

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Сорокин Анатолий Александрович, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры бизнес-информатики Института экономики и управления СКФУ. E-mail: Sorokin_a_a@bk.ru

Орлова Анна Юрьевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры прикладной информатики Института информационных технологий и телекоммуникаций СКФУ. E-mail: mss.annette@gmail.com

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Anatoly Sorokin, PhD in Economics, docent, docent of Chair Business Informatics, Institute of Economics and Management NCFU. E-mail: Sorokin_a_a@bk.ru

Anna Orlova, PhD in Economics, docent of Chair Applied Informatics, Institute of Information Technology and Telecommunications NCFU. E-mail: mss.annette@gmail.com

УДК 338.465.4

Сташ Светлана Владимировна

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УСЛУГ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ В РОССИИ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Обеспечение комфортности жилья связано с предоставлением коммунальных услуг. Прямых компетенций государства в этой системе координат нет, но чтобы система стала эффективно работать, его задача – сформировать необходимую институциональную среду и стимулировать всех участников процесса к эффективным действиям. Проблема видится в том, что жилищно-коммунальный комплекс (ЖКК) переходит из импульсного динамического в относительно стационарное состояние и становится малозаметным для потребителя и с точки зрения наличия и качества услуг, и с точки зрения их оплаты. Демонопользации ЖКК делает данный сектор труднорегулируемым, расходы на содержание жилья и предоставление коммунальных услуг становятся разновекторными задачами.

Ключевые слова: государственное регулирование, коммунальные услуги, водоснабжение и водоотведение, методы регулирования, инвестиционная привлекательность сектора услуг.

Svetlana Stash

GOVERNMENTAL REGULATION OF WATER SUPPLY IN RUSSIA: CONDITION AND PERSPECTIVES

Ensuring the comfort of housing is associated with the provision of utilities. There are no direct state competencies in this system of coordinates, but in order for the system to work effectively, its task is to create the necessary institutional environment and encourage all participants of the process to take effective action. The problem is seen in the fact that the housing and public utilities complex (HPUC) goes from a pulsed dynamic to a relatively stationary state and becomes hardly noticeable to the consumer both in terms of the availability and quality of services, and in terms of their payment. The de-monopolization of housing and public utilities complex makes this sector difficult to regulate, the costs of housing maintenance and the provision of utilities are becoming tasks with different vectors.

Key words: government control, utilities, water supply, regulation methods, investment attractiveness of the service sector.

Введение / Introduction. В жилищно-коммунальном комплексе (ЖКК) накопился целый ряд технологических, организационных и финансовых проблем, не позволяющих в сжатые сроки реализовать план по созданию эффективного и качественного снабжения населения и других потребителей коммунальными услугами (ресурсами).

В технологической сфере основной проблемой является высокий и продолжающийся нарастать уровень физического и морального износа коммунальной инфраструктуры. Нормативный срок отслужили около 60 % основных фондов. По данным технической инвентаризации, в Российской Федерации физический износ основных фондов котельных составил 55 %, тепловых сетей – 63 %. Требуют срочной замены около 16 % теплопроводов и 30 % сетей водоснабжения и канализации [3]. В целом ряде муниципальных образований износ коммунальной инфраструктуры достиг критического уровня.

Причиной такого высокого уровня износа фондов является хроническое недофинансирование отрасли. Если в первые годы после перехода от плановой экономики к рыночной недофинансирование было вызвано низкой долей оплаты жилищно-коммунальных услуг населением и нехваткой бюджетных средств, то в последние годы недостаточный уровень капитальных вложений является следствием ограничения роста тарифов, опережающего роста расходов организаций коммунального комплекса на энергоресурсы и низкой привлекательности отрасли для частных инвесторов.

Материалы и методы / Materials and methods. При выявлении основных характеристик жилищно-коммунального комплекса использовался метод системного анализа и синтеза. Для систематизации полученной информации и представления результатов изучения поставленной задачи применялись методы количественного и качественного анализа, метод графического представления материала.

Результаты и обсуждение / Results and discussion. Жилищно-коммунальный комплекс России находится в состоянии перманентных реформ уже на протяжении практически 25 лет. И пока трудно сказать, как скоро закончится этот процесс. Казалось бы, ничего особо сложного: надо обеспечить качественную эксплуатацию жилищного фонда и создание комфортных условий нахождения в нем, а для этого выстроить понятную, ориентированную на рынок систему взаимоотношений всех участников процесса. При одном важном условии – цена за это должна быть не слишком обременительной для потребителей, поскольку коммунальные услуги по своей природе должны быть доступны для всех. А дальше начинаются сложности, связанные с непростой природой взаимодействия участников процесса предоставления жилищно-коммунальных услуг.

Коммунальная инфраструктура, как практически любая общественно значимая инфраструктура, в качестве своей главной характеристики имеет незаметность – техническую, организационную, финансовую. Поэтому политическая задача формулируется предельно просто – высокое качество услуг, надежность систем, доступность платежей.

Для коммунального комплекса существуют нормативно-методические основы формирования тарифов на данные услуги. Но так как большинство предприятий являются муниципальной собственностью, то вопросами регулирования занимаются муниципальные органы власти, что приводит к большому нормативно-правовому разнообразию в регионах [5]. Различия проявляются в условиях предоставления финансирования для данной отрасли, в тарифной политике и подходах к вопросам собственности на объекты жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ).

На федеральном уровне формируются правила государственного контроля в области тарифов и надбавок, изменение предельных индексов платы за жилье и утверждение правил предоставления коммунальных услуг. Регулирование носит несистемный характер, а в условиях отсутствия должного контроля со стороны государства приводит к проблемам недофинансирования, которые, в свою очередь, привели к комплексу отрицательных характеристик, присущих текущему кризисному состоянию современного ЖКХ России. К отрицательным показателям относится завышенная стоимость услуг ЖКХ, высокий уровень износа основных фондов, различные тарифы на услуги водоснабжения в регионах. В целом это вносит дисбаланс в экономическое развитие регионов и влияет на уровень их социально-экономического развития.

Согласно докладу уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, выявлены многочисленные нарушения законодательства РФ при установлении цен (тарифов) в различных отраслях инфраструктурных монополий.

Мониторинг тарифных решений государственных регулирующих органов показал, что в 2017 году тарифы выросли гораздо выше темпов инфляции в большинстве регионов [1]. Особенно наглядно это видно на примере услуг водоснабжения и водоотведения, разница между значениями тарифных ставок за подключение к системам которых в зависимости от региона РФ составила более 6 тысяч раз [2].

Ставки тарифов на подключения к системам водоснабжения и водоотведения в большинстве регионов не утверждены и определяются по усмотрению должностных лиц [4]. Фактическое количество принятых решений органами регулирования об утверждении ставок тарифов за подключение (технологическое присоединение) к централизованным системам водоснабжения и (или) водоотведения в среднем не более 3 %.

Рассматривая в сфере коммунальных услуг отдельно услуги водоснабжения, можно выделить следующие проблемы, присущие именно этому виду деятельности:

- существует и в некоторых регионах страны остро ощущается дефицит качественной воды. С одной стороны, это обусловлено недостаточной мощностью водопроводов, а с другой – нерациональным их использованием и значительными потерями воды из-за изношенности систем трубопроводов;
- эксплуатация водисточников питьевой воды, которые не соответствуют гигиеническим требованиям, отсутствие очистки и обеззараживания питьевой воды [6];
- недостаточное финансирование, направленное на модернизацию систем водоснабжения;
- глобальные проблемы ухудшения качества воды подземных и поверхностных вод, также в некоторых случаях непригодность для хозяйственно-питьевого, а иногда и технического водоснабжения и др.

Необходимость регулирования рынка услуг водоснабжения обусловлена общими аргументами, включающими в себя стимулирование инвестиционной привлекательности, контроль и стабильность рынка. Это связано с важностью данного рынка для населения. Если объект регулирования предоставлен самому себе, а его деятельность идет вразрез с интересами общества и правительства, возникает необходимость регулирования данного рынка со стороны государства. В некоторых странах данная проблема решена очень просто – коммунальные услуги предоставляются государством. Но с учетом масштабности Российской Федерации такая стратегия выглядит весьма бесперспективно.

Важная характеристика жилищно-коммунального комплекса – его повсеместность, присутствие на всей территории России. Географические, климатические, пространственные различия могут формировать существенно разные технологические решения. Учет культурных традиций и социально-экономической ситуации в конкретной территории могут приводить к различным управленческим и финансовым решениям. Различная стоимость энергетических ресурсов, доступа к воде, используемых технологических решений могут приводить к существенной разнице в затратах на предоставление коммунальных услуг. Кроме того, часто важен эффект масштаба, в силу которого предоставление коммунальных услуг в малых городах дороже, чем в больших. Проблему усугубляет то, что реальные доходы населения имеют, как правило, нисходящую тенденцию.

Достаточный уровень предоставления услуг водоснабжения обеспечивает воспроизводство населения и влияет на уровень жизни. Управление этой сферой можно свести к экономическим и административным методам (рис. 1).

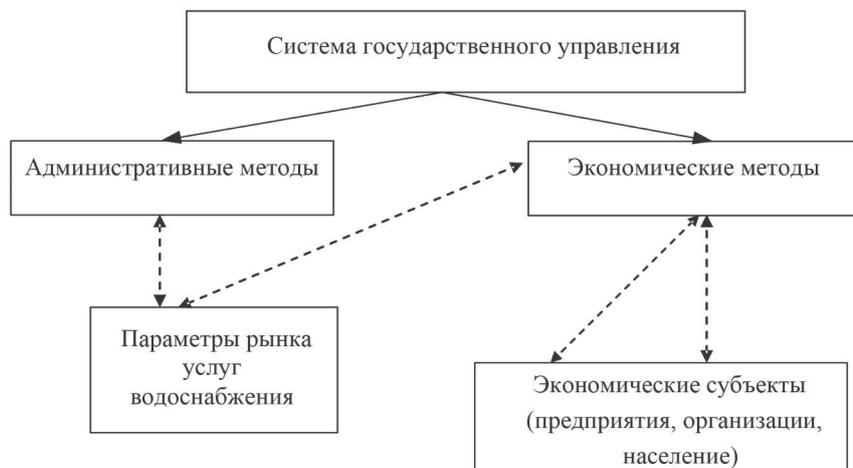


Рис. 1. Система методов управления предоставлением услуг водоснабжения (Составлено автором по материалам исследования)

Административные методы нужны в таких сферах, где доминирует деятельность монопольных структур в целях гарантированного предоставления этих услуг. В остальных случаях лучше применять экономические методы.

С учетом сказанного важно найти общее, интегральное направление необходимых преобразований, чтобы сформировать общее видение движения вперед, по которому можно оценивать эффективность тех или иных конкретных действий, и наряду с этим дифференцировать скорость и механизмы преобразований с учетом пространственных особенностей страны.

Это далеко не банальная задача. С политической точки зрения важно не допускать дальнейшего роста стоимости жилищно-коммунального обслуживания. С финансово-экономической точки зрения нужны серьезные капиталовложения в обновление как существующего жилищного фонда, так и коммунальной инфраструктуры, необходимо формирование привлекательных условий для развития бизнеса. Это две противоречивые задачи.

Основываясь на том, что услуги водоснабжения необходимы для обеспечения доступности населения к питьевой воде гарантированного качества, на сегодняшний момент ситуация в отрасли достаточно тревожная (рис. 2).

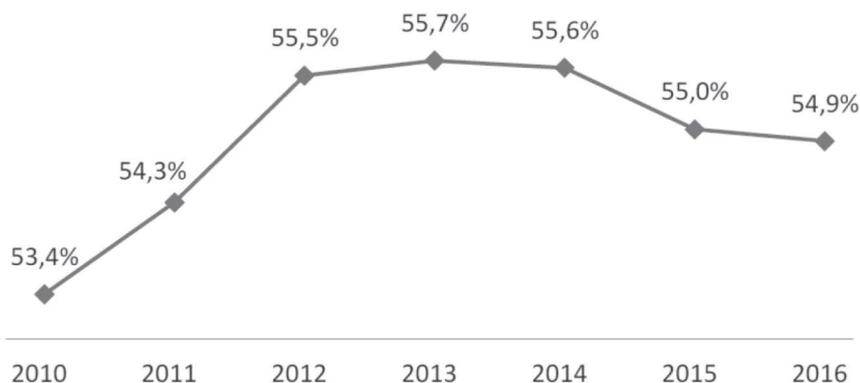


Рис. 2. Доля нормативно очищенной воды в системах водоснабжения (Источник: Росстат, форма статистической отчетности 1 – водоснабжение)

Для нормализации ситуации предпринимается ряд мер для развития и модернизации водоснабжения в России.

Разработана Федеральная целевая программа «Комплексная программа реформирования и модернизации ЖКХ на 2010–2020 годы», в которой представлен план реализации комплекса мер по привлечению частных инвестиций в отрасль. Подготовлена нормативно-правовая база в целях реализации утвержденной Правительством ФЦП «Чистая вода» на 2011–2017 годы, в рамках которой отрасли было выделено 3 млрд рублей [7]. Принят федеральный закон «О водоснабжении водоотведении» [9], в котором рассматриваются важные положения по обеспечению водой, определению видов деятельности и тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, которые должны регулироваться. Он определил преимущество экономических методов регулирования отрасли над административными, а также зафиксировал систему тарифного регулирования в отрасли.

Важные причины относительно низкого качества коммунальных услуг и невысокой надежности систем коммунальной инфраструктуры уже который год носят циклический характер и включают в себя:

- высокий износ основных фондов, отсутствие современных технологий;
- низкие тарифы на коммунальные услуги;
- плохое финансовое состояние коммунальных предприятий [8].

Политическое решение состоит в том, чтобы привлечь в сектор частные инвестиции в рамках реализации концессионных соглашений, что позволит:

- обновить основные фонды, внедрить современные технологии;
- оздоровить финансовое положение предприятий коммунального сектора и вернуть вложенные инвестиции за счет сокращения непроизводительных издержек;
- сохранить коммунальную инфраструктуру в собственности публичной власти;
- повысить качество услуг и, в связи с этим, за счет возможного повышения тарифов на эти услуги улучшить инвестиционную привлекательность коммунального сектора.

Логика в таком подходе, безусловно, присутствует, но реализация предложенной политики связана с серьезными содержательными проблемами. Парадоксальность практических действий состоит в том, что у государства нет адекватного представления о том, за счет чего формируется инвестиционная привлекательность того или иного коммунального бизнеса, и практические действия в коммунальном секторе мало связаны с формированием такой привлекательности.

Финансовый сектор (и инвесторы, и банкиры) заинтересованно смотрят в сторону коммунального сектора, исходя из того что риски в нем как в монопольном секторе с практически гарантированным сбытом должны быть минимальными [10]. Но реальные случаи привлечения финансовых средств единичны. Одно из объяснений этого – финансовое положение коммунальных предприятий. На (рис. 3 и 4) приведены финансовые результаты работы предприятий в водоснабжении и водоотведении за период с 2010 по 2016 годы.

С 2010 года расходы предприятий коммунального сектора стабильно больше их доходов. В водоснабжении и водоотведении финансовую ситуацию просто следует признать критической.

В такой ситуации инвестиционная привлекательность возможна только в избранных случаях, а не по всему коммунальному полю. В этой связи важно разобраться в причинах такого финансового положения предприятий коммунального сектора. Для системного решения задач развития инвестиционной деятельности в жилищно-коммунальной сфере необходим государственный финансовый институт развития, специализирующийся на вопросах снижения рисков финансирования инвестиционных проектов в жилищном и коммунальном секторе и формирования рыночных финансовых продуктов для этой сферы. Такой институт можно сформировать на базе существующего Фонда содействия реформированию ЖКХ (Фонда ЖКХ).

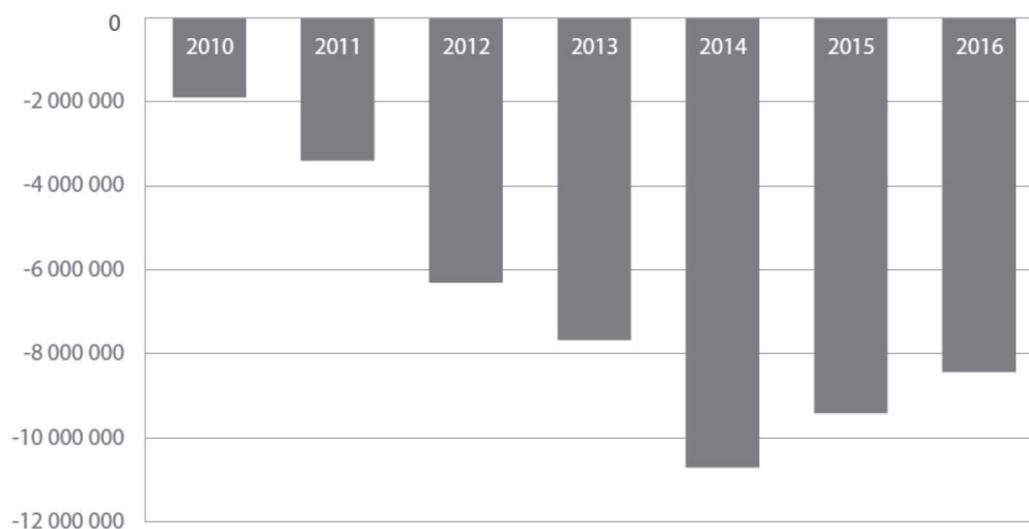


Рис. 3. Финансовый результат деятельности предприятий водоснабжения, тыс. руб.
(Источник: Росстат, форма статистической отчетности 22С. Водоснабжение)

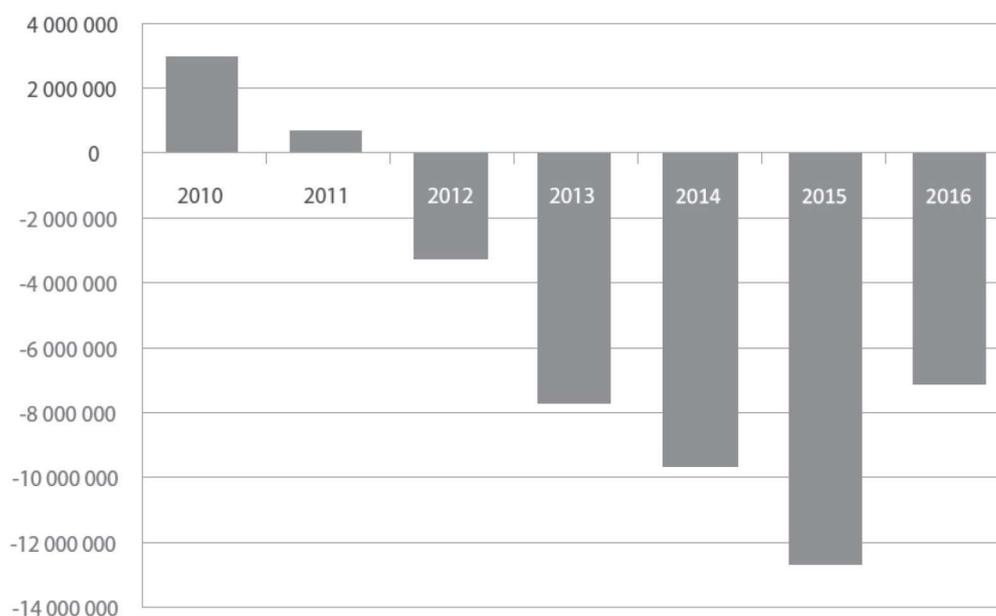


Рис. 4. Финансовый результат деятельности предприятий водоотведения, тыс. руб.
(Источник: Росстат, форма статистической отчетности 22С. Водоотведение)

До настоящего времени работа Фонда ЖКХ концентрировалась на решении задачи повышения эффективности бюджетных расходов в жилищно-коммунальном комплексе путем их предоставления для решения целевых задач. И именно эта задача была решена достаточно успешно. В то же время практика показала, что не менее важной и логически связанной с первой является задача привлечения в жилищно-коммунальный комплекс инвестиционных ресурсов финансовых институтов, формирование с этой целью новых финансовых продуктов, снижения инвестиционных рисков при использовании таких продуктов.

Заключение / Conclusion. С целью ликвидации ряда системных проблем, сдерживающих развитие отрасли, целесообразно перейти на новую современную модель ценообразования путем заморозки роста тарифов на услуги монополий.

Предлагается переходить на новую модель поэтапно:

1-й этап – этап восстановления экономического роста – необходимо зафиксировать тарифы инфраструктурных монополий и плату на технологическое присоединение, определить мероприятия для повышения эффективности расходов естественных монополий и тарифного регулирования.

2-й этап – этап выхода на высокие темпы и качество экономического роста – проведение оценки эффективности существующей практики ценообразования и разработка плана по изменению тарифов на услуги естественных монополий (включая их снижение).

3-й этап – этап передачи функции по установлению сетевых тарифов с регионального уровня на федеральный. Формирование современной модели фондирования инвестиций. Инвестиционная составляющая должна вкладываться не в тариф, а финансироваться по проектному принципу за счет коммерческого или государственного финансирования. В коммунальном секторе необходимо уйти от формы унитарных предприятий и на основе мирового опыта использовать модели акционерных компаний с контрольным пакетом у муниципалитета (немецкая модель) или различных механизмов государственно-частного партнерства (не только концессии) для повышения финансовой самостоятельности и кредитоспособности организаций сектора.

ЛИТЕРАТУРА И ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

1. Доклад уполномоченного по защите прав предпринимателей Президенту РФ «Практика выявления и ликвидации нарушений прав предпринимателей в сфере тарифного регулирования». 2018. С. 5–6. [Электронный ресурс]. URL: <http://stolypin.institute/institute/praktika-vyyavleniya-i-likvidatsii-narusheniy-prav-predprinimateley-v-sfere-tarifnogo-regulirovaniya-prilozhenie-k-dokladu-prezidentu-rossiyskoy-federatsii/>
2. Евсеева С. А. Проблема несогласованности интересов субъектов хозяйствования в системе менеджмента организаций ЖКХ // Проблемы современной экономики. 2012. № 4 (44). С. 299–303.
3. Карданская Н. Л., Смирнов В. Г. Эволюция процесса развития региональной коммунальной инфраструктуры в условиях реформирования // Экономические науки. 2011. № 80. С. 73–76.
4. Назарова Н. В. Социальная защита населения через регулирование тарифов естественных монополий // Форум молодых ученых. 2017. № 5 (9). С. 1493–1501.
5. Налесная Я. А., Сташ С. В. Проблемы и социально-экономическая значимость сферы услуг (на примере водопроводно-канализационного хозяйства) // Известия ЮФУ. Технические науки. 2012. № 8 (133). С. 99–106.
6. Неровня Т. Н., Обоймова Н. Т. Основные направления мониторинга состояния и реформирования комплекса ЖКХ региона // Вестник Института дружбы народов Кавказа: теория экономики и управления народным хозяйством. 2012. № 4 (24). С. 98–105.
7. Официальный сайт Федеральных целевых программ России [Электронный ресурс]. URL: http://www.programs.gov.ru/chistaya_voda (дата обращения 10.10.2018).
8. Сташ С. В. Методика оценки эффективности и регулирования процесса предоставления жилищно-коммунальных услуг // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2017. № 4. С. 264–269.
9. О водоснабжении и водоотведении: Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122867/ Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.10.2018).
10. Yastrebov O. Public-private partnership in public utilities sector // Вестник Инжэкона. Серия: Экономика. 2010. № 6. С. 401–403.

REFERENCES AND INTERNET RESOURCES

1. Doklad upolnomochennogo po zashchite prav predprinimatelej Prezidentu RF «Praktika vyyavleniya i likvidatsii narushenij prav predprinimatelej v sfere tarifnogo regulirovaniya» (Report of the Commissioner for the protection of the rights of entrepreneurs to the President of the Russian Federation «Practice of detection and elimination of violations of the rights of entrepreneurs in the field of tariff regulation»), 2018. S. 5–6. [Elektronnyj resurs]. URL: <http://stolypin.institute/institute/praktika-vyyavleniya-i-likvidatsii-narusheniy-prav-predprinimateley-v-sfere-tarifnogo-regulirovaniya-prilozhenie-k-dokladu-prezidentu-rossiyskoy-federatsii/>

2. Evseeva S. A. Problema nesoglasovannosti interesov sub"ektov hozyajstvovaniya v sisteme menedzhmenta organizacij ZHKKH (The problem of inconsistency of interests of business entities in the management system of housing and communal services organizations) // Problemy sovremennoj ehkonomiki. 2012. No 4 (44). S. 299–303.
3. Kardanskaya N. L., Smirnov V. G. EHvolyuciya processa razvitiya regional'noj kommunal'noj infrastruktury v usloviyah reformirovaniya (Evolution of the process of development of regional public infrastructure in the context of reform) // EHkonomicheskie nauki. 2011. No 80. S. 73–76.
4. Nazarova N. V. Social'naya zashchita naseleniya cherez regulirovanie tarifov estestvennyh monopolij (Social protection of the population through regulation of tariffs of natural monopolies) // Forum molodyh uchenykh. 2017. No 5 (9). S. 1493–1501.
5. Nalesnaya YA. A., Stash S. V. Problemy i social'no-ehkonomicheskaya znachimost' sfery uslug (na primere vodoprovodno-kanalizacionnogo hozyajstva) (Problems and socio-economic importance of the service sector (on the example of water and sanitation)) // Izvestiya YUFU. Tekhnicheskie nauki. 2012. No 8 (133). S. 99–106.
6. Nerovnya T. N., Obojmova N. T. Osnovnye napravleniya monitoringa sostoyaniya i reformirovaniya kompleksa ZHKKH regiona (The main directions of monitoring and reforming the housing complex in the region) // Vestnik Instituta druzhby narodov Kavkaza: teoriya ehkonomiki i upravleniya narodnym hozyajstvom. 2012. No 4(24). S. 98–105.
7. Oficial'nyj sajt Federal'nyh celevykh programm Rossii (Official site of Federal target programs of Russia) [EHlektronnyj resurs]. URL: http://www.programs-gov.ru/chistaya_voda (data obrashcheniya 10.10.2018).
8. Stash S. V. Metodika ocenki ehffektivnosti i regulirovaniya processa predostavleniya zhilishchno-kommunal'nykh uslug (Methods of assessing the effectiveness and regulation of the provision of housing and communal services) // Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski. 2017. No 4. S. 264–269.
9. O vodosnabzhenii i vodootvedenii: Federal'nyj zakon ot 07.12.2011 No 416-FZ (On water supply and sanitation: Federal law No. 416-FZ of 07.12.2011) [EHlektronnyj resurs]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122867 // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlyus» (data obrashcheniya 10.10.2018).
10. Yastrebov O. Public-private partnership in public utilities sector // Vestnik Inzhehkona. Seriya: Ehkonomika. 2010. No 6. S. 401–403.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Сташ Светлана Владимировна, ассистент кафедры инженерной экономики Института управления в экономических, экологических и социальных системах Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Южный федеральный университет». E-mail: ana.stash@gmail.com

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Svetlana Stash, Assistant of the Department of Engineering Economics in Institute of Management in Economic, Ecological and Social Systems Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education «Southern Federal University». E-mail: ana.stash@gmail.com