решений.

Эффективность проведения публичных слушаний в значительной мере зависит от степени активности потребителей в вопросах защиты потребителями своих прав. При оценке полученной информации задача регулирующего органа в том, чтобы получить независимое подтверждение в финансовых потребностей предприятия. Например, некоторую информацию об издержках можно получить, сравнивая их с издержками аналогичных компаний. Дополнительная информация может быть получена от независимых экспертов, а также путем сравнения ряда показателей предприятия с такими же показателями предприятий – аналогов в других странах.

После того, как регулирующий орган совместно с предприятием разрешает все возникшие вопросы, он производит оценку финансовых потребностей предприятия на следующий регулируемый период (с учетом покрытия операционных издержек и требуемых капиталовложений), и принимает решение о том, каким будет тариф. Это решение должно быть обнародовано.

Так как многие коммунальные предприятия находятся в частной собственности и их ценные бумаги котируются на биржах, то информация о том, какое решение принял регулирующий орган, очень важна для фондового рынка. Поэтому регулирующие органы принимают специальные меры для того, чтобы эта информация стала известна одновременно всем. Информация распространяется среди участников рынка до начала дневных торгов.

После обнародования решения регулирующего органа предприятию необходимо предоставить достаточное время для того, чтобы приняло решение о том, устраивают ли его новые значения тарифов (как правило, для этого отводится один месяц). Если предприятие не удовлетворено решением регулирующего органа, оно может подать апелляцию.

На рассмотрение апелляции дается срок до 6 месяцев. Это означает, что регулирующий орган принимает решение как минимум за 7 месяцев до того, как должны будут вступить в действие новые тарифы. Для рассмотрения апелляции необходим независимый орган. После того как решение по апелляции будет принято, регулирующий орган отвечает за его реализацию.

Сравнительная оценка процедур тарифного регулирования в

отечественной практике и за рубежом представлена в таблице.3.

Таблица 3

Сравнительная оценка процедур тарифного регулирования
в России и за рубежом

Параметры процедур тарифного регулирования	Отечественная практика	За рубежом
1	2	3
Начало сбора информации	Неопределенный срок	За 2 года до утверждения тарифов
Поступающая информация	От регулируемого предприятия	От предприятия, потребителей и инвесторов
Состав информации, полученной от предприятия	Прогноз себестоимости и налогов, исходя из фактических платежей, прогноз прибыли, план мероприятий по повышению эффективности деятельности предприятия	Бизнес – план, прогноз операционных издержек, потребности в инвестициях
Анализ полученной информации (экспертиза тарифов)	Специальные подразделения города готовят экспертное заключение. Могут привлекаться независимые эксперты.	Информацию об издержках можно получить путем сравнения либо с издержками аналогичных компаний либо путем сравнения ряда показателей предприятия с такими же показателями предприятий – аналогов в других странах. Для дополнительной информации могут привлекаться независимые эксперты
Форма проведения	Открытое заседание	Публичные слушания
В случае разногласия между предприятием и регулирующим органом	Создается временная рабочая группа, которая в течение 10 дней должна устранить разногласия.	Предприятием в течении 1 месяца подается апелляция, которая рассматривается 6 месяцев.
Регулирующий орган	Региональные и местные органы власти	Независимый регулирующий орган
Экспертная организация	Региональные и местные органы власти	Независимый регулирующий орган с привлечением сторонних организаций

Анализ зарубежного опыта тарифного регулирования предприятий коммунального комплекса показал, что органы власти уделяют большое внимание контролю обоснованности затрат на коммунальные услуги. Наряду с интересами производителей учитываются и интересы потребителей путем установления предельного уровня тарифов либо норм рентабельности, а также через совершенствование механизма регулирования (например, повышение гласности и прозрачности при утверждении тарифа).

Глава 2. Анализ параметров функционирования системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования.

2.1. Система тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования.

Морфологически категория «система» происходит от греческого слова «systema», которое на русский язык может быть дословно переведено как «учение о строительстве»⁵¹. Сущность данной категории с позиций составителей «Краткого словаря по философии» трактуется следующим образом «Система – совокупность элементов, связанных между собой определенным образом и образующих некоторое целостное единство»⁵². Современные представления о сущности данной категории формируются такими известными учеными как А.А. Богданов (Малиновский), Л. фон Берталанфи, Н. Винером. Большинство исследователей определяют систему как целое, созданное из частей и элементов, для целенаправленной деятельности⁵³. Данное определение выделяет универсальность понятия «система», что подчеркивается знаменитым высказыванием А.А. Богданова о том, что «...не систем не бывает. Все системно...»⁵⁴.

По отношению к предмету исследования целесообразно использовать следующее понятие. Система тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования - это способ упорядочения взаимоотношений и согласования интересов между органами местного самоуправления, коммунальными теплоснабжающими предприятиями муниципального образования и населением на основе установления соответствующего уровня тарифов на тепловую энергию.

При описании системы тарифного регулирования использовались следующие подходы:

- различные модели описания системы (модель «черного ящика», модель состава, модель структуры, модель структурной схемы (модель «белого ящика»))⁵⁵;
- графическое описание системы (SADT)⁵⁶.

⁵¹ Лапыгин Ю.Н. Системное управление организациями. – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. – 180 с., с. 23

⁵² Краткий словарь по философии / под ред. И.В. Блауберга. – М.: Политиздат, 1966. – 360 с., с. 264

⁵³ Смирнов Э.А. Основы теории организации: Учеб. пособие. – М.: Аудит, ЮНИТИ, 1998. – 375 с., с. 14

⁵⁴ Богданов А.А. Всеобщая организационная наука (Тектология). Т. 1 – М.: Экономика, 1989

⁵⁵ Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией – М.: МГУЭСИ, ВлГУ, ВИБ, 2002. - 180 с.

Ключевой целевой установкой (функцией) данной системы является установление тарифа, обеспечивающего баланс интересов основных элементов. Учитывая изложенное, модель «черного ящика» может быть представлена следующей схемой (см. рис. 8)

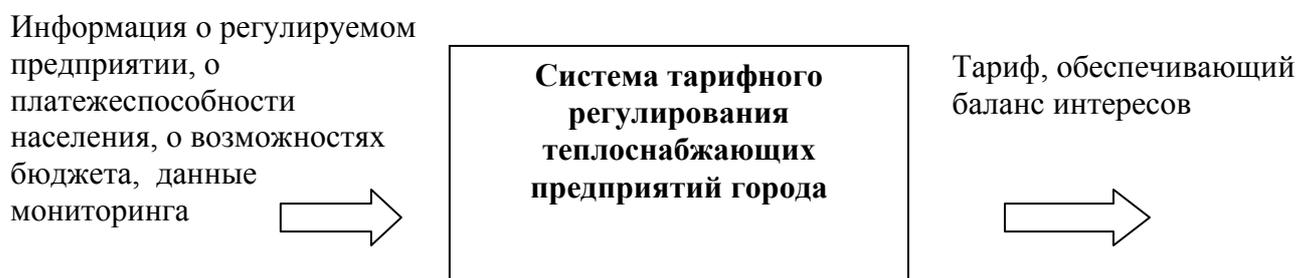


Рис. 8 Модель «черного ящика» системы тарифного регулирования

Принимая во внимание, что реализация тарифного регулирования, прежде всего, должна базироваться на исполнении действующего законодательства, методы, методики, нормы и критерии определяем в качестве управляющего воздействия указанной системы. Субъектом, обеспечивающим функционирование системы, принимается регулирующий орган. Следовательно, с позиций структурного анализа и проектирования (SADT) система тарифного регулирования может быть представлена следующей графической моделью (см. рис. 9).

Декомпозиция указанной системы, основанная на положении о городской тарифной комиссии⁵⁷, приведена в приложении 1.

Основными элементами системы тарифного регулирования теплоснабжающих предприятий города являются:

1. Органы местного самоуправления (исполнительный и представительный орган);
2. Предприятия, оказывающие услуги по выработке и передаче тепловой энергии (естественные монополисты);
3. Потребители (население и юридические лица);

⁵⁶ Д. Марка, К. Мак Гоуэн Методология структурного анализа и проектирования: Пер. с англ. – М.: ГМП «Первая образцовая типография», 1993. – 240 с.

⁵⁷ Решение Владимирского городского совета народных депутатов № 267 от 25.12.02 «О «Положении о городской тарифной комиссии»»

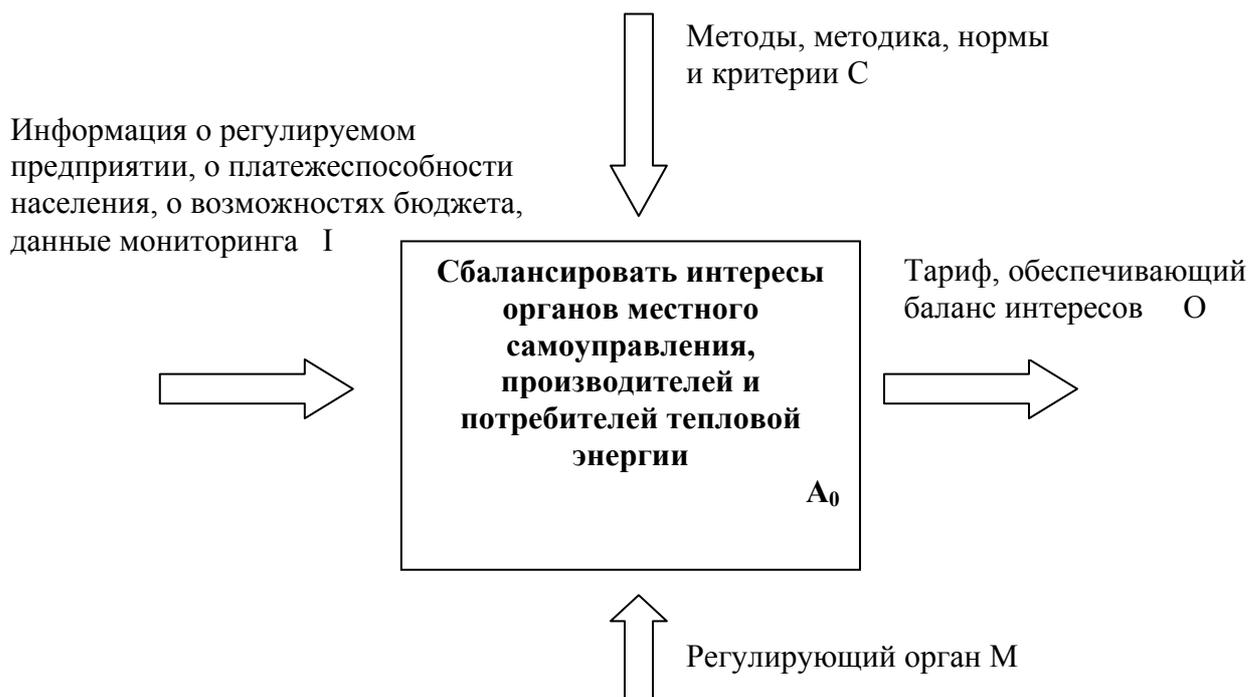


Рис. 9 Модель системы тарифного регулирования A_0

Особенностью современного состояния органов местного самоуправления является то, что указанный институт общественно-экономической жизни находится в стадии формирования и развития, о чем свидетельствует высокая динамика пересмотра базового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления»⁵⁸. Российское законодательство определяет местное самоуправление как процесс и как результат конституционного права жителей населенных пунктов избирать местные органы власти для решения в пределах этих поселений законодательно установленных вопросов местного значения⁵⁹.

Структуру органов местного самоуправления составляют⁶⁰:

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- контрольный орган муниципального образования;

⁵⁸ В новейшей российской истории данный законодательный документ пересматривается в третий раз (имеются в виду законы 1988, 1995 и 2003 гг.)

⁵⁹ Конституция РФ, принята 12.12.1993

⁶⁰ Ст. 34 п. 1 Федерального закона № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6.10.2003

- иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Под муниципальным образованием понимается территория, в пределах которой реализуется местное самоуправление, имеющее своими признаками избранное местным населением представительный орган власти, принятый устав этого органа и бюджет образования.⁶¹ Местное самоуправление дает возможность исполнить государственные обязательства, принятые на федеральном уровне, и предоставить совокупность гарантированных государством гражданам прав, свобод, льгот и услуг, воспользоваться которыми можно только по месту жительства.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. определяются права, обязанности, полномочия местных властей с позиций тарифного регулирования коммунальных предприятий города.

Так, в соответствии со ст. 16 п. 1 указанного закона⁶² к вопросам местного значения городского округа (то есть к компетенции органов местного самоуправления) относят «организацию в границах данного округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения и водоотведения населения». Право органов местного самоуправления на регулирование цен на товары, работы, услуги, производимые муниципальными предприятиями, установлено ст. 31 закона № 154 – ФЗ (ст. 17 закона № 131 - ФЗ). Кроме того, право субъектов РФ и органов местного самоуправления на регулирование цен и тарифов на электрическую и тепловую энергию установлено в Федеральном законе № 41 - ФЗ⁶³. Компетенции региональных и местных властей по регулированию тарифов на тепловую энергию представлены на рис. 10

⁶¹ См. там же

⁶² Федеральный закон № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6.10.2003

⁶³ Федеральный закон № 41 – ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации»

Законодательный акт о регулировании тарифов	Закон № 41 - ФЗ		Законы № 154 – ФЗ (№ 131 - ФЗ)
Регулирующий орган	Субъект РФ	Органы местного самоуправления	Органы местного самоуправления
Организационно-правовая форма регулируемого предприятия	Хозяйственные общества	Муниципальные предприятия	Муниципальные предприятия

Рис. 10 Компетенции региональных и местных властей по регулированию тарифов на тепловую энергию

Таким образом, согласно этим документам уполномоченный орган субъектов федерации – Департамент по регулированию топливно-энергетического комплекса (Департамент ТЭК) устанавливает тарифы на следующие виды услуг:

- производство и передача электрической энергии;
- газоснабжение;
- производство и передача тепловой энергии теплоэнергия (по предприятиям кроме муниципальных);

Органы местного самоуправления устанавливают тарифы на следующие виды жилищно-коммунальных услуг:

- содержание и ремонт жилищного фонда;
- капитальный ремонт жилищного фонда;
- содержание и обслуживание лифтов;
- вывоз твердых бытовых отходов;
- отопление и горячее водоснабжение (по муниципальным предприятиям)

То есть функции по регулированию тарифов на тепловую энергию разграничены между органами власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления.

В соответствии со ст.3 п.2 Постановления Губернатора от 11.07.2003 № 352 «О Положении о департаменте государственного регулирования топливно-энергетического комплекса администрации Владимирской области» право по регулированию тарифов на услуги по передаче тепловой энергии закреплено за Департаментом ТЭК. Так, на примере г.

Владимира, экономически обоснованные тарифы на производство и передачу тепловой энергии регулируются Департаментом ТЭК, а средний тариф для населения регулируется органами местного самоуправления, а именно городской тарифной комиссией. Это разграничение полномочий в области регулирования объясняется тем, что в рамках муниципального образования при регулировании тарифов органами местного самоуправления обеспечивается предоставление услуг населению по единым ценам вне зависимости от источника теплоснабжения. Соответственно, по указанным выше видам жилищно-коммунальных услуг органами местного самоуправления устанавливаются ставки оплаты населением этих услуг в зависимости от стандарта, уровня платежей граждан. Разграничение функций регулирования тарифов теплоснабжающих организаций представлено на рис. 11.

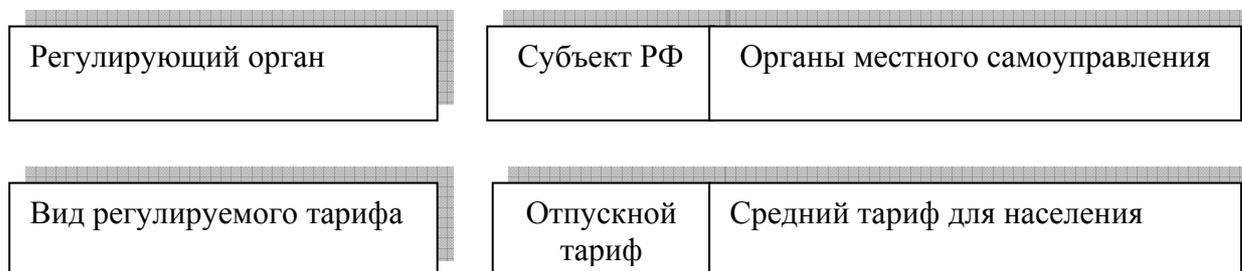


Рис. 11 Разграничение полномочий по видам регулируемых тарифов на тепловую энергию между региональными и местными властями

Особенностью муниципальной экономики является тот факт, что активы (имущество), с помощью которых тепловая энергия вырабатывается и передается потребителю, находится в муниципальной собственности⁶⁴. В то же время, органы местного самоуправления «вправе передавать муниципальное имущество *во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти (органам государственной власти субъекта РФ) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами*»⁶⁵.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод, что ключевая роль в системе тарифного регулирования теплоснабжения города принадлежит органам местного самоуправления, поскольку, во-первых, они выступают как властная структура, устанавливающая «правила игры» и

⁶⁴ См. там же, ст. 50

⁶⁵ См. там же, ст. 51 п. 2

определяющая условия функционирования субъектов системы; во-вторых, как субъект регулирования интересов производителей и потребителей услуг коммунальных предприятий города; в-третьих, как представитель собственника муниципального имущества. Однако данная система будет эффективна лишь при наличии партнерских отношений властных структур, теплоснабжающих предприятий и населения. Графически данную модель взаимоотношений можно представить в виде схемы, представленной на рис. 12.

Одной из основных проблем системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий города является отсутствие формализованных целей данного процесса. То есть в рамках существующей системы взаимоотношений между муниципалитетом (собственником имущества) и теплоснабжающими предприятиями не определены цели функционирования последних.

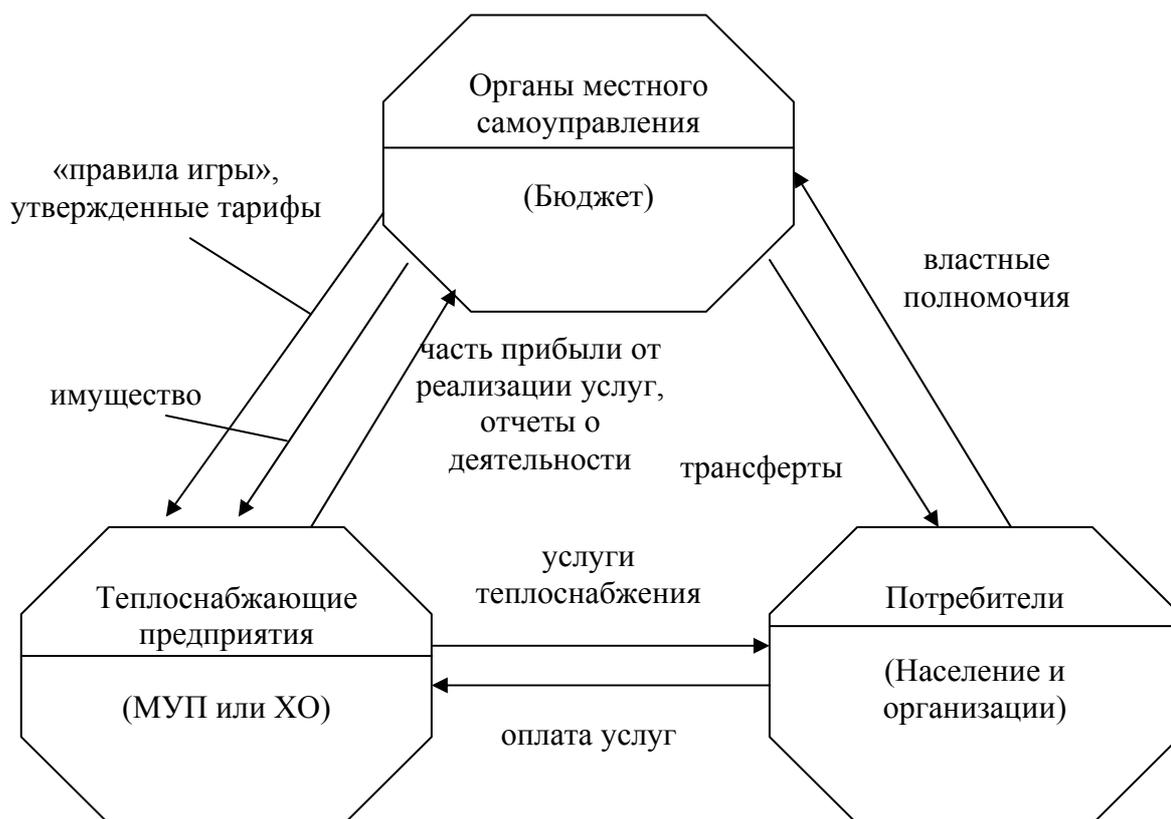


Рис. 12 Система тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий города с точки зрения теории стейкхолдеров

Необходимость формализации целей вызвана тем, что существует потребность в установлении взаимных обязательств сторон с точки зрения

их реализации. Кроме того, эти цели должны отражать интересы не только муниципалитета, и регулируемого предприятия, а так же населения.

Очевидно, что цели различных групп носят весьма противоречивый характер. Согласно, ст. 14, 17, 25 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»⁶⁶ можно сформулировать основные цели, стоящие перед муниципалитетом:

- 1) Обеспечить предоставление коммунальных услуг населению в необходимом объеме и заданными параметрами качества в настоящее время и в перспективе.
- 2) Обеспечить воспроизводство муниципального имущества в том объеме и с теми качественными характеристиками, которых было бы достаточно для достижения цели (1)⁶⁷.

Цель воспроизводства муниципального имущества включает в себя задачи повышения инвестиционной привлекательности коммунальных предприятий, привлечения внебюджетных источников финансирования и, соответственно, сокращения расходов муниципального бюджета на коммунальные услуги.

Цели деятельности коммунальных предприятий, как показывает практика, не совпадают с целями органов местного самоуправления. Как уже отмечалось, коммунальные предприятия теплоснабжения в основном существуют в форме муниципальных унитарных предприятий. Имущество такого предприятия принадлежит соответствующему органу местного самоуправления и находится на балансе данного предприятия на основе права хозяйственного ведения. Согласно ст. 50 ч. 1 ГК РФ муниципальные унитарные предприятия являются коммерческими организациями, основная цель которых состоит в извлечении прибыли. И, хотя в ГК РФ (ст. 295) за собственником имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия (в данном случае собственником является орган местного самоуправления), закреплено право на получение части прибыли от использования данного имущества, само по себе получение прибыли не может рассматриваться как одна из основных целей муниципалитета. Органы местного самоуправления могут преследовать и эту цель, но

⁶⁶Федеральный закон «Об общих принципах реализации местного самоуправления в РФ» от 6.10.2003 № 131-ФЗ

⁶⁷ Принципы эффективного тарифного регулирования. Фонд «Институт экономики города». М. - 2000

первоочередными должны быть цели (1) и (2). Это означает, что и перед коммунальными предприятиями в первую очередь должны быть поставлены указанные цели.

К тому же, с юридической точки зрения муниципалитет имеет право обособить имущество, находящееся в хозяйственном ведении муниципального предприятия, и передать его в управление (на основании договора) специализированной компании, оговорив при этом ряд условий и взяв на себя определённые обязательства.

Для формализации взаимоотношений между собственником имущества и управляющей компанией, определения целей и обязательств, которые позволят предприятию достичь поставленных перед ним целей, и для того, чтобы управляющая компания не была ориентирована только на получение прибыли, необходим двусторонний договор между муниципалитетом и управляющей компанией, причем на длительный срок (более 10 лет). С точки зрения долгосрочного периода собственник имущества может себе позволить включить в инвестиционную программу капиталоемкие проекты. В этом случае управляющая компания, привлекая для реализации программы заемные средства и собственные источники финансирования, должна иметь гарантии их возврата.

Также, в рамках долгосрочного договора целесообразно определить промежутки времени, через которые будет пересматриваться тариф. Пересмотр тарифа необходимо увязать с формулировкой целей собственника имущества на очередной период регулирования. При заключении договора нужно сформулировать стратегические долгосрочные цели, которые должны согласовываться с целями (1) и (2) и быть привязаны к стратегическим планам развития муниципального образования.

Основные целевые установки субъектов целеполагания системы тарифного регулирования (см. рис. 13).

Основными целями потребителей услуг теплоснабжающих предприятий (населения муниципального образования), являются:

1. Установление доступного уровня тарифов для населения;
2. Рост качества жизни населения (за счет повышения качества услуг и снижения уровня тарифов).

Данные целевые установки определяются действием следующих факторов:

- рост уровня тарифов, опережающий темпы роста реальных доходов населения муниципального образования;
- возможное включение в тариф инвестиционной составляющей обусловленное принятием ФЗ № 210 «Об основах регулировании тарифов предприятий коммунального комплекса»;
- постоянное снижение качества предоставляемых коммунальных услуг.



Рис. 13 Состав установок субъектов целеполагания системы тарифного регулирования

Таким образом, можно сформулировать основную проблему реализации тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий города – обеспечение баланса интересов субъектов целеполагания (потребителей (населения), теплоснабжающих предприятий, муниципалитета (бюджета)), что является сложной задачей, в связи с противоречивостью целевых установок. Данное обстоятельство предполагает необходимость внесения корректировок, как в процедуры и порядок реализации тарифного регулирования, так и в построение самой системы тарифного регулирования.

2.2. Система теплоснабжения муниципального образования и тарифная политика органов местного самоуправления.

С точки зрения рассмотрения воспроизводственной цепочки система теплоснабжения города может быть представлена взаимоотношениями основных производителей тепловой энергии, теплоснабжающих предприятий предоставляющих услуги по транспортировке тепловой энергии и потребителей. Город Владимир не является в этом плане исключением из общего правила, и поэтому система его теплоснабжения упрощенно может быть представлена в виде следующей схемы:



Рис. 14 Принципиальная схема теплоснабжения г. Владимира

Основным производителем тепловой энергии во Владимире является ОАО «Владимирэнерго», МУП «Теплосервис» и ОАО «ВТЗ». Транспортировку тепловой энергии осуществляют ОАО «Владимирэнерго» (магистральные сети) и ОАО «Владимирские коммунальные системы» ((далее ОАО «ВКС») ранее МУП «Тепловые сети») (разводящие и внутриквартальные). Объем производства в городе составляет от 1.2 до 1.4 млн. Гкал в год. Основным потребителем является жилищный фонд (70 %).

Противоречием в существующей ситуации, является большой разброс подключенной тепловой нагрузки. По данным ОАО «Владимирэнерго» - нагрузка подключенных потребителей составляет

≈1015 Гкал/ч (информация по состоянию на 2003 г.) Из них – 165 Гкал/ч являются собственные потребители ОАО «Владимирэнерго», 850 Гкал/ч – МУП «Тепловые сети». Примерный объем подключенных потребителей МУП «Тепловые сети» ≈ 560 Гкал/ч. При этом чрезвычайно важным является наличие в г. Владимире дополнительных мощностей по производству тепловой энергии: МУП «Теплосервис» - с присоединенной нагрузкой 93 Гкал/ч и котельных ОАО «ВТЗ» с присоединенной общей нагрузкой ≈ 100 Гкал/ч (информация 2003 г.) Таким образом можно свидетельствовать наличие факта теплоизбыточности г. Владимира.

Основными проблемами теплоснабжения города являются высокий износ котельного оборудования и тепловых сетей, отсутствие приборного учета и как следствие значительные потери тепла.

Данная ситуация свидетельствует о стратегически важном для г. Владимира направлении развития системы теплоснабжения – развитие системы учета потребленной тепловой энергии с одновременной нацеленностью на вложение средств в реконструкцию тепловых сетей.

По состоянию на 2003 г. потребный объем инвестирования может быть оценен (с точки зрения полного устранения износа) 33 млн. руб.(рис. 15)

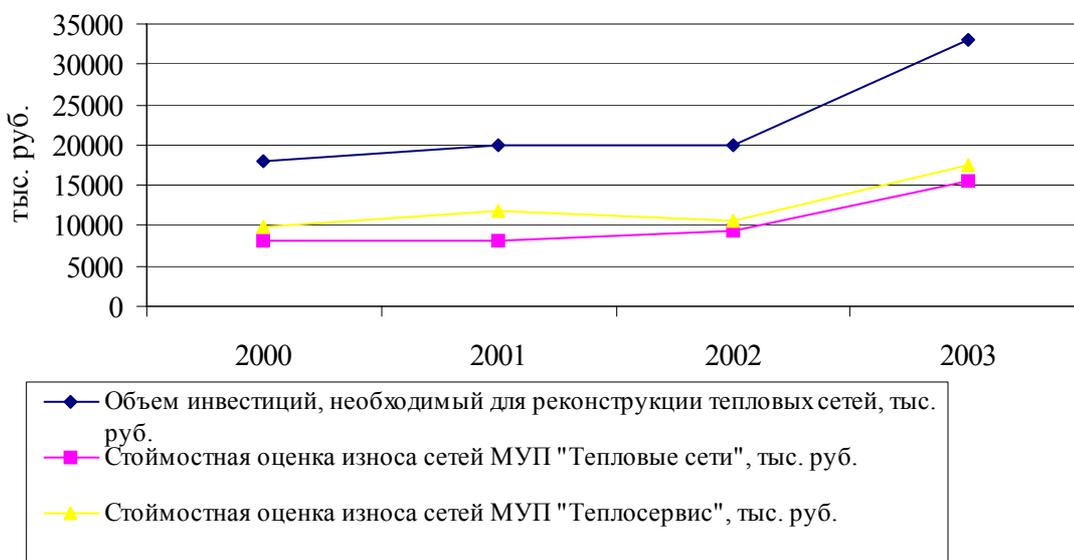


Рис. 15 Рост потребности городского хозяйства в инвестировании и реконструкции тепловых сетей

Анализ деятельности ОАО «ВКС» (ранее МУП «Тепловые сети»)

Состояние основных производственных фондов и сетей "Тепловых сетей" в исследуемый период характеризуется относительной стабильностью, что может быть объяснено с точки зрения передачи ведомственных сетей на баланс муниципалитета. Причем муниципализация тепловых сетей протекала неоднозначно с точки зрения их степени сохранности. То есть в 2001, 2003 и 2004 гг. передавались сети с высоким процентом износа (см. рис. 16). Исключение составляет 2002 г., когда увеличение протяженности сетей сопровождалось снижением общего износа на 6,6 %. Данное обстоятельство может быть объяснено с точки зрения инвестирования в реконструкцию сетей. Износ основных производственных фондов и сетей на 1.01.2004 составил 63,5%.

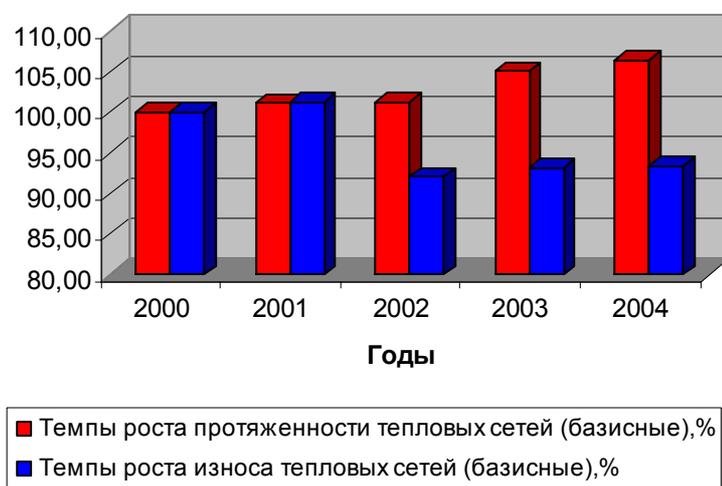


Рис. 16 Динамика изменения протяженности тепловых сетей и их износа

Поскольку финансовый результат деятельности коммунального теплоснабжающего предприятия напрямую зависит от характера финансовых потоков, необходимо рассмотреть основные составляющие дохода предприятия.

В общем виде модель дохода теплоснабжающего предприятия можно представить в виде следующей формулы:

$$ОД = Д_1 + Д_2, \text{ где}$$

ОД – общий доход, который представляет собой сумму доходов, полученный от реализации услуг населению ($Д_1$) и дотаций из бюджетов на покрытие выпадающих доходов по льготным категориям потребителей

(Д₂), то есть:

Таким образом, предприятие получает выручку от реализации тепловой энергии из двух источников - жилищных организаций, собирающих платежи населения и бюджета. Схематично данная ситуация представлена на рисунке 17.

Бюджетную составляющую в стоимости тепловой энергии согласно Постановлению Главы администрации г. Владимира №174 от 27.07.2001 поручено перечислять Управлению ЖКХ администрации г. Владимира «на покрытие убытков, возникающих при оказании услуг по теплоснабжению населения, ... МУП «Тепловые сети»...в соответствии с объемом оказанных услуг»



Рис. 17 Схема финансовых потоков по оплате тепловой энергии.

Использование термина «убытки» искажает истинный смысл участия бюджета в финансировании коммунальных предприятий. При данном подходе бюджет должен финансировать «убытки вообще». Хотя бюджет должен покрывать только те убытки, которые были связаны с разницей между 100%-ным тарифом и тарифом для населения. Убытки, связанные с недостаточной эффективностью деятельности самого предприятия, не должны иметь никакого отношения к бюджету. Такое финансирование отбивает интерес предприятия к повышению собственной эффективности: чем больше убытков, тем больше бюджетных денег можно потребовать. То есть предприятия заинтересованы работать как можно хуже. Такая ситуация противоречит интересам всех сторон. Предприятие не может прогнозировать свои доходы, и, следовательно, теряет финансовую устойчивость и инвестиционную привлекательность. У администрации возникает риск непредвиденных платежей для ликвидации аварийных ситуаций и для урегулирования конфликтов с кредиторами предприятия, что увеличивает нагрузку на бюджет.

Необходимо, чтобы финансовые отношения между бюджетом и коммунальными предприятиями строились на основе четких и прозрачных договоров, точно определяющих права, обязанности и ответственность каждой из сторон. Отражение бюджетного финансирования на покрытие убытков приводит к искажению информации об истинной стоимости реализованной тепловой энергии в размере задолженности, что чрезвычайно опасно в современных условиях, когда так обострились проблемы теплоснабжения городов и взаимозачетов между администрацией и «большой энергетикой».

В целом, учет бюджетного финансирования в составе убытков влечет за собой такие негативные последствия как непрозрачность взаиморасчетов, а, следовательно, и тарифов, нечеткость разграничения прав, обязанностей и ответственности.

Как уже отмечалось выше, основным поставщиком тепловой энергии в городе является ТЭЦ ОАО «Владимирэнерго»: на ее долю приходится 95% тепловой энергии (1545,8 тыс. Гкал) (см. табл. 4). Ведомственные котельные (ОАО «ВТЗ» и «Сервис-Новость») обеспечивают 5% тепловой энергии (~ 81 тыс. Гкал).

Объем услуг в натуральном выражении

Таблица 4

Наименование показателя	Значение показателя по годам			
	2000	2001	2002	2003 (за 7 мес.)
Выработано и получено теплоэнергии в натуральном измерении, тыс. Гкал	1577	—	—	—
Выработано котельными в 1-ом полугодии 2000 г.	151	—	—	—
Получено, всего	1426	1554,6	1625	1094
в т.ч.:				
ТЭЦ	1364	1471,1	1545,8	1043
ОАО «ВТЗ»	61	81,9	78,8	50
Сервис-Новость	1	1,6	1,1	1
Доведено до потребителей	1435	1401,2	1541,9	1011
Потери, %	9	9,9	5,7	7,6

По сравнению с другими городами сопоставимого размера (например, с Рязанью), доля «большой энергетики» во Владимире ощутимо выше. В этом есть свои плюсы и минусы.

С одной стороны, выработка тепловой энергии крупной ТЭЦ в ходе комбинированного цикла объективно должна быть дешевле – это очень важное преимущество.

С другой стороны, сильная зависимость города от единственного такого поставщика тепла (так как невозможно построить котельную такой мощности (см. табл. 5)) обостряет проблемы, связанные с тарифной политикой и взаиморасчетами между ОАО «Владимирэнерго», бюджетной сферой и коммунальными предприятиями. Долги тепловых сетей перед ОАО «Владимирэнерго» составляли по данным 2003 г. 61% кредиторской задолженности предприятия.

Производственная мощность

Наименование источника покупного тепла (Гкал/ч)	Значения показателей по периодам			
	2000	2001	2002	2003
ТЭЦ	503,4	537,4	535,9	535
Котельная ВТЗ	28,16	28,16	29,1	27,8
Сервис-Новость	0,74	0,74	0,7	---
Всего	532,2	566,3	565,7	562,8

В такой ситуации предприятие является «заложником» отношений между городом и ОАО «Владимирэнерго». Отладка четкого механизма регулирования тарифов и договорных отношений между предприятием и муниципальными структурами становится необходимым условием стабильного финансового положения «Тепловых сетей», а также одной из приоритетных задач города.

До середины 2000 г. у «Тепловых сетей» были собственные котельные, которые вырабатывали 10% всей реализуемой за год тепловой энергии (151 тыс. Гкал (см. табл. 4)). В середине года было принято решение передать все муниципальные котельные на баланс нового предприятия – МУП «Теплосервис». Этому предприятию были переданы не только существующие котельные, но и новые, построенные за счет кредита Всемирного банка. Кроме того, предприятию «Теплосервис» были переданы инженерные коммуникации, связывающие муниципальные котельные с отапливаемыми зданиями.

Передача основных средств была задумана как способ демонополизации рынка тепловой энергии. На самом деле этого не произошло: «Теплосервис» монопольно снабжает теплом одни кварталы города, «Тепловые сети» - другие, так что конкуренции между ними нет. Более того, создание новой структуры привело к удорожанию 1 Гкал за счет роста общеэксплуатационных издержек в сумме по обоим предприятиям. В то же время с созданием нового предприятия была частично решена другая задача – защита муниципального имущества от кредиторов «Тепловых сетей».

В 2003 г. Согласно Решению №205 от 23.09.03 Владимирского городского Совета народных депутатов «Об аренде муниципального имущества МУП «Тепловые сети»» и договору аренды муниципального

имущества №2 от 24 сентября 2004 г., основные средства предприятия переданы в аренду ОАО «Владимирские коммунальные системы» с 1 октября 2003 г.

В связи с созданием ОАО «Владимирские коммунальные системы» решением № 25/3 от 7.10.2003 г. Правления департамента государственного регулирования топливно-энергетического комплекса предприятие МУП «Тепловые сети» исключено из Реестра энергоснабжающих организаций Владимирской области с 7 октября 2003г.

В настоящее время предприятие осуществляет свою деятельность в соответствии с договором № 4 от 7.10.2003 г. совместно с ОАО «Владимирские коммунальные системы» по эксплуатации теплосетевого хозяйства.

Цель такого нововведения – повышение качества менеджмента и привлечение инвестиций. Однако, указанные цели за год существования ОАО «ВКС» не реализованы.

Анализируя структуру потребления тепловой энергии, можно сделать вывод о том, что почти вся тепловая энергия (см. таб. 6), отпускаемая коммунальным предприятием используется на отопление и горячее водоснабжение муниципального жилья, ЖСК и бюджетных организаций (~ 96%). Доля прочих предприятий и организаций чрезвычайно мала – 4%. Это гораздо меньше, чем в других городах (типичный показатель – примерно 10-20%): по-видимому, большинство крупных предприятий города имеют собственные котельные.

Таблица 6

Динамика и структура потребления тепловой энергии

Группа потребителей	Объемы потребления тепловой энергии							
	2000		2001		2002		2003 (за 7 мес)	
	тыс. Гкал	%	тыс. Гкал	%	тыс. Гкал	%	тыс. Гкал	%
Федеральный бюджет	77	5	106,6	7,6	107,7	7	48	4,7
Областной бюджет	26	2	26,4	1,9	34	2,2	22	2,2
Городской бюджет	113	8	113,9	8,1	112,4	7,3	72	7,1
Муниципальное жилье	983	69	928,7	66,3	1012,1	65,6	678	67,1
Ведомственное жилье	30	2	24,2	1,7	51,6	3,3	40	3,9
Прочие предприятия и общественные организации	47	3	55,6	4,0	64,04	4,2	42	4,2
ЖСК	159	11	126,9	9,1	137,7	8,9	90	8,9
ТСЖ	0	0	18	1,3	22,0	1,4	19	1,9
Итого	1435	100	1400,3	100	1541,54	100	1011	100

При такой структуре потребления тепловой энергии ценовая политика и, следовательно, финансовое положение предприятия целиком зависит от взаимодействия с муниципальными структурами (прежде всего, с Управлением ЖКХ и жилищными организациями) и с бюджетами различных уровней, особенно если учесть, что потребляемая населением тепловая энергия до 2005 г. дотировалась из бюджета.

На основе вышеизложенного можно сформулировать вывод о том, что недостаточно продуманная тарифная политика представляет собой важнейший экономический риск для коммунального предприятия. Например, в течение 1999 г. Предприятие покупало и продавало тепловую энергию по одной и той же цене – 133, 62 руб./Гкал, не имея возможности покрывать собственные расходы на транспортировку тепла. Данная ситуация сформировала серьезные негативные последствия для предприятия: все затраты на транспортировку тепловой энергии, объективно возникающие у предприятия, увеличивали его убыток.

В работе отмечена высокая динамика роста тарифов на услуги предприятий теплоснабжения (см. рис. 18). Так за период с 2000 по 2005 гг. тариф для населения «Тепловых сетей» увеличился более чем в два раза. Увеличение тарифа связано как с ростом тарифа на покупное тепло, так и с ростом цен на материальные затраты и электроэнергию. К тому же этот рост тарифов явился следствием нецелесообразной тарифной политики регулирующих органов в 1999 г. В то время как издержки на производство и транспортировку тепловой энергии постепенно увеличивались (в том числе и под влиянием фактора инфляции), отпускной тариф оставался неизменным (133,62 руб/Гкал). Такое решение было продиктовано не только экономическими, но и политическими мотивами.

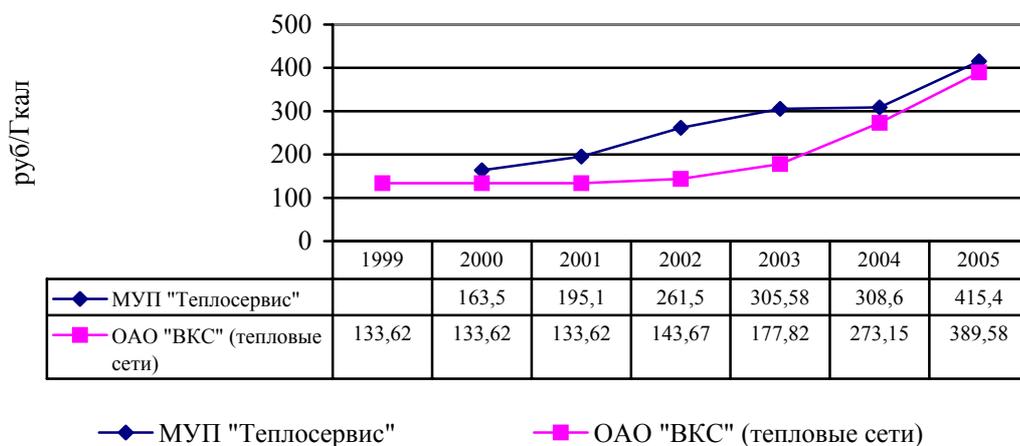


Рис. 18 Динамика тарифов на тепловую энергию

Рост тарифов для населения, с одной стороны, увеличивает объем средств, которые потенциально могут идти на текущее развитие предприятия, но, с другой стороны, высокие тарифы неблагоприятно сказываются на уровне доходов населения, которое является основным поставщиком «живых денег», поскольку бюджетная составляющая стоимости тепловой энергии погашается нерегулярно и в неденежной форме. Так, основным должником (более 90% дебиторской задолженности) является муниципальное жилье и городской бюджет (в том числе Управление жилищно-коммунального хозяйства (УЖКХ) администрации г. Владимира (см. табл. 7)).

Таблица 7

Анализ дебиторской задолженности

Группа потребителей	2000		2001		2002	
	Млн. руб.	%	млн. руб.	%	млн. руб.	%
Федеральный бюджет	5	0,9	1,2	0,3	0,8	0,5
Областной бюджет	0,5	0,1	0,4	0,1	0,5	0,3
Городской бюджет в т.ч. УЖКХ	166 105	31,5 19,8	158,4 105,5	41,4 27,4	46,4 13,4	26,7 7,7
Муниципальное жилье	352	66,5	200,8	52,3	99,5	57,2
Ведомственное жилье	2	0,3	12,5	3,3	3,2	1,8
Прочие предприятия и общественные организации	3	0,5	3,4	0,9	1,9	1,1
ЖСК	1	0,2	0,9	0,2	2,4	2,1
ТСЖ	0	0	0,7	0,2	1,1	0,6
Итого	529	100	383,8	100	94,7	100

Примечания к таблице 7: ЖСК – жилищно-строительные кооперативы; ТСЖ – товарищества собственников жилья.

Фактически с 1999 по 2003 г.г. в г. Владимире действовал двухставочный тариф на тепловую энергию: потребители оплачивали стоимость собственно тепловой энергии только в период предоставления услуги (переменная часть) и в летний период плату за содержание сетей (постоянная составляющая).

Такая схема платежей имела свои позитивные и негативные стороны.

С одной стороны, предприятие получало доходы вне зависимости от объемов реализации тепловой энергии, необходимых для поддержания сетей в состоянии готовности. С другой стороны, возникало сомнение по поводу эффективности использования данного источника финансирования, поскольку число аварий на тепловых сетях серьезным образом не сократилось (см. табл. 8).

Таблица 8

Основные характеристики муниципальных тепловых сетей

Наименование показателя	Годы				
	2000	2001	2002	2003	2004
Протяженность тепловых сетей, км	171,033	172,9	179,668	181,84	181,84
Число аварий в течение года	667	698	724	830	840
Капитальный ремонт тепловых сетей (км)	3,81	4,435	4,273	5,76	...
Реконструкция тепловых сетей с применением энергосберегающих технологий (км)	0,54	2,26	...

... - данные отсутствуют

Таким образом, нецелесообразная тарифная политика регулирующих органов, отсутствие у предприятия экономически обоснованного тарифа, большая нагрузка бюджетной составляющей (76% в общем объеме выручки), отвлечение средств в условиях инфляции в дебиторскую задолженность на протяжении многих лет, мероприятия по приему изношенных сетей ведомственного жилья, ЖСК, а также бесхозных сетей без источников финансирования на восстановление привели к нарушению финансовой устойчивости предприятия. Так, по состоянию на 1.01.2004 г. финансовый результат был отрицательный (см. табл. 8) и составил 184,2 млн. руб., в том числе: 2000 г. – 77,5 млн. руб., 2001 г. – 42,2 млн. руб., 2002 г. – 37,7 млн. руб., 2003 г. – 26,8 млн. руб.

Однако можно свидетельствовать о положительной тенденции

финансового результата деятельности предприятия, что также связано со значительным увеличением тарифов на услуги теплоснабжающих предприятий города.

2.3. Институциональные изменения системы тарифного регулирования в теплоснабжении муниципального образования.

В соответствии с Федеральным законом от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», с 2006 г. устанавливается новый порядок регулирования коммунальных организаций (в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, объектов утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов, а также тепло- и электроснабжения)⁶⁸. Однако следует обратить внимание на одно условие, регулирование тарифов осуществляется на товары и услуги тех коммунальных предприятий, которые на рынке потребления этих услуг занимают не менее 80%. Новый порядок включает в себя следующие этапы:

1. Разработка предприятием производственной программы и определение финансовых потребностей, необходимых для ее реализации. Производственная программа должна включать следующие элементы:

- обоснование обеспечения прогнозируемого объема и качества, производимых коммунальным предприятием товаров (оказываемых услуг) в соответствии с требованиями, установленными техническими регламентами и имеющимися производственными возможностями;

- план мероприятий по повышению эффективности деятельности организации, предусматривающий улучшение качества производимых ею товаров (оказываемых услуг) и проведение при необходимости мероприятий по реконструкции эксплуатируемых этой организацией сетей.

2. Предварительные расчеты тарифа, в размере, обеспечивающем эти финансовые потребности.

3. Передача производственной программы, финансовых потребностей и расчет тарифа в регулирующий орган.

4. Проверка экспертной организацией обоснованности, производственной программы, финансовых потребностей, расчета тарифа.

- в случае необоснованности программы регулирующий орган может вернуть ее для изменения;

⁶⁸ Ст 2 п. 8 Федерального закона от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»

- при несоответствии рассчитанных тарифов финансовым потребностям регулирующий орган вправе сам произвести расчет;

- если рассчитанные тарифы исключают обеспечение доступности для потребителей товаров и услуг коммунальных предприятий, то предприятия по согласованию с регулирующим органом осуществляет изменение производственной программы.

5. Разработка органом местного самоуправления программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, утверждаемой представительным органом муниципального образования.

6. Разработка инвестиционной программы на основании условий технического задания, утверждаемого главой местной администрации и разрабатываемого в соответствии с программой комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, подготовка проекта инвестиционной программы и расчет финансовых потребностей, необходимых для реализации данной программы.

7. Предоставление подготовленного проекта инвестиционной программы и расчеты необходимых для реализации ее финансовых потребностей организацией в орган регулирования муниципального образования.

8. Проверка соответствия инвестиционной программы условиям утвержденного технического задания и обоснованности необходимых для ее реализации финансовых потребностей. В случае необоснованности предоставленных расчетов, несоответствия рассчитанных финансовых потребностей проекту предоставленной инвестиционной программы или несоответствия проекта указанной программы техническому заданию на ее разработку орган регулирования муниципального образования вправе вернуть проект коммунальному предприятию для устранения выявленных несоответствий.

9. Подготовка органом регулирования предложений о размере надбавки к ценам (тарифам) для потребителей и соответствующей надбавки к тарифам на услуги коммунальных предприятий, а также предложений о размерах тарифа на подключение к системе коммунальной инфраструктуры и тарифа коммунальных предприятий на подключение.

10. Проведение регулирующим органом анализа доступности для потребителей товаров и услуг коммунальных предприятий с учетом предлагаемой надбавки к ценам (тарифам) и тарифа на подключение к системе коммунальной инфраструктуры.

- при вынесении органом регулирования муниципального образования решения о недоступности для потребителей услуг

коммунальных предприятий указанный орган регулирования может:

а) подготовить предложения по изменению условий технического задания, на основании которого разрабатывается инвестиционная программа;

б) подготовить предложения по частичному обеспечению финансовых потребностей предприятия за счет средств местного бюджета.

- при вынесении решения о доступности товаров и услуг коммунальных предприятий для потребителей орган регулирования муниципального образования с учетом предложений по частичному обеспечению финансовых потребностей за счет средств местного бюджета направляет проект инвестиционной программы и соответствующие расчеты в представительный орган муниципального образования.

11. Утверждение представительным органом муниципального образования инвестиционной программы коммунального предприятия и установление цен (тарифов) для потребителей.

12. Установление органом регулирования муниципального образования надбавки к тарифам на товары и услуги коммунального предприятия, тариф на подключение к системам коммунальной инфраструктуры, а также тариф организации коммунального комплекса на подключение.

13. Заключение договора органа местного самоуправления с организацией коммунального комплекса в целях развития системы коммунальной инфраструктуры, определяющей условия реализации утвержденной инвестиционной программы данной организации.

14. Возможный пересмотр инвестиционной программы предприятия (по предложению организации коммунального комплекса, органа регулирования муниципального образования или органов местного самоуправления), который происходит в следующих случаях:

- выявление значительного расхождения фактической и расчетной рентабельности;

- при объективном изменении условий деятельности коммунального предприятия, влияющих на стоимость оказываемых услуг, невозможности пересмотра надбавки к тарифам и (или) тарифа на подключение.

Вступление в силу Федерального закона № 210-ФЗ с 1 января 2006 года создает объективные условия для формирования новых функций по регулированию деятельности коммунальных предприятий для всех органов власти. Содержание указанных функций представлено в таблице 10.

Содержание функций федеральных органов власти, органов государственной власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления по регулированию коммунальных предприятий в связи с вступлением в силу Федерального закона № 210-ФЗ

№ п/п	Содержание функций
Для федеральных органов власти	
1	Определение федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление государственного контроля в области регулирования тарифов и надбавок, так как коммунальные организации в большинстве случаев являются локальными естественными монополистами.
2	Установление порядка условий деятельности коммунальных организаций, изменение которых влияет на стоимость товаров и услуг этих организаций.
Для органов государственной власти субъектов Федерации	
1	Установление тарифов на товары и услуги коммунальных организаций.
2	Установление системы критериев доступности для потребителей товаров и услуг коммунальных организаций.
Для органов местного самоуправления	
1	Установление системы критериев доступности для потребителей товаров и услуг коммунальных организаций.
2	Порядок утверждения технических заданий по разработке инвестиционных программ организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры
3	Порядок утверждения представительным органом местного самоуправления инвестиционных программ организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры
4	Разработка и утверждение представительными органами муниципальных образований программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры (в соответствии с документами территориального планирования муниципальных образований)
5	Порядок запроса должностными лицами органов местного самоуправления информации у организаций коммунального комплекса, предусмотренной Федеральным законом от 30.12.2004г. № 210-ФЗ и нормативными правовыми актами Российской Федерации
6	Порядок участия должностных лиц органов местного самоуправления в заключении с организациями коммунального комплекса договоров с целью развития систем коммунальной инфраструктуры, определяющих условия выполнения инвестиционных программ соответствующих организаций коммунального комплекса
7	Порядок согласования производственных программ организаций коммунального комплекса (в т.ч. порядок проверки органом регулирования обоснованности предоставленных организациями коммунального комплекса расчетов финансовых потребностей, необходимых для реализации их производственных программ, и соответствующих этим потребностям тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса)

Кроме того, согласно данному документу с 2006 года подлежат регулированию⁶⁹:

1. Тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса;
2. Тарифы на подключение вновь создаваемых (реконструируемых) объектов недвижимости в системе коммунальной инфраструктуры;
3. Тарифы организаций коммунального комплекса на подключение;
4. Надбавки к ценам (тарифам) для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса;
5. Надбавки к тарифам на тарифы на товары и услуги организаций коммунального комплекса.

Обратим внимание на трактовку такого понятия как надбавка к цене и надбавка к тарифу. Под «надбавкой к цене для потребителей» понимается «ценовая ставка, которая учитывается при расчетах потребителей с организациями коммунального комплекса, устанавливается в целях финансирования инвестиционных программ организаций коммунального комплекса и общий размер которой соответствует сумме надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, реализующих инвестиционные программы по развитию системы коммунальной инфраструктуры»⁷⁰. Под «надбавкой к тарифам на товары и услуги» коммунальных предприятий понимается ценовая ставка которая устанавливается для организации на основе надбавки к цене (тарифу) для потребителей, учитывается при расчетах с указанной организацией за производимые ею товары (оказываемые услуги) и используется для финансирования инвестиционной программы коммунального предприятия. Целью введения надбавок является обеспечение потребности коммунального предприятия в финансовых средствах на развитие предприятия, так как на сегодняшний день в тарифах на коммунальные услуги для потребителей инвестиционная составляющая не учитывается. То есть тариф, устанавливаемый регулирующим органом направлен на покрытие только текущих затрат коммунального предприятия. Даже в том случае, если тариф содержит средства на развитие предприятия, то возникают сомнения в их целевом использовании. То есть согласно указанному документу финансовые потребности коммунальных предприятий, участвующих в реализации программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, которые необходимы для реализации их инвестиционных программ, должны обеспечиваться за счет средств, поступающих от

⁶⁹ См. там же, ст. 1

⁷⁰ См. там же, ст. 2

реализации услуг, в части установленных надбавок к тарифам для потребителей данного муниципального образования, а также за счет платы за подключение к сетям инженерно-технического обеспечения.

Принципиально важным является соблюдение принципа целевого использования данных средств, который может быть реализован путем аккумулирования указанных финансовых ресурсов на отдельном счете и поведения мониторинга расходования средств с данного счета регулирующим органом (либо уполномоченной экспертной организацией).

Однако в законе не разработанными остаются такие вопросы как, что должна в себя включать инвестиционная и производственная программа, а также не раскрывается сущность такого понятия как критерий доступности коммунальных услуг для потребителей. Данные вопросы нашли свое разрешение в следующей главе настоящего исследования.

Глава 3. Совершенствование системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования.

3.1. Уточнение принципов системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования.

Как уже было отмечено в данном исследовании, цена на услуги коммунальных теплоснабжающих предприятий пока не является эффективным рычагом регулирования, что тормозит развитие всей экономики города. Особенно велико влияние на цену коммунальной услуги политических и социальных факторов. Уровень тарифов определяется достижением компромисса между производителями услуг, местными органами власти и потребителями. Как показывает практика, степень повышения тарифов во многом зависит от переговорных преимуществ той или иной стороны. Некоторые исследователи считают⁷¹, что разногласия производителей и потребителей лежат в области позиционирования цен. Производители утверждают, что цены занижены, и они не могут аккумулировать средства, необходимые для воспроизводства основного капитала. Потребители, напротив, считают, что цены завышены вследствие необоснованно высоких издержек.

Как отмечалось в главе 2, можно говорить о том, что за последнее время ситуация с ценами на коммунальные услуги теплоснабжающих предприятий кардинальным образом меняется. Так, темпы роста тарифов за последние три года опережают динамику инфляции, что не наблюдалось до 2002 года (см. приложение 3). В ближайшее время цены на данные услуги будут расти. По крайней мере, до тех пор, пока в отрасли не произойдут намеченные сдвиги в части развития конкуренции. Как было выявлено, проблема ценообразования не только в некорректности методик исчисления тарифов, но, прежде всего, в неэффективности всей системы регулирования цен на коммунальные услуги. В этой связи корректировка методики является лишь одной из задач, которые необходимо решить при совершенствовании системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий города. Данные предприятия заинтересованы в максимально высоком тарифе, который покрывал бы все необходимые затраты. И поэтому они, как правило, выступают инициаторами процесса повышения тарифов, причем темпы роста последних определяются главным образом не в соответствии с данными о затратах, а посредством договоренности заинтересованных сторон. Такая постановка задачи в меньшей степени удовлетворяет критерию экономической обоснованности и к тому же стимулирует предприятие

⁷¹ См.: Основы организации и управления жилищно-коммунальным комплексом: Учебно-практическое пособие. / Под общ. ред. проф. П.Г. Грабового. – М.: Изд-во «АСВ», 2004. – 528 с.

инициировать процедуру повышения с заранее завышенным параметром (по принципу «все равно будут снижать»).

Следует сказать о том, что потребитель, в силу отсутствия конкуренции, поскольку речь идет об услугах предприятий естественных монополистов, не имеет возможности сравнивать цены конкурирующих фирм и выявить реальный уровень общественно приемлемых затрат на коммунальные услуги, а также воздействовать на уровень цен, отказавшись от услуг. Потребитель может оценить приемлемость тарифа только с точки зрения своего дохода. Так как реальный уровень доходов основной массы населения низкий, стоимость коммунальных услуг воспринимается как непомерное бремя для потребителя. Особенно остро это восприятие в связи с реформированием жилищно-коммунального хозяйства, когда государство переложило на плечи населения 100% оплату стоимости жилищно-коммунальных услуг (см. приложение 2).

Поэтому считаем целесообразным обоснование принципов⁷², которые должны лежать в основе всех мероприятий по совершенствованию системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования.

Так, законодательно, общие принципы регулирования тарифов и надбавок установлены статьей 4 Федерального закона «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» № 41-ФЗ, а также статьей 3 Федерального закона «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» № 210-ФЗ⁷³.

Кроме того, обоснование принципов тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий представлено в работах таких исследователей как Сиваева С.Б., Андрианова В.В., Хомченко Д.Ю., П.Г. Грабового, Грибанова И.А., Новицкого В.Ф. и Садыкова А.С. и Ряховской А.Н.⁷⁴

Перечень принципов тарифного регулирования коммунальных предприятий, рассмотренный в перечисленных выше исследованиях представлен в таблице 11.

⁷² Под «принципом» автор понимает основные наиболее важные положения, которые следует учитывать при формировании механизма тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования.

⁷³ Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в РФ» №41-ФЗ от 10.03.1995; Федеральный закон от 30.12.04 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»

⁷⁴ См.: Принципы эффективного тарифного регулирования. М. Фонд «Институт экономики города». – 2000, с. 27-28; Основы организации и управления жилищно-коммунальным комплексом: Учебно-практическое пособие. / Под общ. ред. проф. П.Г. Грабового. – М.: Изд-во «АСВ», 2004. – 528 с., с. 86-87; Грибанов И.А., Новицкий В.Ф., Садыков А.С. Резервно-инновационный метод разработки тарифов на жилищно-коммунальные услуги. – М., 2003. – 63 с., с. 57-58; Ряховская А.Н. Ценообразование и тарифная политика как инструмент антикризисного управления муниципальным хозяйством. – М.: ИПК госслужбы, 2001. – 268, с. 106-107.

Перечень принципов тарифного регулирования коммунальных предприятий

№ п/п	Название принципа	Название источника				
		Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в РФ» № 41-ФЗ от 10.03.1995	Федеральный закон от 30.12.04 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»	«Принципы эффективного тарифного регулирования». Фонд «Институт экономики города» Сиваев С.Б., Андрианов В. В., Хомченко Д. Ю.	«Основы организации и управления жилищно-коммунальным комплексом»: Учебно-практическое пособие. / Под общ. ред. проф. П.Г. Грабового	Ряховская А.Н. «Ценообразование и тарифная политика как инструмент антикризисного управления муниципальным хозяйством»
1	2	3	4	5	6	7
1	Принцип достижения баланса интересов коммунальных предприятий и потребителей	+	+	+	+	+
2	Принцип экономической обоснованности планируемых (расчетных) себестоимости и прибыли	+	-	-	-	-
3	Принцип публичности и открытости для потребителей информации о рассмотрении и об утверждении тарифов	+	+	+	+	-
4	Принцип создания условий для привлечения инвестиций.	+	+	-	-	-

Окончание таблицы 11

1	2	3	4	5	6	7
5	Принцип соответствия тарифов и надбавок производственной и инвестиционной программам	-	+	-	-	-
6	Принцип стимулирования снижения производственных затрат, повышение экономической эффективности производства товаров (оказания услуг) и применение энергосберегающих технологий организациями коммунального комплекса	-	+	-	-	+
7	Принцип последовательности и прогнозируемости изменения тарифов	-	+	+	+	+
8	Принцип полного возмещение обоснованных затрат всем участникам процесса предоставления коммунальной услуги конечному потребителю	-	-	+	+	+
9	Принцип усреднения тарифной политики для всех потребителей, находящихся в рамках одного муниципального образования	-	-	+	-	-
10	Принцип снижения политизированности ценообразования	-	-	+	+	-
11	Принцип определенности срока действия тарифа	-	-	-	+	-
12	Принцип стимулирования энергоресурсосбережения у потребителей услуг	-	-	-	-	+
13	Принцип дифференцированного учета интересов различных групп населения	-	-	-	-	+

Таким образом, можно констатировать факт существования широкого спектра подходов к формированию целостного перечня принципов тарифного регулирования коммунальных предприятий муниципального образования. Кроме того, указанные подходы значительно варьируются в части наиболее эффективной комбинации принципов реализации тарифного регулирования.. Следует отметить, что наиболее часто встречающимися и, как нам представляется, наиболее обоснованными являются следующие принципы:

1. Принцип согласования интересов субъектов системы тарифного регулирования;
2. Принцип снижения политизированности процесса тарифообразования;
3. Принцип полного возмещения обоснованных затрат всем участникам процесса предоставления тепла конечному потребителю;
4. Принцип последовательного и прогнозируемого изменения тарифов;
5. Принцип публичности и открытости.

Действительно, как правильно отмечено в приведенных нормативно-правовых документах и исследованиях специалистов, процесс регулирования тарифов затрагивает интересы всех субъектов системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования:

- органов местного самоуправления (как представителей собственника);
- коммунальных теплоснабжающих предприятий;
- потребителей.

Как было выявлено в главе 2 настоящего диссертационного исследования, указанные интересы являются противоречивыми и сложными с точки зрения взаимного согласования. Добиться баланса можно с помощью соответствующих процедур, таких как привлечение потребителей, инвесторов и других заинтересованных сторон в процесс формирования и установления тарифов.

Реализация данного принципа возможна с точки зрения внесения соответствующих изменений в порядок регулирования. Например, разработки соответствующего механизма, позволяющего оценить доступность для населения услуг по обеспечению теплом (см. § 3.2).

Сиваев С.Б., Андрианов В. В., Хомченко Д. Ю., а также П.Г. Грабовой предлагают исходить из принципа снижения политизированности процесса тарифообразования, аргументируя тем, что

основное влияние на динамику тарифов, рассчитываемых для населения, оказывается органами местного самоуправления, регулирующими цены (тарифы) на услуги данных предприятий. Однако органы местного самоуправления в своих действиях полагаются не столько на экономическую обоснованность тарифов, сколько на их приемлемость с политической точки зрения.

При таких условиях, как нам представляется, цена выступает как средство политической борьбы. То есть все чаще в избирательных компаниях кандидаты (чиновники), преследуя политические цели в свои предвыборные программы, включают обещания о снижении тарифов на коммунальные услуги. Такое положение вещей способствует снижению экономической эффективности, выступает «миной замедленного действия» с точки зрения функционального состояния систем жизнеобеспечения (к числу которых следует отнести и сферу теплоснабжения). Поэтому необходимо реформировать взаимоотношения между коммунальными предприятиями и органами местного самоуправления, прежде всего в вопросах тарифной политики. Первые лица города крайне неохотно идут на принятие решений о повышении тарифов, опасаясь социального «взрыва».

По нашему мнению, проблемы социальной напряженности можно избежать в результате более широкого привлечения потребителей к процессу обсуждения и формирования величины тарифа.

Необходимо также определение новых подходов к формированию регулирующего органа. По мнению авторов, регулирующий орган должен удовлетворять следующим критериям:

1. Высокий уровень коммуникационности (сбор и обработка информации по вопросам тарифного регулирования);
2. Умение управлять конфликтной ситуацией и устранять противоречия между предприятием и потребителем;
3. Баланс прав и обязанностей регулирующего органа. Недостаток прав снижает значимость и результативность деятельности, избыток прав может привести к злоупотреблениям. В том числе необходимо предоставление контрольных полномочий за деятельностью руководителей регулируемого предприятия;
4. Независимость регулирующего органа от влияния стейкхолдеров (органов власти, предприятий-естественных монополистов, потребителей);
5. Компетентность регулирующего органа;

Принцип полного возмещения обоснованных затрат всем участникам процесса предоставления тепла конечному потребителю предлагается

такими специалистами как Сиваевым С.Б., Андриановым В. В., Хомченко Д. Ю., Грабовым П.Г. и Ряховской А.Н..

Зачастую возникает ситуация, когда тариф на коммунальные услуги устанавливается ниже себестоимости. При этом местным органам власти необходимо покрывать данную разницу за свой счет. То есть возникает дисбаланс, невозможность функционирования коммунальных теплоснабжающих предприятий города без поддержки бюджета. Это приводит к недофинансированию предприятий, снижению качества оказываемых услуг, ухудшению технического состояния муниципальной собственности. Мы считаем, что с экономической точки зрения этот принцип достаточно очевиден - регулируемое предприятие должно получать финансовые ресурсы в объеме всех произведенных им обоснованных затрат. В этом случае необходимо, чтобы орган местного самоуправления зафиксировал свои обязательства следовать принципу полного возмещения затрат при установлении величины тарифа. Реализация данного принципа во многом определяется успешностью внедрения договорных отношений в систему тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования. В договоре необходимо зафиксировать обязательство собственника имущества осуществлять такую тарифную политику, которая позволит достичь установленных стратегических целей за период регулирования.

В договоре также необходимо предусмотреть ответственность сторон при невыполнении данных обязательств субъектов указанной системы, и зафиксировать минимальные требования к производственной и инвестиционной программе предприятия. Очевидно, что предприятие или управляющая компания не должны нести ответственности за ухудшение имущества коммунального предприятия, которое произошло из-за установления тарифов ниже минимального уровня, обеспечивающего безубыточность.

Принцип последовательного и прогнозируемого изменения тарифов разделяется всеми перечисленными выше учеными и закрепляется в Федеральном законе от 30.12.04 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса». Действительно, система регулирования коммунальных предприятий должна обеспечивать прогнозируемость и предсказуемость изменения тарифов. Установление тарифов должно производиться на определенный срок (период регулирования). Целесообразно воспользоваться зарубежным опытом, когда тариф устанавливается на длительный срок, что создает ситуацию

определенности в отношении будущих денежных потоков. Во-вторых, в течение длительного периода предприятия могут проводить мероприятия по снижению издержек, а полученную экономию расходовать по своему усмотрению. А в рамках периода регулирования при изменении цен на энергоресурсы предприятия возможно введение механизма автоматической индексации тарифов.

Принцип публичности и открытости в явном виде не поддержан Ряховской А.Н., однако, мы считаем, что процедуры тарифного регулирования должны обеспечивать публичность процесса формирования тарифов. Это необходимо для того, чтобы достичь доверия со стороны потребителей данных услуг, а также способствовать достижению баланса интересов в процессе регулирования тарифов. Публичность системы должна обеспечить необходимое методическое и информационное взаимодействие между отдельными элементами данной системы: процедурами мониторинга, подготовки и рассмотрения заявок на пересмотр тарифов, их утверждения и вступления в силу. Зарубежная практика подтверждает необходимость использования данного принципа⁷⁵.

Обязательной функцией исполнительного органа местного самоуправления является информирование населения обо всех условиях и порядке корректировки тарифов, а не только об их повышении, как это чаще всего бывает на практике. Нельзя не учитывать, что тарифы и ценообразование – это своеобразные «болевы точки» системы коммунального хозяйства. Поэтому любая корректировка тарифов в сторону повышения должна быть, во-первых, всесторонне обоснована, а во-вторых, понятным образом доведена до населения. Решением указанной проблемы могут быть специальные публикации, в которых должны освещаться не только новые тарифы, но и информация о предприятии, о структуре себестоимости, о новых направлениях развития предприятия и т.д.

По мнению авторов, исследователи тарифного регулирования коммунальных предприятий муниципального образования уделяют недостаточное влияние таким принципам как:

- принцип экономической обоснованности тарифов;
- принцип установления единого тарифа для всех жителей муниципального образования;

Данные принципы непосредственно должны быть конкретизированы для регулирования предприятий теплоснабжения

⁷⁵ Семенов В.Г. Опыт Польши в теплоснабжении – урок для России // Новости теплоснабжения 2002 №9, с. 8-15

Для реализации принципа экономической обоснованности в рамках законодательства⁷⁶ предлагается при установлении тарифов обязательное проведение независимой экспертизы тарифов на коммунальные услуги. В конце 2004 г. был принят ряд важных законодательных актов, таких как:

- Жилищный кодекс РФ.
- Федеральный закон от 30.12.04 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (далее - Закон № 210-ФЗ).

Согласно этим документам законодательство несколько изменяет задачи проведения независимой экспертизы тарифов. Так, ст.4 и 5 Закона № 210-ФЗ предусматривают, что органы регулирования субъектов РФ и органы регулирования муниципальных образований «привлекают соответствующие организации для проведения экспертизы обоснованности проектов производственных программ, проверки обоснованности расчета соответствующих им тарифов, а также для определения доступности для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса». Согласно Постановлению Правительства РФ от 17.02.04. № 89 «Об утверждении «Основ ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства»» основная цель независимой экспертизы - анализ экономической обоснованности цен (тарифов) на коммунальные услуги, который проводится экспертной организацией с учетом факторов, влияющих на формирование цен (тарифов), а также производственно-технологической и финансово-экономической информации, предоставляемой хозяйствующими субъектами. Таким образом, с 2006 г. цели экспертизы расширятся – экспертам придется проверять не только обоснованность расчетов соответствующих тарифов, но и проводить экспертизу обоснованности проектов производственных программ и инвестиционных программ, а также определять доступность товаров и услуг коммунальных предприятий для потребителей.

Встает вопрос: кто именно должен проводить экспертизу. Из анализа норм п.2 Постановления № 89 следует, что независимую экспертизу тарифов на коммунальные услуги могут проводить только юридические лица. Следовательно, индивидуальные предприниматели, в т.ч. осуществляющие аудиторскую деятельность, не наделены таким правом. В г. Владимире на тарифы теплоснабжающих организаций экспертизу

⁷⁶ Постановление Правительства РФ от 17.02.2004 № 89 «Об утверждении Основ ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства»; Федеральный Закон от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», «Российская газета», № 292 от 31.12.2004

осуществляет Департамент ТЭК. Вправе ли Департамент ТЭК или иные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации или муниципалитетов осуществлять независимую экспертизу тарифов для населения? В соответствии с Постановлением № 89 «экспертная организация – это осуществляющие экспертизу юридическое лицо, которое не является учредителем (участником организации), осуществляющей регулируемую деятельность, и учредителем (участником) которого не является такая организация»⁷⁷. Экспертиза проводится в порядке, определяемом органами местного самоуправления, органами государственной власти городов федерального значения (г. Москва и г. Санкт-Петербург). Таким образом, понятие «независимости» в трактовке данного постановления сводится к взаимному отсутствию имущественных прав у экспертной организации и проверяемого предприятия.

Департамент ТЭК является юридическим лицом⁷⁸, не являющимся учредителем муниципальных унитарных предприятий. Как уже было отмечено выше, порядок проведения экспертизы отдан на усмотрение органов местного самоуправления. Следовательно, если указанный орган местного самоуправления считает возможным проведение экспертизы Департаментом ТЭК и признает его независимым, то реализовать данную экспертизу может сам Департамент. При этом финансирование ДТЭК осуществляется из областного бюджета в пределах средств, перечисляемых энергоснабжающими организациями на его содержание в соответствии с утвержденной сметой⁷⁹. Расходы на содержание Департамента ТЭК возмещаются за счет отчислений, предусмотренных в структуре себестоимости цен (тарифов) на продукцию (услуги) энергоснабжающих организаций в порядке, определяемом Губернатором Владимирской области⁸⁰.

Однако мы считаем, что осуществление экспертизы тарифов на тепловую энергию необходимо проводить сторонней коммерческой организацией. Преимущество данного варианта определяется более высокой степенью объективности формулируемого заключения, чем в случае, когда экспертизу будет проводить Департамент ТЭК. При этом

⁷⁷ Постановление Правительства РФ от 17.02.2004 № 89 «Об утверждении Основ ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства»

⁷⁸ Постановление Губернатора Владимирской области от 11.07.2003 № 352 «О Положении о департаменте государственного регулирования топливно-энергетического комплекса администрации Владимирской области»

⁷⁹ См. там же.

⁸⁰ См. там же.

дискуссионным остается вопрос организации финансирования деятельности экспертной организации.

В соответствии с Постановлением Госстроя России от 21.05.99 № 39 «финансирование работ по экспертизе тарифов на жилищно-коммунальные услуги может осуществляться за счет бюджетных средств или за счет хозяйствующих субъектов. Возможна смешанная форма оплаты с указанием порядка оплаты из разных источников. Конкретный источник финансирования определяется заказчиком»⁸¹. Мы считаем, что финансирование экспертной организации должно быть смешанным (несколько источников финансирования). Такими источниками могут быть:

1. Бюджетные средства (постоянная часть).
2. Процент от общеэксплуатационных расходов, заложенных в тарифы на тепловую энергию (определенный договором между ОМС и экспертной организацией).
3. Премииальные, устанавливаемые за выявленные скрытые резервы снижения тарифа.

То есть финансирование должно быть построено таким образом, чтобы стимулировать работников экспертной организации к детальной проверке деятельности предприятия.

При этом преимущество независимой экспертизы проявляется в том, что экспертное заключение позволяет выявить экономически обоснованный уровень тарифа, являющийся предельным для коммунального теплоснабжающего предприятия

Следует отметить определенную вероятность возникновения ситуации, при которой решение регулирующего органа может не совпадать с решением экспертной организации. Данное противоречие может быть разрешено так же при помощи использования соответствующих процедур тарифного регулирования (например, публичность слушаний по утверждению тарифа).

Для реализации следующего принципа необходимо, чтобы уровень тарифов по оплате тепловой энергии был одинаковым для всего муниципального образования вне зависимости от конкретного источника тепла, так как для жителя неважно к каким котельным и сетям относится его дом. В том случае, если муниципальное образование обслуживается тепловой энергией от различных источников, имеющих различные условия функционирования (особенности технологии, используемого

⁸¹ Постановление Госстроя России от 21.05.99 № 39 «О порядке проведения финансовых и технологических экспертиз тарифов на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации»

оборудования и топлива), использование метода определения экономически обоснованного тарифа приводит к ситуации ценовой дискриминации (различный уровень тарифов по географическим районам муниципального образования). Например, потребности муниципального образования «г. Владимир» в тепловой энергии удовлетворяются 14 источниками (см. приложение 4). Следуя теории справедливости В. Врума⁸², потребитель сравнивает собственные затраты на оплату коммунальных услуг с затратами окружающих. В том случае, если имеет место отклонения по тарифам в зависимости от территориального признака, возникает группа потребителей недовольных более высоким уровнем тарифов.

Проведение единой тарифной политики для всех потребителей тепловой энергии муниципального образования предполагает осуществление расчета средневзвешенного уровня тарифа на тепловую энергию по объему реализации всех источников тепловой энергии муниципального образования (см. приложение 4).

Основным препятствием реализации данного принципа является позиция ЖСК и ТСЖ, которые, являясь юридическими лицами, могут приобретать тепловую энергию по прямому договору с теплоснабжающей организацией. Логика ТСЖ и ЖСК в такой ситуации состоит в следующем: в том случае, если средний тариф ниже тарифа конкретного источника теплоснабжения, то ТСЖ и ЖСК заинтересованы в его использовании. А в случае, если средний тариф выше стоимости тепловой энергии конкретного источника, то ТСЖ и ЖСК, ссылаясь на действие прямого договора, отказываются использовать при расчетах платы за тепловую энергию средний тариф. Решение данной проблемы заключается в создании Единой теплоснабжающей организации.

В качестве такой организации может выступить ОАО «ВКС» с условием заключения договора аренды или принятия на баланс разводящих и внутридомовых сетей предприятий-поставщиков тепловой энергии. В таком случае существует возможность конкуренции с точки зрения выработки тепловой энергии, а транспортировка будет осуществляться одной организацией. Потребители, проживающие как в муниципальном, ведомственном, так и в частном жилищном фонде (включая ЖСК и ТСЖ) будут заключать договора на поставку тепловой энергии с Единой теплоснабжающей организацией.

⁸² Менеджмент: учебник для вузов / под ред. М.М. Максимцова, М.А. Комарова. – 2-е изд. доп. и перераб.. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Единство, 2002. – 359 с., с. 141-142

Предлагаемая в книге обоснованная и дополненная совокупность принципов тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий приведена в таблице 12.

Таблица 12

Мероприятия по реализации принципов системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования

№ п/п	Принцип тарифного регулирования	Основное препятствие реализации	Предлагаемые мероприятия для устранения
1	2	3	4
1	Принцип балансирования интересов субъектов системы тарифного регулирования	Противоречия целей субъектов системы тарифного регулирования	1. Привлечение потребителей к процессу обсуждения и формирования величины тарифа 2. Разработка механизма регулирования, позволяющего оценить доступность для населения услуг коммунальных теплоснабжающих предприятий города.
2	Принцип снижения политизированности ценообразования	Цена (тариф) выступает как средство политической борьбы	1. Привлечение потребителей к процессу обсуждения и формирования величины тарифа 2. Определение перечня критериев формирования регулирующего органа: - высокий уровень коммуникационности; - умение управлять конфликтной ситуацией и устранять противоречия между предприятием и потребителем; - баланс прав и обязанностей регулирующего органа; - независимость регулирующего органа; - компетентность.
3	Принцип полного возмещения обоснованных затрат всем участникам процесса предоставления тепла конечному потребителю	Установление тарифа органами местного самоуправления ниже себестоимости	Внедрение договорных отношений в систему тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования для фиксации обязательств и определения ответственности сторон договора при невыполнении данных обязательств субъектов указанной системы

Окончание таблицы 12

1	2	3	4
4	Принцип экономической обоснованности тарифов	Действующее законодательство четко не определяет организацию, осуществляющую экспертизу тарифов	Передача функций по экспертизе тарифов независимой коммерческой организации; Определение порядка финансирования экспертной организации
5	Принцип последовательности и прогнозируемости изменения тарифов	Нестабильность и переходный характер российской экономики	Увеличение длительности регулируемого периода с механизмом автоматической индексации тарифов, учитывающим влияние инфляции
6	Принцип установления единого тарифа для всех потребителей муниципального образования	«Особая» позиция ЖСК и ТСЖ	Создание Единой теплоснабжающей организации
7	Принцип публичности и открытости	Слабая информированность населения в вопросах установления тарифов	Информирование населения посредством СМИ обо всех процедурах тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования

Представленный в таблице 12 комплекс мероприятий объединен единым замыслом повышения эффективности системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования. Однако необходимо определить перспективные направления развития данной системы с позиции формирования механизма балансирования интересов всех субъектов целеполагания с учетом определения критерия доступности жилищно-коммунальных услуг для населения.

3.2. Разработка механизма согласования интересов участников системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования.

Проведенный в главе 2 работы анализ наглядно показал наличие «пробелов» в законодательстве относительно тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования. Основным методом регулирования тарифов на коммунальные услуги в нашей стране является определение предельного уровня тарифов, который устанавливается без учета возможности населения оплатить предоставленные услуги. Специфика технологии

предоставления коммунальных услуг не позволяет отечественным потребителям самостоятельно регулировать объем потребления. Зарубежная практика показывает, что при повышении цены на коммунальные услуги, либо по другим причинам, потребитель может отрегулировать величину предоставления этой услуги. В нашей стране при существующей технологии величина потребления определяется на основе нормативов, поэтому повышение тарифов сопровождается снижением способности населения оплачивать стоимость коммунальных услуг. Спрос на жилищно-коммунальные услуги является абсолютно неэластичным, так как потребители не могут отказаться от предоставляемых коммунальными предприятиями услуг, что может при повышении тарифов привести к росту задолженности потребителей перед коммунальными предприятиями⁸³.

Необходимо подчеркнуть тот факт, что с вступлением в силу Федерального закона от 30.12.04 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» включение инвестиционной составляющей (надбавки) в тарифы на коммунальные услуги объективно приведет к значительному росту тарифов. Поэтому формирование механизма согласования интересов участников системы тарифного регулирования является актуальной и значимой задачей.

Составители «Толкового словаря русского языка» С.И. Ожегов и Н.Ю. Шведова приводят следующие определения понятия «механизм»: «внутреннее устройство; система, устройство, определяющее порядок конкретного вида деятельности; последовательность состояний, процессов, определяющих собою конкретные действия, явления»⁸⁴.

Механизм согласования интересов участников системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования⁸⁵, по мнению авторов, должен включать следующие этапы (рис. 20).

1. Определение регулирующим органом уровня доходов населения муниципального образования на основе статистической информации в целом по городу ($У_d$). Уровень доходов определяется показателями представленными в приложении 6.

⁸³ Башмаков И.А. Способность и готовность населения оплачивать жилищно-коммунальные услуги // Вопросы экономики № 4 2004, с. 136-150; Башмаков И.А. Тепло, деньги и жилищная реформа. Политика трансформации // Новости теплоснабжения № 9 2002, с. 4

⁸⁴ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М.: Азъ Ltd., 1992. – 960 с.

⁸⁵ Под «механизмом» авторы понимают систему взаимосвязанных элементов (субъекта управления, объекта управления, операции, процедуры, рычаги и инструменты), обеспечивающих функционирование тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования.

2. Расчет критерия доступности для населения жилищно-коммунальных услуг в виде предельной величины расходов жителей муниципального образования на оплату стоимости жилищно-коммунальных услуг ($ПР_{ЖКУ}$). (см. § 3.3. работы).

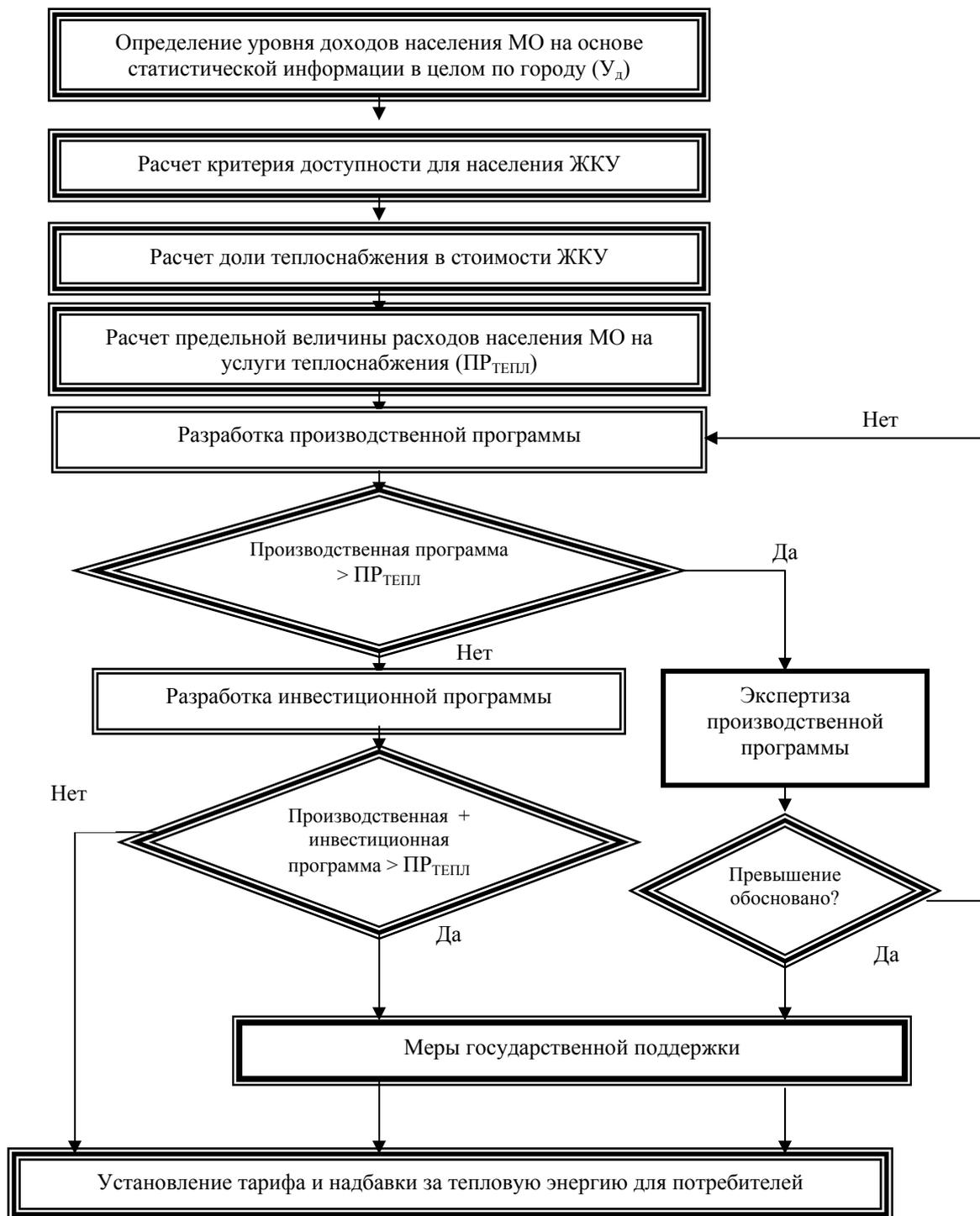


Рис. 20 Блок-схема механизма согласования интересов субъектов целеполагания системы тарифного регулирования

Пояснения к рис. 20:



- действия регулирующего органа;



- функции коммунального предприятия;



- действия экспертной организации;



- функции органов государственной власти.

3. Полученный показатель $PP_{ЖКУ}$ характеризует предел затрат жителей муниципального образования на оплату жилищно-коммунальных услуг (содержание и текущий ремонт жилья, вывоз твердых и жидких бытовых отходов, электроснабжение, водоснабжение и канализация, газоснабжение и теплоснабжение)⁸⁶. Поэтому необходимо определить долю затрат на оплату услуг теплоснабжения в общем объеме стоимости жилищно-коммунальных услуг. Данный показатель определяется как усредненная величина исходя из нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг, социальной нормы площади жилья и нормативной длительности отопительного периода.

Доля стоимости услуг теплоснабжения в общей стоимости жилищно-коммунальных услуг может быть определена по формуле:

$$D^{\text{тепл}} = \text{ЖКУ}^{\text{тепл}} / S \cdot \text{ЖКУ}^{\text{М2}},$$

где $\text{ЖКУ}^{\text{М2}}$ – стоимость жилищно-коммунальных услуг на 1 м² (руб./м²).

$\text{ЖКУ}^{\text{тепл}}$ - величина оплаты услуг по теплоснабжению, руб.

S – отапливаемая площадь в муниципальном образовании (м²);

Величина оплаты услуг по теплоснабжению определяется по следующей формуле:

$$\text{ЖКУ}^{\text{тепл}} = T + \text{ГВС},$$

где T – стоимость отопления (руб.);

ГВС – стоимость горячего водоснабжения (руб.).

В свою очередь стоимость горячего водоснабжения может быть рассчитана по следующей формуле:

$$\text{ГВС} = \text{Ч}_{\text{нас}} \cdot \text{Норм}_{\text{ГВС}} \cdot \text{Тариф}_{\text{Гкал}} \cdot K_1,$$

где $\text{Ч}_{\text{нас}}$ – численность населения муниципального образования, пользующаяся услугами ГВС (чел.);

$\text{Норм}_{\text{ГВС}}$ – норматив обеспеченности населения ГВС (Гкал/чел);

⁸⁶ Общероссийский классификатор услуг населению ОК 002-93

Тариф_{Гкал} – тариф за 1 Гкал (руб./Гкал);

K_1 – поправочный коэффициент, определяемый отношением количества дней фактического предоставления услуги ГВС к числу дней в году.

Стоимость отопления может быть определена по формуле:

$$T = S \cdot \text{Норм}_T \cdot \text{Тариф}_{\text{Гкал}} \cdot K_2,$$

где S – отапливаемая площадь в муниципальном образовании (м^2);

Норм_T – норматив по отоплению 1 м^2 ($\text{Гкал}/\text{м}^2$);

K_2 – поправочный коэффициент, учитывающий нормативную длительность отопительного периода, определяемый отношением длительности отопительного периода (мес.) к числу месяцев в году.

4. Предельная величина расходов потребителя на оплату услуг теплоснабжения ($\text{ПР}_{\text{тепл}}$) определяется по следующей формуле:

$$\text{ПР}_{\text{тепл}} = \text{ПР}_{\text{жкх}} D^{\text{тепл}}$$

5. Полученный показатель $\text{ПР}_{\text{тепл}}$ сравнивается с суммой финансирования, определяемой в соответствии с производственной программой теплоснабжающих предприятий муниципального образования. Как было показано в § 2.3 данного исследования содержание производственной программы определяется предприятием самостоятельно⁸⁷. В производственной программе необходимо указывать затраты и прибыль предприятия, в том числе затраты на капитальный ремонт тепловых сетей, то есть те, финансовые средства, которые необходимы для поддержания работоспособности предприятия при предоставлении качественных услуг населению.

6. Если финансирование производственной программы превышает предельный уровень оплаты услуг теплоснабжения, то необходимо проведение экспертизы производственной программы независимой экспертной организацией. В случае необоснованного превышения осуществляется пересмотр производственной программы. В случае обоснованного превышения определяется размер финансирования на субсидирование населения.

7. Если финансирование производственной программы не превышает $\text{ПР}_{\text{тепл}}$, то с этим показателем сравнивается сумма финансирования производственной и инвестиционной программы. Инвестиционная программа

⁸⁷ Федеральный закон от 30.12.2004 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»

разрабатывается предприятием в соответствии с программой комплексного социально-экономического развития муниципального образования⁸⁸.

В инвестиционной программе необходимо предусмотреть следующие затраты:

- на реконструкцию (возмещение физического и морального износа, изменение назначения производственных фондов⁸⁹);
- на модернизацию (устранение физического и частично морального износа без изменения назначения основных фондов⁹⁰);
- на новое строительство (полное возмещение физического и морального износа ветхих фондов⁹¹).

Среди перечисленных компонент особая роль должна отводиться реконструкции тепловых сетей. Повышение качества услуг теплоснабжающих предприятий с помощью реконструкции объясняется тем, что именно она, в отличие от капитального и текущего ремонта, обеспечивает расширенное воспроизводство, в то время как ремонт направлен лишь на восстановление тех технических и эксплуатационных свойств, которые имело технологическое оборудование. Реконструкция обеспечивает такое восстановление основных фондов, при котором они по своим показателям превосходят оригиналы. Также в инвестиционной программе необходимо указать источники ее финансирования, т. е. какая часть финансовых средств может быть покрыта за счет тарифа, какая часть - за счет муниципального бюджета, а какая – за счет внебюджетных источников.

В случае выявления отклонения инвестиционная программа в данной части должна финансироваться (частично или полностью) за счет бюджета муниципального образования, либо за счет бюджета субъекта Федерации⁹². Согласно закону Владимирской области № 90-ОЗ от 2.09.2002 «О государственной поддержке инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений на территории Владимирской области» финансирование инвестиционной программы коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципальных образований относится к «инвестиционным проектам 5 категории» (как инвестирование объекта жилищно-коммунального хозяйства⁹³) и может рассчитывать на следующие виды государственной поддержки:

- включение проекта в адресную инвестиционную программу Владимирской области;

⁸⁸ См. там же.

⁸⁹ Основы организации и управления жилищно-коммунальным комплексом: Учебно-практическое пособие. / Под общ. ред. проф. П.Г. Грабового. – М.: Изд-во «АСВ», 2004. – 528 с., с. 14-16

⁹⁰ См. там же

⁹¹ См там же

⁹² Закон Владимирской области № 90-ОЗ от 2.09.2002 «О государственной поддержке инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений на территории Владимирской области»

⁹³ См. там же, ст. 19

- предоставление государственных гарантий областного бюджета до 10% от суммы проекта;
- установление ставки налога на прибыль организаций в части сумм налога, зачисляемых в областной бюджет, в размере 13,5%;
- уменьшение налогооблагаемой базы на среднегодовую стоимость имущества, созданного или приобретенного в ходе реализации инвестиционного проекта, в течение срока окупаемости инвестиций;
- предоставление субсидий из областного бюджета на компенсацию части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в кредитных организациях на реализацию инвестиционного проекта⁹⁴.

Схема согласования интересов субъектов системы тарифного регулирования представлен на рис. 21.

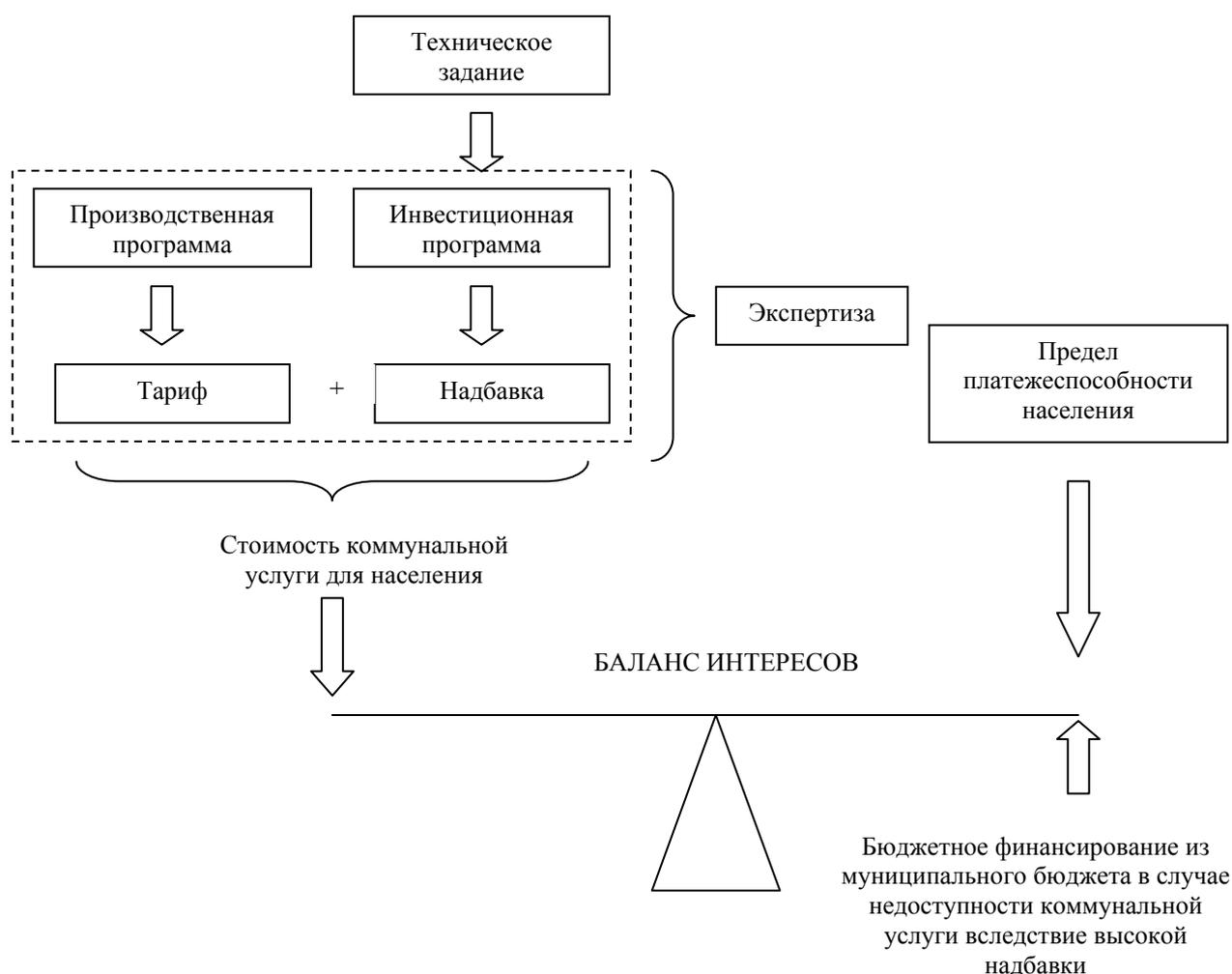


Рис. 21 Схема согласования интересов

⁹⁴ См. там же

3.3. Расчет критерия доступности для населения жилищно-коммунальных услуг.

Российское законодательство определяет *доступность* для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса как «возможность приобретения и оплаты потребителями соответствующих товаров и услуг организаций коммунального комплекса с учетом цен (тарифов) для потребителей и надбавок к ценам (тарифам) для потребителей»⁹⁵. Критерием доступности жилищно-коммунальных услуг для населения можно считать предельный уровень собственных расходов граждан на оплату коммунальных услуг. Данная величина может быть определена в соответствии с четвертым федеральным стандартом предоставления жилищно-коммунальных услуг, равным 22% от уровня доходов населения⁹⁶. Однако, эмпирические исследования указывают на завышенное значение данного показателя⁹⁷. Следует отметить, что существующий критерий доступности для населения жилищно-коммунальных услуг определяется исходя из среднедушевых доходов. При этом не учитывается дифференциация населения по денежным доходам, значительная для экономики России. Так, коэффициенты доходов (отношение среднего дохода 10% самого богатого населения к среднему доходу 10% самого бедного) по оценкам специалистов составляют до 40 раз⁹⁸. Поэтому при определении предельной величины собственных расходов граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг следует учитывать дифференциацию населения по доходам. Данный подход достаточно проработан в монографическом исследовании Ряховской А.Н.⁹⁹, которая обосновывает метод симметричного распределения эффекта естественной монополии. Суть указанного метода состоит в перераспределении бремени коммунальных расходов между потребителями услуг. Ряховская А.Н. предлагает «в целях освобождения бюджета от дополнительных расходов тариф устанавливать на таком

⁹⁵ Федеральный закон от 30.12.04 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»

⁹⁶ Указ Президента РФ от 27.05.1997 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в РФ» № 528

⁹⁷ См.: Башмаков И.А. Показатель дисциплины платежей – интегральный параметр успеха российской реформы ЖКХ // Новости теплоснабжения № 5 2005, с. 2-11; Башмаков И.А. Способность и готовность населения оплачивать жилищно-коммунальные услуги // Вопросы экономики № 4 2004, с. 136-150; Башмаков И.А. Тепло, деньги и жилищная реформа. Политика трансформации // Новости теплоснабжения № 9 2002, с. 4

⁹⁸ Щербаков А.И., Парасочка В.Т. Доходы населения и оплата ЖКУ // ЖКХ журнал руководителя и главного бухгалтера № 7, часть 1 2005, с. 44-46

⁹⁹ Ряховская А.Н. Ценообразование и тарифная политика как инструмент антикризисного управления муниципальным хозяйством. – М.: ИПК госслужбы, 2001. – 268

уровне, который позволяет жилищные субсидии малоимущим, предоставляемые из бюджета, перераспределять между остальным населением»¹⁰⁰. Несомненным преимуществом данного метода является возможность освобождения бюджета муниципального образования от дополнительной финансовой нагрузки для текущей деятельности коммунальных предприятий. Однако это противоречит принципу единой тарифной политики и метод применим лишь при малом количестве малообеспеченных граждан в общей численности населения (10-15%)¹⁰¹. Указанное условие не выполнимо, о чем свидетельствуют статистические данные в целом по РФ, так и по отдельным регионам. В целом численность россиян с денежными доходами ниже прожиточного минимума составляет 24-25%.¹⁰² Классификация регионов РФ по численности граждан с денежными доходами ниже прожиточного минимума приведена в таблице 13.

Таблица 13

Классификация регионов РФ по удельному весу населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума¹⁰³

Группа регионов РФ	Название региона	Удельный вес населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, %
«Благополучные»	Тюменская обл.	16,1
	Ханты-Мансийский АО	11,8
	Ямало-Ненецкий АО	7,6
	Карелия	20
	Москва	21
	Санкт-Петербург	21,1
«Средние»	Ярославская обл.	21,4
	Республика Коми	21,5
	Тульская обл.	22,1
	Нижегородская обл.	22,9
	Республика Башкирия	23,1
	Томская обл.	23,3
	Кемеровская обл.	23,5
	Республика Саха	23,8
Белгородская обл.	25	
«Кризисные»	Калмыкия	57,4
	Ингушетия	87,6
	Читинская обл.	57,3
	Ивановская	67,4

¹⁰⁰ Ряховская А.Н. Ценообразование и тарифная политика как инструмент антикризисного управления муниципальным хозяйством. – М.: ИПК госслужбы, 2001. – 268, с. 140

¹⁰¹ См. там же, с. 140

¹⁰² Щербаков А.И., Парасочка В.Т. Доходы населения и оплата ЖКУ // ЖКХ журнал руководителя и главного бухгалтера № 7, часть 1 2005, с. 44-46

¹⁰³ Построено по данным Госкомстата России за 2003 г.

Приведенные в таблице статистические данные показывают, что даже в благополучных регионах доля малоимущего населения превышает 10-15%, что наглядно свидетельствует о невозможности применения на практике метода, предложенного Ряховской А.Н.

Поэтому в работе, критерий доступности для населения жилищно-коммунальных услуг предлагается рассчитывать с учетом дифференциации населения по доходам.

Исходя из указанных требований расчет критерия доступности для населения жилищно-коммунальных услуг должен включать следующие вычислительные процедуры:

2.1. Осуществление группировки статистических данных о дифференциации населения по доходам с определением среднедушевого дохода по группе и удельного веса групп в общей численности населения муниципального образования. Интервалы следует принять равными.

2.2. Определение удельного веса групп населения с доходами ниже прожиточного минимума. Расчет среднедушевого дохода по каждой группе как средней арифметической простой между нижней и верхней границей группы. Для групп наименее и наиболее обеспеченного населения нижняя и верхняя граница определяются по величине интервала соответственно (см. п. 2.1.).

2.3. Расчет предельного уровня собственных расходов граждан на оплату стоимости жилищно-коммунальных услуг исходя из значения федерального стандарта (22% от величины доходов), численности населения и среднедушевого дохода. В условиях высокого расслоения населения по доходам вместо среднедушевого дохода предлагается использовать медианное значение дохода на душу населения.

Если в расчетах предельной величины оплаты жилищно-коммунальных услуг используется среднедушевой доход, расчетная формула будет иметь вид:

$$ПР_{\text{жкку}} = СД \cdot Ч \cdot 0.22, \text{ где}$$

СД – среднедушевой доход

Ч – численность населения муниципального образования, проживающая в жилищном фонде.

При использовании медианного дохода расчетная формула примет следующий вид:

$$ПР_{\text{жкку}} = М_{\text{Е}} \cdot Ч \cdot 0.22, \text{ где}$$

М_Е – медианное значение доходов населения муниципального образования.

Расчеты по г. Владимиру показали, что поскольку доходы населения муниципального образования характеризуются высокой степенью

дифференциации, среднедушевой уровень доходов, равный 4710,60 руб./мес. в 2004 г. и 5153,60 руб./мес. не отражают реального положения. На начало 2005 г. около 30% населения имеют доходы ниже прожиточного минимума, равного 2314 руб./мес. Соотношение доходов первой и десятой децилей составило в 2005 г. 13 раз. Доходы половины населения не превышали в 2004 г. – 3728,47 руб./мес., а в 2005 г. – 4157,74 руб./чел. (таблица 15, 16). Поэтому рассчитанный коэффициент вариации, равный 91,31% в 2004 г. и 87,50% в 2005 г. свидетельствуют о ненадежности средней величины, используемой для оценки платежеспособности населения при оплате жилищно-коммунальных услуг. В этом случае более правомерно использовать медиану для характеристики центральной тенденции¹⁰⁴. Отсюда федеральный стандарт на уровне 22% от среднедушевого дохода следует признать завышенным для большей части населения г. Владимира. Предельная стоимость жилищно-коммунальных услуг, которая может быть оплачена населением по состоянию на 2004 г. составила 30,79 руб./м² при фактической стоимости услуг 28,16 руб./м². При расчетах по среднедушевому доходу стоимость жилищно-коммунальных услуг может быть увеличена почти на 8 руб./м², если же расчеты осуществлять по медиане, значительное увеличение тарифов на жилищно-коммунальные услуги в 2005 г. исчерпало резервы их роста (табл. 14). Поэтому возможность роста тарифов и, соответственно, финансирование инвестиционной программы в 2006 г. может реализоваться либо при существенном повышении доходов населения, либо за счет бюджетных средств.

Таблица 14

Сравнение критериев доступности для населения стоимости жилищно-коммунальных услуг на 2005 г.

№ п/п	Стоимость жилищно-коммунальных услуг на основе действующего тарифа	Предельная стоимость жилищно-коммунальных услуг на основе среднедушевого дохода	Предельная стоимость жилищно-коммунальных услуг на основе медианного значения
Всего, тыс. руб.	209223,17	256236,99	206722,88
На 1 м ²	35,38	43,30	34,96

Основная цель корректировки критерия доступности – это снизить предельный уровень оплаты жилищно-коммунальных услуг для населения муниципального образования.

¹⁰⁴ Ефимова М.Р., Петрова Е.В., Румянцев В.Н. Общая теория статистики: Изд. 2-е, испр. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 416 с.

Таблица 15

Расчет среднедушевого дохода населения г. Владимира в 2004 г.

Группировка населения по доходам	Варианты (x)	Частоты (f)	Кумулята (S)	xf	x-хср	(x-хср) ²	(x-хср) ² f	Среднеквадратическое отклонение	Коэффициент вариации
до 2000	1000	29,63	29,63	29630,0	-3231,80	10444531,24	309471460,6		
2000-4000	3000	23,57	53,2	70710,0	-1231,80	1517331,24	35763497,33		
4000-6000	5000	20,87	74,07	104350,0	768,20	590131,24	12316038,98		
6000-8000	7000	14,28	88,35	99960,0	2768,20	7662931,24	109426658,1		
8000-10000	9000	4,81	93,16	43290,0	4768,20	22735731,24	109358867,3		
10000-26000	18000	6,84	100	123120,0	6768,20	45808531,24	313330353,7		
Итого		100,00	Средний доход	4710,60	Медиана	3728,468	889666876	4301,19	91,31

Таблица 16

Расчет среднедушевого дохода населения г. Владимира в 2005 г.

Группировка населения по доходам	Варианты (x)	Частоты (f)	Кумулята (S)	xf	x-хср	(x-хср) ²	(x-хср) ² f	Среднеквадратическое отклонение	Коэффициент вариации
до 2000	1000	27,84	27,84	27840,0	-3604,80	12994583,04	361769191,8		
2000-4000	3000	20,54	48,38	61620,0	-1604,80	2575383,04	52898367,64		
4000-6000	5000	17,28	65,66	86400,0	395,20	156183,04	2698842,931		
6000-8000	7000	20,06	85,72	140420,0	2395,20	5736983,04	115083879,8		
8000-10000	9000	6,44	92,16	57960,0	4395,20	19317783,04	124406522,8		
10000-26000	18000	7,84	100	141120,0	6395,20	40898583,04	320644891		
Итого		100,00	Средний доход	5153,60	Медиана	4157,74	977501696	4509,41	87,50

3.4. Формирование методики оценки эффективности системы тарифного регулирования теплоснабжающих предприятий муниципального образования.

Система тарифного регулирования теплоснабжающих предприятий города является элементом общей стратегии развития муниципального образования¹⁰⁵. Следовательно, как функциональная стратегия (политика) данная система не должна противоречить другим составляющим элементам стратегии муниципального образования. Выполнение данных условий позволит более корректно и эффективно добиваться реализации основной цели тарифного регулирования теплоснабжающих предприятий – а именно достигать баланса интересов стейкхолдеров (органов местного самоуправления (муниципалитета), коммунальных теплоснабжающих предприятий и потребителей (населения)). Таким образом, основное требование к системе тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий на муниципальном уровне состоит в том, что она должна обеспечивать выполнимость производственной и инвестиционной программ предприятия, а также доступность для потребителей коммунальных услуг. И поэтому можно говорить, что данная система эффективна лишь в том случае, если выполняется указанное выше требование.

В общем виде под эффективностью понимается соотношение результата и затрат на достижение результата. Как правило, оценка эффективности может быть реализована с точки зрения следующих направлений:

1. оценки коммерческой эффективности, предусматривающей определение прибыльности, рентабельности, сроков окупаемости;
2. оценки бюджетной эффективности, определяемой с позиции органов государственной власти как дополнительного дохода бюджета, либо как экономия бюджетных средств;
3. оценки социальной эффективности, отражающейся в достижении интересов общества.

Особенностью оценки эффективности системы тарифного регулирования является необходимость взаимной увязки указанных подходов, которая определяется различными целевыми установками. Поэтому возникает объективная необходимость формирования методики,

¹⁰⁵ Гутман Г.В., Илларионов А.Е., Кретинин В.А., Лапыгин Ю.Н., Муратов А.И. Стратегия развития муниципалитета / под общ. ред. Г.В.Гутмана и А.Е. Илларионова. – М.: ЮРКНИГА, 2003

позволяющей реализовать оценку эффективности системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий города.

В качестве инструмента разрешения данной проблемы можно избрать систему показателей, основанную на целевых установках, отражающих интересы субъектов системы тарифного регулирования. При этом управленческое решение (в данном случае – установление тарифа) следует признать эффективным, если в соответствии с критерием эффективности В. Парето положение одного из субъектов улучшается, при неизменном положении остальных. Представленные показатели являются важнейшими индикаторами («панель приборов»), наличие которых существенным образом снижает степень неопределенности деятельности регулирующего органа.

Основные этапы выбора показателей заимствованы из методики, предложенной проф., д.э.н. Лапыгиным Ю.Н.¹⁰⁶, и включают:

- определение целей.
- формирование перечня показателей, адекватных целям.
- определение критериев оценки степени достижения показателей.

Определение целей

Целевые установки муниципалитета (бюджета) обоснованы в § 2.1 и включают:

- повышение эффективности использования муниципального имущества;
- сокращение расходов муниципального бюджета;
- обеспечение надежности систем жизнеобеспечения города.

Цели коммунальных теплоснабжающих предприятий включают:

- повышение эффективности деятельности предприятия;
- обеспечение финансовой стабильности предприятия;
- развитие потенциала предприятия;
- максимизация полученного дохода предприятия;
- формирование инвестиционной привлекательности;
- повышение качества и надежности предоставления услуг.

Целями потребителей услуг, предоставляемых коммунальными предприятиями (населением и организациями) являются:

- установление приемлемого уровня тарифов;
- рост качества жизни населения (за счет повышения качества услуг и снижения уровня тарифов).

¹⁰⁶ См.: Современные модели стратегий развития организаций / отв. ред. Ю.Н. Лапыгин. – Владимир: АНО «НИРР», АНО «АМР», 2004 – 203 с.

*Формирование перечня показателей, адекватных целям и критериев
оценки степени их достижения*

Приведенные выше рассуждения позволяют декомпозировать сбалансированную систему показателей тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий города по 3 направлениям (стратегическим картам):

- *Клиентской* (показатели, отражающие меру достижения интересов населения);

- *Карты внутренних бизнес-процессов* (показатели, отражающие меру достижения интересов коммунальных теплоснабжающих предприятий);

- *Муниципальной карты* (показатели, отражающие меру достижения интересов органов местного самоуправления и местного бюджета).

Следовательно, принципиальная схема, отражающая факторы, которые определяют успех реализации тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий города, приведена на рисунке 22.

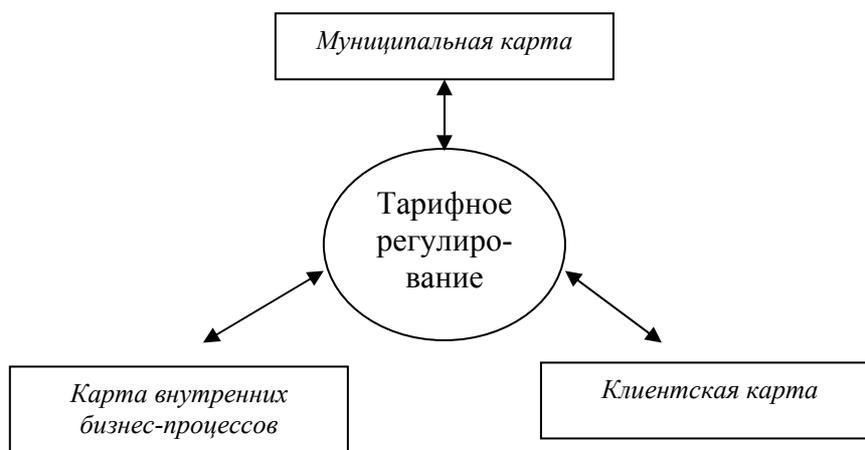


Рис. 22. Карты показателей, отражающие меру достижения целей субъектов системы тарифного регулирования

Муниципальная карта может включать показатели, приведенные в таблице 17.

Таблица 17

Показатели муниципальной карты

№ п/п	Цель	Наименование показателя	Ед. измерения	Порядок расчета	Информационная обеспеченность	Оценка динамики
1	Повышение эффективности использования муниципального имущества	Прирост доходов местного бюджета от использования имущества	руб.	прирост доходов местного бюджета к ассигнованиям из бюджета на инвестиционную программу	отчетность налоговых органов	положительным признается рост показателя
2	Сокращение расходов местного бюджета	Расходы на субсидирование населения	руб.	Абсолютное значение в расходах бюджета МО	отчетность структурных подразделений ОМС	положительным признается снижение показателя
3		Задолженность бюджета перед предприятием по платежам за тепловую энергию	руб.	разность между кредиторской задолженностью бюджетных организаций и фактической оплатой из бюджета МО	отчетность предприятия структурных подразделений ОМС	положительным признается снижение показателя
4	Обеспечение надежности системы теплоснабжения	Количество и сумма продолжительности перерывов в обслуживании	дни	устанавливаются ОМС	отчетность предприятия	определяется характером аварийной ситуации (не более 2 недель)

Клиентская карта может быть основана на следующих показателях (см. таблицу 18).

Таблица 18

Показатели клиентской карты

№ п/п	Цель	Наименование показателя	Ед. измерения	Порядок расчета	Информационная обеспеченность	Оценка динамики
1	2	3	4	5	6	7
1	Установление приемлемого уровня тарифов	Доля семей, получающих жилищные субсидии	%	отношение количества домохозяйств, получающих жилищные субсидии к общему количеству семей в МО	Формы государственной статистической отчетности 22-ЖКХ (субсидии) и 22-ЖКХ (реформа) краткая	оптимальное значение – 15 % ¹⁰⁷ (если значение показателя более 15%, тарифы завышены; при значении показателя менее указанного, платежеспособность населения занижена)

¹⁰⁷ Принципы эффективного тарифного регулирования. Фонд «Институт экономики города». М. - 2000

Окончание таблицы 18

1	2	3	4	5	6	7
2	Установление приемлемого уровня тарифов	Доля расходов на оплату услуг в доходе семьи	%	Отношение расходов по оплате услуг теплоснабжение к доходам домохозяйства	Формы государственной статистической отчетности	В соответствии с методикой, предложенной в п. 3.2 настоящего исследования
3		Задолженность потребителя за услуги теплоснабжения	руб.	разность между кредиторской задолженностью потребителей и фактической оплатой стоимости услуг	отчетность предприятия	положительным признается снижение показателя
4	Рост качества жизни	Динамика уровня тарифов на тепловую энергию	%	отношение тарифов отчетного и базисного периода	информация регулирующего органа	зависит от метода регулирования; наличие взаимосвязи с индексом инфляции
5		Снижение числа жалоб населения	—		Отчетность предприятия	

Карта внутренних бизнес-процессов может определяться показателями, приведенными в таблице 19.

Таблица 19

Показатели карты внутренних бизнес-процессов

№ п/п	Цель	Наименование показателя	Ед. измерения	Порядок расчета	Информационная обеспеченность	Оценка динамики
1	2	3	4	5	6	7
1	Повышение эффективности деятельности предприятия	Рентабельность	%	отношение чистой прибыли к себестоимости	отчет о прибылях и убытках (форма №2)	> 100% (положительным признается увеличение показателя)
2	Обеспечение финансовой стабильности	Коэффициенты общего и нормативного покрытия	—	$K_{o.п} = TA / KO$; $K_{н.п} = (KO + ДЗб + НС) / KO^{108}$	Бухгалтерский баланс	$K_{o.п} > K_{н.п}$
3		Себестоимость	руб./Гкал	отношение фактических затрат на объем реализации услуг в натуральной форме	отчетная калькуляция себестоимости услуг (форма №6)	положительным признается снижение показателя за счет факторов, подконтрольных предприятию

¹⁰⁸ Финансовый анализ деятельности предприятий: Метод.указания к курсовой работе / Владим. гос. ун-т; Сост. Е.М. Марченко. Владимир, 1999. 24 с., с. 10-11

Окончание таблицы 19

1	2	3	4	5	6	7
4	Обеспечение финансовой стабильности	Чистая прибыль	руб.	Прибыль, остающаяся в распоряжении предприятия после уплаты налогов	отчет о прибылях и убытках (форма №2)	> 0(положительным признается увеличение показателя)
5	Максимизация полученного дохода	Стоимостной объем производства и реализации услуг	руб.	произведение объемов производства и реализации услуг на тариф	отчет о прибылях и убытках (форма №2)	соответствие установленной производственной программе
6	Развитие потенциала предприятия	Процент освоения инвестиций	%	Отношение фактических и плановых инвестиций	Отчетность предприятия	Стремление к 100%
7		Износ основных фондов	%	отношение стоимости изношенных основных фондов к среднегодовой стоимости основных фондов	отчет об изменении капитала (форма №3), приложения к бухгалтерскому балансу (форма №5)	положительным признается снижение показателя
8		Потери в сетях	%	в соответствии с нормативами ¹⁰⁹	тепловой баланс муниципального образования	положительным признается снижение показателя
9	Повышение качества предоставления услуг	число аварий на 1 км сетей	Кол-во	отношение числа документально зафиксированных аварий отнесенное к протяженности сетей	отчетность предприятия	положительным признается снижение показателя

Примечание к таблице 19:

ТА – текущие активы;

КО – краткосрочные обязательства;

ДЗб – безнадежная и сомнительная дебиторская задолженность;

НС – необходимый минимум собственных средств предприятия

Таким образом, эффективность системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий города в конечном итоге определяется степенью сбалансированности интересов субъектов целеполагания. Представленная выше «панель приборов» регулирующего

¹⁰⁹ Методические указания по расчету регулируемых тарифов и цен на электрическую (тепловую) энергию на розничном (потребительском) рынке. Утверждены Постановлением Федеральной энергетической комиссии РФ от 31.07.2002 № 49-э/8

органа предназначена для повышения объективности и снижения вероятности ошибки при принятии дальнейшей корректировки относительно уровня установленного тарифа. Далее для количественного выражения степени согласованности интересов субъектов целеполагания, а, следовательно, и оценки эффективности системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования предлагается использовать методику комплексной рейтинговой оценки¹¹⁰. Сущность которой состоит в сравнении фактических показателей с соответствующими показателями предприятия эталона, составленные из лучших фактических значений.

Применительно к предлагаемой методике эталонные значения показателей, характеризующих идеальное состояние субъектов системы тарифного регулирования, могут быть установлены экспертами, а фактические – на основе мониторинга (наблюдений, замеров). Поскольку показатели объединены в карты, отражающие меру достижения интересов участников системы тарифного регулирования, то сравнения с эталонными значениями носит многомерный характер. Степень «удаленности» от эталона (или «близости» к нему) определяется путем расчета комплексного показателя, являющегося функцией сравниваемых величин, аналогичного понятию расстояния между точками в многомерном пространстве.

Представляется необходимым включить в алгоритм построения сравнительной комплексной рейтинговой оценки системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования следующую последовательность вычислительных процедур.

1. Показатели, определенные выше, записываются в виде строки (k_i) по каждой карте.
2. Для каждого показателя группа экспертов определяет наилучшее значение, в результате чего формируется вторая строка, соответствующая эталону (opt_i).
3. Фактические показатели соотносятся с эталонными, в результате чего формируется строка координат системы тарифного регулирования относительно эталона (\bar{k}_i):

$\bar{k}_i = \frac{k_i}{opt_i} \leq 1$, в том случае, если положительным признается рост показателя;

¹¹⁰ Шеремет А.Д., Негашев Е.В. Методика финансового анализа деятельности коммерческих организаций. – М.: ИНФРА-М, 2005. – 237 с., с.211-217

4. $\bar{k}_i = \frac{opt_i}{k_i} \leq 1$, в том случае, если положительным признается

снижение показателя.

5. Рассчитывается рейтинговая оценка для каждой карты по следующей формуле:

$$R_i = \sqrt{\sum_i a_i (1 - \bar{k}_i)^2},$$

где a_i - весовые коэффициенты, определяемые экспертным путем для каждой карты, причем сумма весовых коэффициентов должна быть равной 1. Поскольку интересы участников системы тарифного регулирования должны быть учтены в равной мере, то величина весового коэффициента каждой карты будет равна 0,33.

\bar{k}_i - строка координат, представляющая соотношение фактических показателей с эталонными показателями.

Полученная рейтинговая оценка характеризует степень близости показателя карт к эталонной величине.

Оценка эффективности системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования должна быть основана на изучении динамики рейтинговых оценок. Поэтому регулирующий орган должен проводить мониторинг показателей, составляющих муниципальную, клиентскую и карту внутренних бизнес-процессов. Поскольку интересы всех субъектов системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования должны быть равноправны, то может быть использован принцип эффективности В. Парето. То есть решение регулирующего органа относительно установления уровня тарифов на тепловую энергию, будет эффективно в том случае, если рейтинговая оценка хотя бы по одной карте уменьшается (по отношению к рейтинговой оценке предыдущего регулируемого периода) при неизменном значении рейтинговых оценок остальных участников системы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выполненное исследование подтвердило наличие проблемных участков с точки зрения функционирования системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования.

Под государственным регулированием цен в работе понимается комплекс мероприятий, осуществляемых государственными органами и направленных на сохранение или изменение существующих уровней, структуры, соотношений, динамики цен на отдельные товары или услуги, а также поддержание государством посредством проведения соответствующей ценовой политики такого уровня потребления различными слоями и группами населения, который не ведет к возникновению возможных социальных противоречий.

Рассмотрение сущности категории «регулирование» с позиций экономической политики государства применительно к ценам и ценообразованию наглядно показало, что ценовое регулирование как инструмент экономической политики государства наиболее эффективен для использования в отраслях естественных монополий.

Анализ литературных источников по указанной проблематике позволил выявить следующие характерные черты естественной монополии: технологические особенности происхождения монопольной структуры производства (в т.ч. наличие сетевых структур, в которых высоки постоянные затраты), неповторимость и отсутствие заменителей товаров и услуг (гомогенность); минимизация издержек в отсутствии конкуренции; резко выраженная экономия от эффекта масштаба; высокая социально-экономическая значимость.

Исследование становления и развития законодательных и нормативно-правовых основ регулирования деятельности естественных монополистов показало, что, не смотря на ряд предпринятых важных и необходимых мер по разработке методов ценового регулирования, совершенствованию системы и порядка тарифного регулирования, существуют проблемы требующие решения:

- законодательная и нормативная база не стимулирует монополистов к эффективному использованию финансовых ресурсов и не способствует привлечению инвестиций;

- существующая тарифная политика государства пока не является эффективным рычагом регулирования деятельности естественных монополий.

Существующий механизм тарифного регулирования не

стимулирует предприятия к повышению эффективности оказания услуг, то есть к снижению себестоимости услуг и тарифа. Теплоснабжающие предприятия заинтересованы в максимально высоком тарифе, который покрывал бы все издержки. Кроме того, механизм тарифного регулирования не является инструментом для вложения средств и получения дохода. У предприятия нет средств на поддержание в должном состоянии (а тем более - на обновление) основных фондов и тепловых сетей.

Процесс тарифообразования крайне политизирован. Органы местного самоуправления, не желая обострять политическую ситуацию, стараются с помощью административных ресурсов искусственно сдерживать рост тарифов, а также использовать тарифное регулирование как инструмент политической борьбы.

Результаты выполненного анализа позволили сформулировать основную проблему реализации тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий города – обеспечение баланса интересов субъектов целеполагания (потребителей (населения и организаций), теплоснабжающих предприятий, муниципалитета (бюджета), что является сложной задачей, в связи с противоречивостью целевых установок. При этом ключевая роль в системе тарифного регулирования теплоснабжения города принадлежит органам местного самоуправления, поскольку, во-первых, они выступают как властная структура, устанавливающая «правила игры» и определяющая условия функционирования субъектов системы; во-вторых, как субъект регулирования интересов производителей и потребителей услуг коммунальных предприятий города; в-третьих, как собственник муниципального имущества. Однако данная система будет эффективна лишь при наличии партнерских отношений властных структур, теплоснабжающих предприятий и населения.

Анализ зарубежного опыта тарифного регулирования предприятий коммунального комплекса показал, что органы власти уделяют большое внимание контролю обоснованности затрат на коммунальные услуги. Наряду с интересами производителей учитываются и интересы потребителей путем установления предельного уровня тарифов либо норм рентабельности, а также через совершенствование механизма регулирования (например, повышение гласности и прозрачности при утверждении тарифа).

Выявленные в ходе анализа параметров функционирования системы теплоснабжения муниципального образования проблемы обусловили необходимость уточнения и обоснования принципов системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий

муниципального образования:

- принцип согласования интересов субъектов системы тарифного регулирования;
- принцип снижения политизированности ценообразования;
- принцип полного возмещение обоснованных затрат всем участникам процесса предоставления тепла конечному потребителю;
- принцип последовательности и прогнозируемости изменения тарифов;
- принцип публичности и открытости.
- принцип обоснованности тарифов;
- принцип установления единого тарифа для всех жителей муниципального образования;

Предложенный в работе механизм балансирования интересов участников системы тарифного регулирования коммунальных предприятий, в отличие от существующего учитывает интересы всех сторон тарифного регулирования:

предприятия - через формирование экономически обоснованного тарифа и его обеспечение либо за счет средств населения либо за счет государственной поддержки предприятий;

- населения – через корректировку тарифа с учетом критерия доступности либо за счет получения государственных субсидий на оплату коммунальных услуг;

- муниципального образования – путем поддержки и развития системы теплоснабжения города с помощью тарифного регулирования.

Данным механизмом предполагается при проведении экспертизы привлекать независимых экспертов из сторонней организации.

Предложенная в работе методика расчета критерия доступности жилищно-коммунальных услуг для населения предусматривает расчет предельного уровня собственных расходов граждан на оплату стоимости жилищно-коммунальных услуг исходя из значения федерального стандарта (22% от величины доходов), численности населения и среднедушевого дохода. В условиях высокого расслоения населения по доходам вместо среднедушевого дохода предлагается использовать медианное значение дохода на душу населения.

Расчеты по г. Владимиру показали, что поскольку доходы населения муниципального образования характеризуются высокой степенью дифференциации, среднедушевой уровень доходов, равный 4710,60 руб./мес. в 2004 г. и 5153,60 руб./мес. не отражают реального положения. На начало 2005 г. около 30% населения имеют доходы ниже прожиточного минимума, равного 2314 руб./мес. Соотношение доходов первой и десятой децилей составило в 2005 г. 13 раз. Доходы половины населения не

превышали в 2004 г. – 3728,47 руб./мес., а в 2005 г. – 4157,74 руб./чел. Поэтому рассчитанный коэффициент вариации, равный 91,31% в 2004 г. и 87,50% в 2005 г. свидетельствуют о ненадежности средней величины, используемой для оценки платежеспособности населения при оплате жилищно-коммунальных услуг. В этом случае более правомерно использовать медиану для характеристики центральной тенденции. Отсюда федеральный стандарт на уровне 22% от среднедушевого дохода следует признать завышенным для большей части населения г. Владимира. Предельная стоимость жилищно-коммунальных услуг, которая может быть оплачена населением по состоянию на 2004 г. составила 30,79 руб./м² при фактической стоимости услуг 28,16 руб./м². При расчетах по среднедушевому доходу стоимость жилищно-коммунальных услуг может быть увеличена почти на 8 руб./м², если же расчеты осуществлять по медиане, значительное увеличение тарифов на жилищно-коммунальные услуги в 2005 г. исчерпало резервы их роста. Поэтому возможность роста тарифов и, соответственно, финансирование инвестиционной программы в 2006 г. может реализоваться либо при существенном повышении доходов населения, либо за счет бюджетных средств.

Сформированная по результатам исследования методика оценки эффективности тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования предусматривает сопоставление фактических и эталонных показателей, характеризующих интересы субъектов целеполагания системы тарифного регулирования.

Оценка эффективности системы тарифного регулирования коммунальных теплоснабжающих предприятий муниципального образования базируется на изучении динамики рейтинговых оценок, которые рассчитываются по показателям трех карт (муниципальной, клиентской и карты внутренних бизнес-процессов). Мониторинг показателей, составляющих данные карты должен проводиться регулирующим органом. В соответствии с принципом Парето, применительно к цели исследования система будет считаться эффективной, если снижение рейтинговой оценки по одной карте не ухудшит рейтинговые оценки по другим картам.

Предлагаемые в работе механизм согласования интересов муниципалитета, коммунальных предприятий и населения, уточненная система принципов тарифного регулирования, а также разработанная методика оценки эффективности реализации указанного механизма позволят, на наш взгляд, повысить обоснованность тарифной политики в области теплоснабжения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Аболин А.А. Комментарий к Федеральному закону «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» // ЖКХ журнал руководителя и главного бухгалтера № 7 2005 г. часть 2, с. 10-11
2. Авдашева С.Б., Розанова Н.М. Теория организации отраслевых рынков: Учебник. – М.: ИЧП «Издательство магистр», 1998. – 320 с.
3. Администрация г. Владимира. Информационные материалы администрации г. Владимира (спецвыпуск к городскому совещанию). – Владимир, 2004 – 49 с.
4. Администрация Владимирской области Постановление «О ходе реформирования жилищно-коммунального хозяйства области» от 5 января 2001г. № 4
5. Акимова Т.А. Теория организации: Учеб. пособие для вузов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. - 367 с.
6. Алексеева М.Б., Балан С.Н. Основы теории систем и системного анализа: Учеб. пособие. - СПб.: СПбГИЭУ, 2002. - 88 с.
7. Базылев Н.И., Гурко С.П., Базылева М.Н. Экономическая теория: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 672 с.
8. Башмаков И.А. Показатель дисциплины платежей – интегральный параметр успеха российской реформы ЖКХ // Новости теплоснабжения № 5 2005, с. 2-11
9. Башмаков И.А. Способность и готовность населения оплачивать жилищно-коммунальные услуги // Вопросы экономики № 4 2004, с. 136-150
10. Башмаков И.А. Тепло, деньги и жилищная реформа. Политика трансформации // Новости теплоснабжения № 9 2002, с. 4
11. Белых В.С., Винниченко С.И. Правовое регулирование цен и ценообразования в Российской Федерации: Учебно-практ. пособие. – М.: НОРМА, 2002. – 224 с.
12. Беляев А.А., Коротков Э.М. Системология организации: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 182 с.
13. Бузырев В.В., Чекалин В.С. Экономика жилищной сферы. – М., 2001. – 256 с.
14. Бутыркин А.Я. Естественные монополии: теория и проблемы регулирования.- М.: Новый век, 2003. – 152 с.
15. Бычковский И.В. Реформа ЖКХ в 2001-2005 годах: виден ли конец?// ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера. 2001 №4, с.48
16. Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М., 1998.

17. Ван Хорн Дж. Основы управления финансами. – М., 1999
18. Варфоломеев В.И., Воробьев С.Н. Принятие управленческих решений: Учебное пособие для вузов. – М.: КУДИЦ-ОБРАЗ, 2001. – 288 с.
19. Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент: Учебник. – 3-е изд. – М.: Гардарики, 2002. – 528 с.
20. Владимирская область закон «О местном самоуправлении во Владимирской области» от 21 мая 1997г.
21. Владимирский городской совет народных депутатов, решение «Об установлении максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг» от 22 марта 2001г. № 64.
22. Вэриан Х.Р. Микроэкономика. Промежуточный уровень. Современный подход: Учебник для ВУЗОВ: пер. с англ. – М.: ЮНИТИ, 1997
23. Выдрин И.В. Муниципальное право России: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004. – 320 с.
24. Гальперин В.М., Игнатъев С.М., Моргунов В.И. Микроэкономика: в двух томах/ под общ. ред. В.М. Гальперина. – СПб.: Экономическая школа, 2002
25. Гордеев-Гавриков В.К., Ермишина А.В. Тарифное регулирование в условиях локальной естественной монополии // ЖКХ № 12, 2002, с. 32-33
26. Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие / Т.Г. Морозова, Ю.М. Дурдыев, В.Ф. Тихонов и др., под ред. проф. Т.Г. Морозовой. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 255 с.
27. Грибанов И.А., Новицкий В.Ф., Садыков А.С. Резервно-инновационный метод разработки тарифов на жилищно-коммунальные услуги. – М., 2003. – 63 с.
28. Гражданский кодекс Российской Федерации. – М.: ИНФРА-М, 2005. – 512 с.
29. Гутман Г.В., Илларионов А.Е., Кретинин В.А., Лапыгин Ю.Н., Муратов А.И. Стратегия развития муниципалитета / под общ. ред. Г.В.Гутмана и А.Е. Илларионова. – М.: ЮРКНИГА, 2003
30. Гутман Г.В., Саралидзе А.М., Шатрун И.Б. «Совершенствование управления жилищно-коммунальным комплексом в условиях рыночных реформ»: Монография / Владимирский гос. ун-т, 2001. – 152 с.
31. Гутман Г.В., Лапыгин Ю.Н. Собственность и управление. – М.: Наука, 1997. – 108 с.
32. Д. Марка, К. Мак Гоуэн Методология структурного анализа и проектирования: Пер. с англ. –М.: ГМП «Первая образцовая типография», 1993. – 240 с.

33. Долан Э. Дж., Линдсей Д. Рынок: микроэкономическая модель: Пер. с англ. В. Лукашевича и др./ под общ. ред. Б. Лисовика и В. Лукашевича. – СПб.: СП «Автокомп», 1992 – 496 с.
34. Дронов А.А. О состоянии ЖКХ России и перспективах его реформирования. // ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера. 2001, №6, с.46, № 7, с. 34
35. Европейская хартия местного самоуправления.
36. Евланов Л.Г. Теория и практика принятия решений. – М.: Экономика, 1984
37. Егорова Н.Е. Моделирование инвестиционной деятельности в жилищном секторе. – М., 1998.
38. Ефимова М.Р., Петрова Е.В., Румянцев В.Н. Общая теория статистики: Изд. 2-е, испр. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 416 с.
39. Жариков О.Н., Королевская В.И., Хохлов С.Н. Системный подход к управлению: Учебное пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 62 с.
40. Жилищно-коммунальное хозяйство Владимирской области: справочно-информационные материалы, Госкомстат Российской Федерации Владимирский областной комитет государственной статистики. Владимир, 2002 г.
41. Жилищный кодекс РСФСР. – М., 1983
42. Жилищный кодекс Российской Федерации. Серия «Закон и общество». – Ростов н/Д: Феникс, 2005. – 96 с.
43. Жуков Д.М. Экономика и организация жилищно-коммунального хозяйства города: Учеб. пособие. – М.: Изд-во ВЛАДОС-ПРЕСС, 2003. – 96 с.
44. Закон Владимирской области № 90-ОЗ от 2.09.2002 «О государственной поддержке инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений на территории Владимирской области»
45. Зуб А.Т., Локтионов М.В. Системный стратегический менеджмент: методология и практика. – М.: Генезис, 2001. – 752 с.
46. Игнатьева А.В., Максимов М.М. Исследование систем управления: Учебное пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 157 с.
47. Исаев В.В., Немчин А.М. Общая теория социально-экономических систем: Учеб. пособие. — СПб.: Изд. дом «Бизнес-пресса», 2002. — 176 с.
48. Каменева Е.А., Барулин С.В. Финансы жилищно-коммунального хозяйства. – М.: Ось-89, 2003. – 192 с.
49. Картаева Е., Родина Н., Яковлев О. Управление развитием:

- насуточные проблемы и возможные варианты решений // Муниципальная власть. – 2003. № 4. – С. 22.
50. Кемпбелл Э., К. Саммерс Лаче Стратегический синергизм, 2-е изд. – СПб.: Питер, 2004. – 416 с.
51. Ковалев В.В. Введение в финансовый менеджмент. – М., 2002
52. Конституция Российской Федерации. – М.: ООО «ТК Велби», 2002. – 32 с.
53. Костерин М. К определению сущности естественных монополий // Российский экономический журнал № 2, 2004, с. 80-83
54. Краткий словарь по философии / под ред. И.В. Блауберга. – М.: Политиздат, 1966. – 360 с.
55. Кузнецов Ю.В., Подлесных В.И. Основы менеджмента. СПб.: ОЛБИС, 1997. – 192 с., с. 96
56. Кулагин О.А. Принятие решений в организациях: Учебное пособие. – СПб.: Сентябрь, 2001. – 148 с.
57. Лапыгин Ю.Н. Основы стратегического управления. Часть 1. – Владимир: ВГПУ, ВлГУ, ВИБ, 2002. – 116 с.
58. Лапыгин Ю.Н. Системное управление организацией. (Курс лекций. Части 1 и 2). - Владимир: Изд-во ВлГУ, ВГПУ, ВИБ, 2003. – 145 с.
59. Лапыгин Ю.Н. Стратегическое самоуправление. – Владимир: ВГПУ, 1999. – 210 с.
60. Ларичев О.И. Теория и методы принятия решений, а также Хроника событий в Волшебных странах: Учебник. Изд. второе, перераб. и доп. – М.: Логос, 2002. – 392 с.
61. Литвак Б.Г. Управленческие решения. – М.: Ассоциация авторов и издателей «ТАНДЕМ», ЭКМОС, 1998. – 248 с.
62. Литвак Б.Г. Экспертные технологии в управлении: Учеб. пособие. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Дело, 2004. – 400 с.
63. Лопатников Л. «Словарь современной экономики». – М., 1996
64. Маккей Х. Как уцелеть среди акул: (Определить конкурентов в умении продавать, руководить, стимулировать, заключать сделки) / Х. Маккей. Деловая стратегия: (Концепция, содержание, символы): Пер. с англ. / Б. Карлоф. – Уфа: Акад. Менеджмента; М.: Экономика, 1993. – 367 с.
65. Макконнелл К.Р., Брю С.Л. «Экономикс: принципы, проблемы и политика». - М.: Республика, 1992
66. Малин А.С., Мухин В.И. Исследование систем управления: Учебник для вузов. – 2-е изд. – М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2004. – 400 с.
67. Матченко С.А. Независимая экспертиза тарифов на ЖКУ: теория и

- практика // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. 2005 № 4, ч. 1, стр. 20-24
68. Менеджмент: учебник для вузов / под ред. М.М. Максимцова, М.А. Комарова. – 2-е изд. доп. и перераб.. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Единство, 2002. – 359 с., с. 141-142
69. Методические рекомендации по финансовому обоснованию цены на тепловую энергию и теплоноситель. Утверждены Приказом Госстроя России от 28 декабря 2000 г. № 304.
70. Мильнер Б.З. Теория организации: Учебник. – 2-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 480 с.
71. Миронова Н. Природа свое возьмет. Местное самоуправление и гражданское общество // Муниципальная власть. – 2001. № 2. – С. 4-5.
72. Мищенко В.В. Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 480 с.
73. Нецадин А.Н., Горин Н.Н. Феномен города: социально-экономический анализ. – М., 2001. – 239 с.
74. Нивен Пол Р. Сбалансированная Система Показателей – шаг за шагом: Максимальное повышение эффективности и закрепление полученных результатов: / Пер. с англ. – Днепропетровск: Баланс-Клуб, 2003. – 328 с.
75. Общероссийский классификатор услуг населению ОК 002-93
76. Ольве, Нильс-Горан, Рой, Жан, Ветер, Магнус. Оценка эффективности деятельности компании. Практическое руководство по использованию сбалансированной системы показателей: Пер с англ. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2004. – 304 с.
77. Основы организации и управления жилищно-коммунальным комплексом: Учебно-практическое пособие. / Под общ. ред. проф. П.Г. Грабового. – М.: Изд-во «АСВ», 2004. – 528 с.
78. Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П. Введение в системный анализ: Учеб. пособие для вузов. – М.: Высшая школа, 1989. – 367 с.
79. Повышение эффективности управления городским хозяйством в условиях реформ: Сб. научн. тр./ Ред. кол.: В.С. Чекалин и др. – СПб.: СПбГИЭУУ, 2001. – 163 с.
80. Постановление Главы администрации г. Владимира №174 от 27.07.2001
81. Постановление главы администрации г. Владимира №289 от 28.10.99
82. Постановление Правительства РФ от 07.03.1995 № 293
83. Постановление Правительства РФ от 09.03.94 № 191 (редакция 04.09.95) «О государственной программе монополизации экономики и

развития конкуренции на рынках РФ (основные направления и первоочередные меры)»

84. Постановление Правительства РФ от 11.08.92 № 576 «О государственном регулировании цен и тарифов на продукцию и услуги предприятий-монополистов»

85. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2004 г. N 109 «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации»

86. Постановление Правительства РФ от 17.02.2004 № 89 «Об утверждении Основ ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства»

87. Постановление Совета Федерации Федерального собрания РФ «О тарифообразовании в жилищно-коммунальном хозяйстве и естественных монополиях на 2005 год» от 09.02.05 № 27-СФ

88. Постановление Губернатора Владимирской области от 11.07.2003 № 352 «О Положении о департаменте государственного регулирования топливно-энергетического комплекса администрации Владимирской области»

89. Постановление Госстроя России от 21.05.99 № 39 «О порядке проведения финансовых и технологических экспертиз тарифов на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации»

90. Постановление ФЭК РФ от 31.07.2002 №49-э/8 «Об утверждении методических указаний по расчету регулируемых тарифов и цен на электрическую (тепловую) энергию на розничном (потребительском) рынке». – Российская газета, № 181, 25.09.2002

91. Принципы эффективного тарифного регулирования. М. Фонд «Институт экономики города». – 2000

92. Пушкин М.Е. Законодательная и нормативно-методическая база регулирования ценообразования на ЖКУ: оценка и проблемы. // ЖКХ. Журнал руководителя и главного бухгалтера, 2001 №10, с.38

93. Рамперсад К. Хьюберт. Универсальная система показателей деятельности: Как достигать результатов, сохраняя целостность / Хьюберт К. Рамперсад; Пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. – 352 с.

94. Распутин О.В., Неваленный Т.Г., Федоров И.Э. Формирование двухставочного тарифа на тепловую энергию для теплоснабжающих предприятий // ЖКХ № 5 2004 (часть 2), с. 22-25

95. Ременников В.В. Разработка управленческого решения. – М.: Юнити-ДАНА, 2000. – 140с.

96. Ресин В.И., Попков В.С. Развитие больших городов: системный подход, - М, 2000. – 375 с.
97. Решение № 25/3 от 7.10.2003 г. Правления департамента государственного регулирования топливно-энергетического комплекса
98. Решение №205 от 23.09.03 Владимирского городского Совета народных депутатов «Об аренде муниципального имущества МУП «Тепловые сети»»
99. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. – СПб.: Питер, 2004. – 301 с.
100. Ряховская А.Н. Ценообразование и тарифная политика как инструмент антикризисного управления муниципальным хозяйством. – М.: ИПК госслужбы, 2001. – 268.
101. Самуэльсон П., Нордхаус В. Экономика. М., 1998
102. Самуэльсон П.А. Экономика. В 2-х томах: пер. с англ. – М.: МГП «Алгон», ВНИИСИ, 1992. т. 2. – 415 с.
103. Сиваев С.Б., Андрианов В.В., Хомченко Д.Ю. Принципы эффективного тарифного регулирования коммунальных предприятий // ЖКХ 2002, № 6 (часть 2), с. 23-27
104. Симионов Ю.Ф., Дрозд Н.И. Жилищно-коммунальное хозяйство: Справочник. – М.: ИКЦ «Март», 2004. – 272 с.
105. Семенов В.Г. Опыт Польши в теплоснабжении – урок для России // Новости теплоснабжения 2002 №9, с. 8-15
106. Смирнов Э.А. Основы теории организации: Учеб. пособие для вузов. – М.: Аудит, ЮНИТИ, 1998. – 375 с.
107. Смирнов Э.А. Управленческие решения. – М.: ИНФРА-М, 2001. – 264 с.
108. Современные модели стратегий развития организаций / отв. ред. Ю.Н. Лапыгин. – Владимир: АНО «НИРР», АНО «АМР», 2004 – 203 с.
109. Социально-экономическое положение г. Владимира в 2001 г. Статистический сборник № 2301-м. Владимир, 2002 г.
110. Спицнадель В.Н. Теория и практика принятия оптимальных решений. Учебное пособие. – СПб.: Бизнес-пресса, 2002. – 394 с.
111. Стратегический план развития г. Владимира на период 2005-2015 гг.
112. Студенцов В. Государство и естественные монополии – Мировая экономика и международные экономические отношения, 1995, №9, с. 86-97
113. Таболин В.В., Емельянов А.С., Черногор Н.Н. Экономика города: правовой аспект. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 144 с.
114. Тапейцина А.С. Предприятия ЖКХ: Реформирование, бухучет,

- налогообложение. – М.: Современная экономика и право, 2000.
115. Тарасов В.И. Ценообразование: Учеб. пособие. – Мн.: Книжный Дом, 2005. – 256 с.
116. Указ Президента РФ от 27.05.1997 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в РФ» № 528
117. Указ Президента РФ от 28.02.95 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)»
118. Уолш К. Ключевые показатели менеджмента: Как анализировать, сравнивать и контролировать данные, определяющие стоимость компании: Пер. с англ. – 2-е изд. – М.: Дело, 2001. – 360 с.
119. Фатхутдинов Р.А. Управленческие решения: Учебник. М.: Инфра-М. – 2002. – 314 с.
120. Федеральный закон № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (в редакции Федерального закона от 26.03.2003 N 39-ФЗ)
121. Федерального закон от 22.03.1991 №948-1 (редакция 09.10.2002) «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»
122. Федеральный закон от 30.12.04 № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»
123. Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в РФ» №41-ФЗ от 10.03.1995 (с изменениями от 11.02.99 № 33-ФЗ)
124. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» от 28.08.1997 №126-ФЗ
125. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 №154-ФЗ
126. Федеральный закон № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6.10.2003
127. Федоров Н.В., Кураков Л.П. Прогнозирование социально-экономического развития регионов Российской Федерации. – М.: Пресс-сервис, 1988. – 688 с.
128. Финансовый анализ деятельности предприятий: Метод.указания к курсовой работе / Владим. гос. ун-т; Сост. Е.М. Марченко. Владимир, 1999. 24 с.
129. Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалези Р. Экономика. Пер. с англ. – М.: Дело ЛТД, 1993 – 864 с.
130. Хартанович К.В., Котилко В.В., Мальченко Д.В. Муниципальное управление в системе региональной экономической политики. Монография. – Владимир, ООО «ФАЛИАНТ», 2004. – 181 с.

131. Ходов Л.Г. Основы государственной экономической политики. Учебник – М.: БЕК, 1997. – 332 с
132. Хэй Д., Моррис Д. Теория организации промышленности в 2-х томах. Пер с англ. – СПб.: Экономическая школа, 1999. т.1 – 384 с., т.2 – 592 с.
133. Ценообразование: Учеб./ Под ред. Тактарова Г. А. – М.: Финансы и статистика, 2003 г.
134. Ценообразование и налогообложение. Учебник / Под ред. И.К. Салимжанова. – М.: ООО «ТК Велби», 2002. – 424 с.
135. Цены и ценообразование / под ред. В.Е. Есипова. – СПб.: Питер, 2001. – 464 с.
136. Цыгичко В.Н. Руководителю о принятии решений. – М.: ИНФРА-М, 1966. – 272 с.
137. Чекалин В.С. Стратегическое управление в городском хозяйстве: Учеб. пособие. СПб.: СПбГИЭУ, 2001. – 135 с.
138. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник. – М.: Юристъ, 2004. – 320 с.
139. Чернышов Л.Н. Ценовая и тарифная политика в жилищно-коммунальном хозяйстве: Комментарии. Практические рекомендации. Нормативные документы. – М.: Книжный мир, 1998.
140. Чернышов Л.Н. Экономика городского хозяйства. – М., 1999. – 259 с.
141. Шаститко А.Е. Альтернативные формы экономической организации в условиях естественной монополии; Бюро экономического анализа – М.: ТЕИС, 2000. – 79 с.
142. Шаститко А.Е. Модели рационального экономического поведения человека // Вопросы экономики, 1998, № 5. – С. 53.
143. Швецов А.Н. Государственная поддержка российских городов. – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – 160 с.
144. Швецов А.Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. – М.: Эдиториал УРСС, 2001. – 200 с.
145. Шеремет А.Д., Негашев Е.В. Методика финансового анализа деятельности коммерческих организаций. – М.: ИНФРА-М, 2005.
146. Шереф Ф.М. Росс Д. Структура отраслевых рынков: Пер. с англ. – М., ИНФРА – М, 1997 – 698 с.
147. Шуляк П.Н. Ценообразование: Учебно-практ. Пособие. – М.: Дашков и К, 2000. – 192 с.
148. Экономика жилищно-коммунального хозяйства: Учебное пособие. под ред. Ю.Ф. Симионова. – М.: ИКЦ «МарТ», 2004. – 208 с.
149. Экономическая энциклопедия / Науч.-ред. совет изд-ва

«Экономика»; ин-т экон. РАН; Гл. ред. Л.И. Абалкин. – М: Экономика, 1999. – 1055 с.

150. Экономико-математические методы и модели: Метод. указания к практич. работам / Владим. гос. ун-т; Сост.: Т.К. Снегирева, О.Л. Гойхер. Владимир, 2004. – 32 с.

151. Cournot A. Researches into Mathematical Principles of the Theory of Wealth. – New York, 1972

152. Longman Dictionary of Business English J.H. Adam. Longman – RELOD. 1993

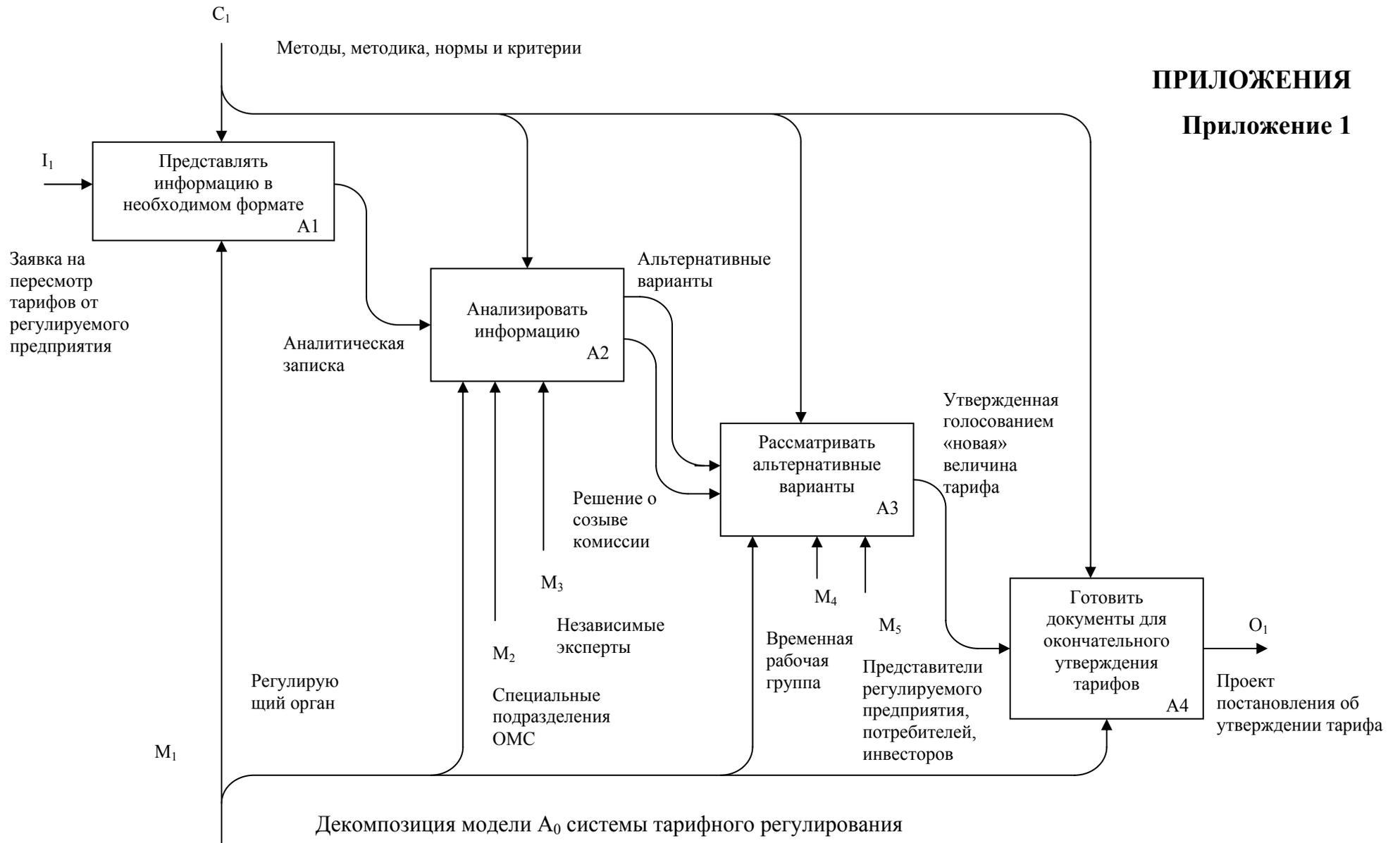
153. Taggart R. Effect of Regulation on Utility Financing: Theory and Evidence – Journal of Industrial Economics, 1985, vol. 22, p. 257-276

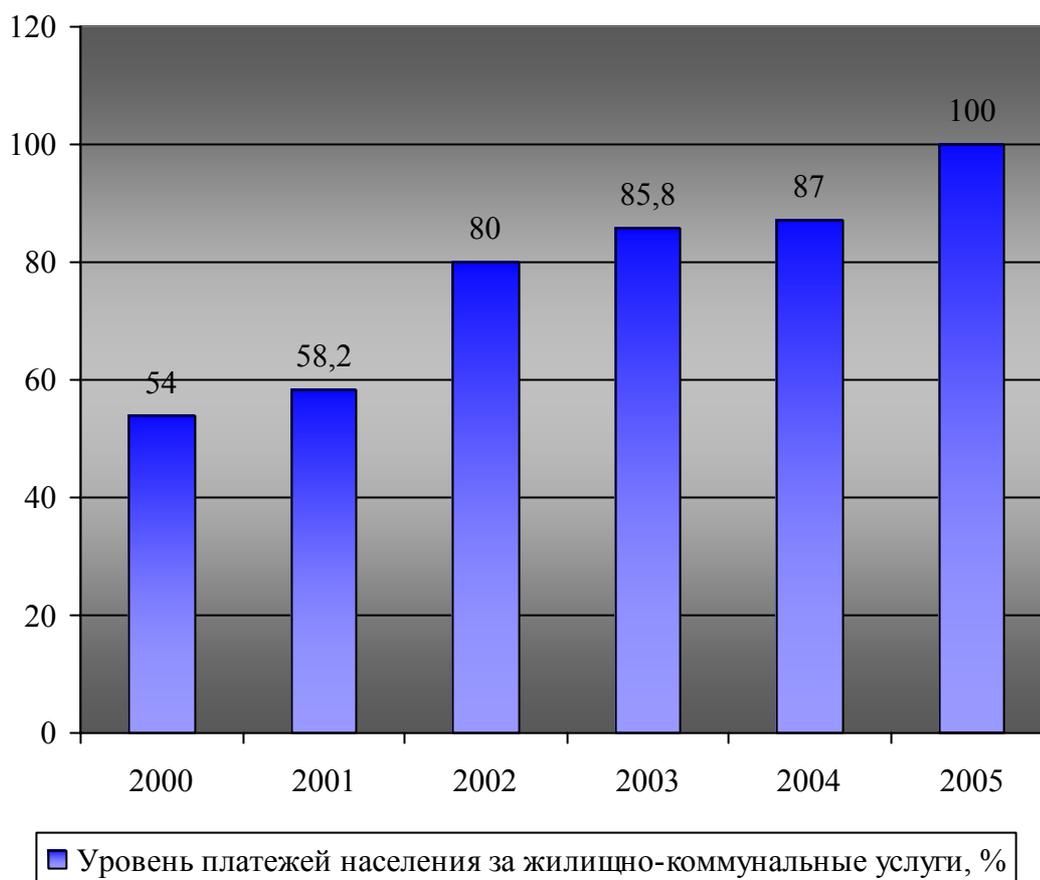
154. Milton Friedman Capitalism and Freedom. Chicago: The University of Chicago Press, 1962

155. Milton Friedman, Rose Friedman. Free to Choose. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980

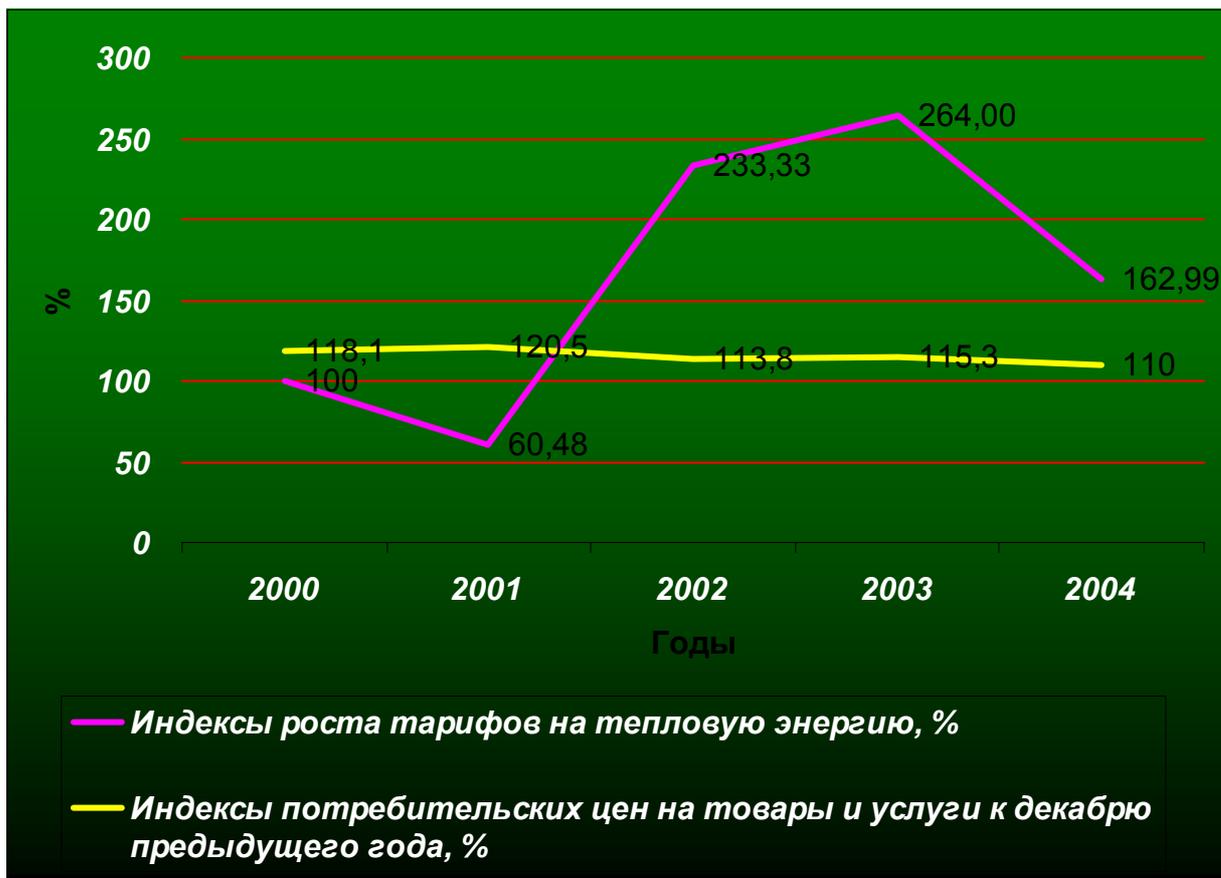
ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1





Динамика доли платежей граждан к стоимости жилищно-коммунальных услуг

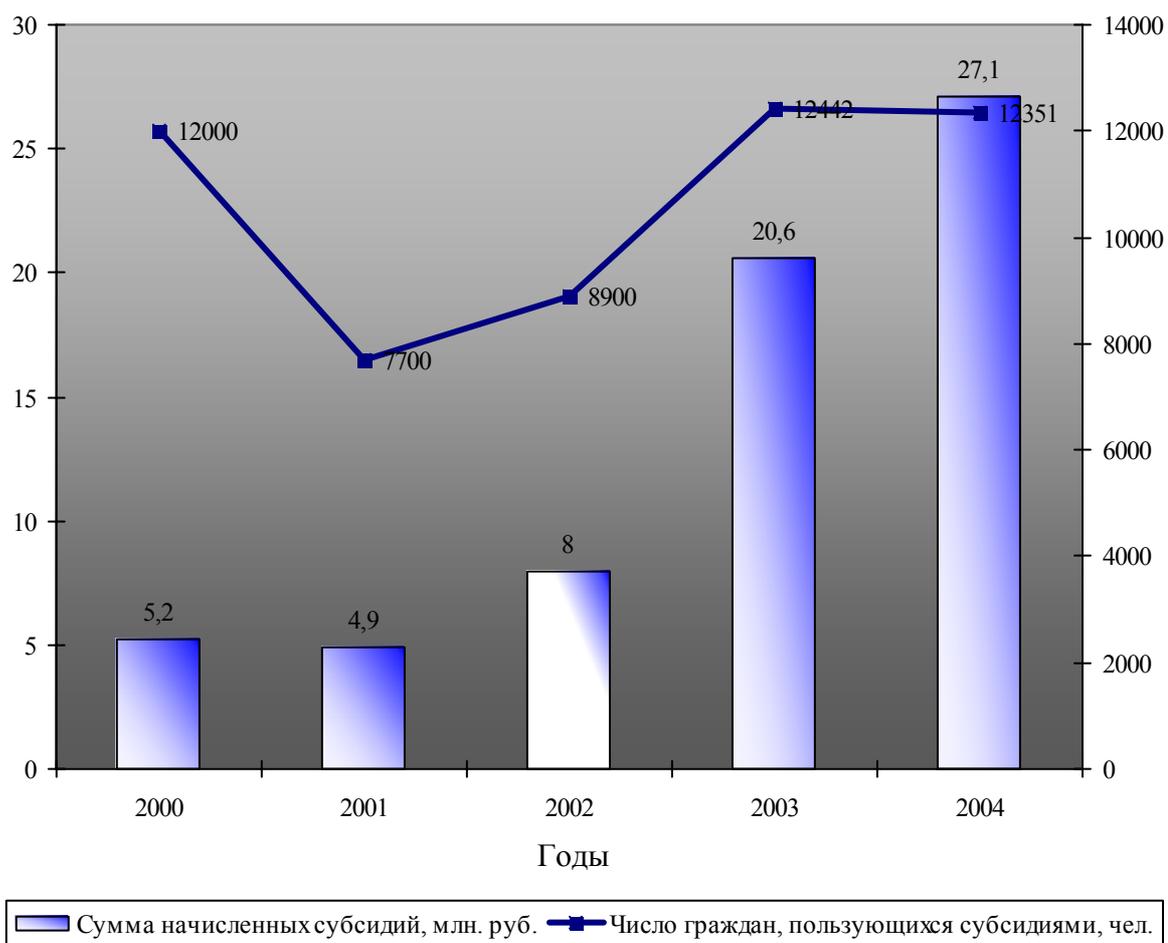


Индексы потребительских цен на товары и услуги и индексы тарифов на тепловую энергию

Приложение 4

Расчет стоимости услуг теплоснабжения по муниципальному образованию «г. Владимир» на 2005 г.

№ п/п	Наименование предприятия	Всего полезный отпуск для населения, Гкал	в том числе		Стоимость 1 Гкал (с НДС), утвержденная ДТЭК на 01.01.05, руб.	Всего затраты предприятия на теплоснабжение в год, руб. (с НДС)	в том числе	
			на отопление, Гкал	на ГВС, Гкал			на отопление, руб. (с НДС)	на ГВС, руб. (с НДС)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	ОАО «Владимирские коммунальные системы»	1175096,00	764815,00	410281,00	459,70	540196801,62	351588820,69	188607980,94
2	ОАО «ВЗПО Техника»	2333,54	1593,28	740,26	435,41	1016042,45	693727,18	322315,27
3	Филиал ООО «Владимиртеплогаз»	126113,00	80362,00	45751,00	600,84	75774264,59	48285041,60	27489222,99
4	услуга по транспортировке тепловой энергии ОАО «ВКС»	126113,00	80362,00	45751,00	275,02	34683925,15	22101366,18	12582558,97
5	МУП «Теплосервис»	230336,40	162672,01	67664,39	490,17	112904453,86	79737264,49	33167189,38
6	ООО «Владэско»	8036,00	5256,00	2780,00	415,08	3335557,16	2181643,66	1153913,50
7	Владимирская газовая компания	8166,41	5876,62	2289,79	534,92	4368356,44	3147507,47	1224848,97
8	ПТУ №6	1440,57	1440,57	0,00	590,80	851092,21	851092,21	0,00
9	Трест «Владимиргоргаз»	1894,00	1399,00	495,00	422,12	799497,93	590547,84	208950,09
10	ОАО «Питание»	2029,83	1728,22	301,61	544,13	1104498,30	940382,22	164116,07
11	ЗАО «Перспектива»	815,00	815,00	0,00	454,62	370514,16	370514,16	0,00
12	ОАО ВКХП «Мукомол»	494,94	494,94	0,00	430,61	213123,94	213123,94	0,00
13	ОАО «Электроприбор»	9060,61	7031,43	2029,18	438,00	3968585,23	3079795,87	888789,36
14	ОДАО «ВЭМЗ» пос. Юрьеvec	929,27	929,27	0,00	408,15	379281,74	379281,74	0,00
15	Вагонное депо – Горький сортировочный	1034,84	1034,84	0,00	713,79	738662,38	738662,38	0,00
	Итого	1567780,41	1035448,18	532332,23	497,97	780704657,16	514898771,63	265809885,54
	Отапливаемая площадь, тыс. м ²	5913,64	Количество потребителей, тыс. чел.	266,00	Норматив на отопление Гкал/м ²	0,025	Норматив ГВС Гкал/чел.	0,174



Сумма субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг

Приложение 6

Показатели доходов населения муниципального образования

№ п/п	Наименование	Содержание	Размерность	Расчет показателя	Информационная обеспеченность
1	2	3	4	5	6
1	Соотношение среднего душевого дохода и прожиточного минимума	Уровень благосостояния населения муниципального образования	Безразмерный (коэффициент)	Отношение месячного душевого дохода к месячному прожиточному у минимуму, рассчитанное в среднем за запрашиваемый период	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
2	Соотношение средней заработной платы и прожиточного минимума	Уровень жизни населения на основании основного вида доходов – заработной платы	Безразмерный (коэффициент)	Отношение средней заработной платы к месячному прожиточному у минимуму, рассчитанное в среднем за запрашиваемый период	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
3	Доля населения, имеющего средние душевые доходы ниже прожиточного минимума	Уровень жизни населения и уровень социальной группы населения	Безразмерный (проценты)	Процентное отношение численности населения, имевшего за определенный период средний душевой доход ниже прожиточного уровня, к общей численности населения.	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики
4	Уровень доходов населения муниципального образования	Уровень благосостояния населения муниципального образования	руб.	Произведение среднедушевого дохода на численность населения	Данные территориальных комитетов и районных отделов статистики

Научное издание

МАРЧЕНКО Елизавета Маратовна
ЗАХАРОВА Жанна Александровна
ЗАХАРОВ Павел Николаевич

МЕХАНИЗМ ТАРИФНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ТЕПЛОСНАБЖЕНИИ

Монография

Печатается в авторской редакции

ЛР № 020275. Подписано в печать 19.10.05

Формат 60x84/16. Бумага для множит. техники. Гарнитура Таймс.
Печать на ризографе. Усл. печ. л. 7,44. Уч.-изд. л. 9,96. Тираж 100 экз.

Заказ

Издательство

Владимирского государственного университета.
600000. Владимир, ул. Горького,87.

Отпечатано

с готового оригинал-макета

ФГУ «Типография УВД Владимирской области»
600020, г. Владимир, ул. Б. Нижегородская, 88-Д
Тел.: 32-21-61; 37-40-51

Для заметок
