**Концепция внесения изменений в законодательство с целью отмены предельных индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги и введения критерия финансовой доступности коммунальных услуг**

Целью внесения предлагаемых изменений является создание правовых условий для финансового оздоровления предприятий коммунального комплекса страны при усилении мер социальной поддержки семей с низкими доходами по оплате жилищно-коммунальных услуг путем введения критерия финансовой доступности коммунальных услуг как важного фактора тарифного регулирования ресурсоснабжающих организаций и отмены предельных индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги.

Последнее десятилетие тарифы на коммунальные услуги для населения повышаются в соответствии с устанавливаемыми ежегодно на федеральном уровне предельными индексами изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги, которые все эти годы остаются ниже фактического уровня инфляции. В экономическом смысле это означает, что реальные доходы коммунальных предприятий все эти годы сокращаются.

На рисунке 1 приведены данные по инфляции и среднему по субъектам Российской Федерации индексу изменения стоимости коммунальных услуг для населения за период с 2015 по 2023 гг. Кривая накопленной разницы между инфляцией и предельным индексом изменения стоимости коммунальных услуг за это время составляет 18,9 пунктов. Это означает, что в приведенных ценах доходы ресурсоснабжающих организаций сократились за этот период почти на 20%. При оценке годовой стоимости коммунальных услуг, поставляемых ресурсоснабжающими предприятиями населению в 3,5 трлн рублей в 2023 году, речь идет о недополучении только в этом году 700 млрд рублей по сравнению с доходами предприятий сектора в 2014 году.

Рисунок 1 – Динамика инфляции и предельных индексов изменения стоимости коммунальных услуг за период 2015–2023 гг.

Следствие недофинансирования коммунальных предприятий – высокий и продолжающий возрастать физический и моральный износ основных фондов в коммунальном секторе, убытки коммунальных предприятий, низкая заработная плата персонала и вымывание квалифицированных кадров, отсутствие инвестиционной привлекательности для частного бизнеса. Ставка в последние годы делается на ограниченные бюджетные и квазибюджетные механизмы федерального уровня для финансирования модернизации коммунальной инфраструктуры (инфраструктурное меню). Но этот ресурс крайне ограничен.

За последнее десятилетие доля домохозяйств, получающих жилищные субсидии, сократилась на 1/3 (с 6,4% в 2013 году до 4,4% в 2022 году, по данным Росстата). Это фактически означает, что тарифы на коммунальные услуги для населения росли медленнее, чем доходы низкодоходных домохозяйств.

При этом вследствие ограничений на рост тарифов на коммунальные услуги для населения растут расходы бюджетов на субсидирование организациям разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами для населения. В 2021 году они составили 136,1 млрд руб. (27% расходов на коммунальное хозяйство). Расходы региональных бюджетов на субсидирование платы низкодоходных домохозяйств за ЖКУ в рамках программы жилищных субсидий в 2021 году составили вдвое меньше – 73,7 млрд руб.

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

Предлагаемые изменения в законодательстве исходят из того, что при тарифном регулировании стоимости коммунальных услуг для населения следует исходить не из индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги, а из оценки финансовой доступности коммунальных услуг для населения.

Коммунальные услуги обладают характеристикой публичного блага – неконкурентностью потребления. В технологическом аспекте неконкурентность обеспечивается специальными проектными решениями, позволяющими не ограничивать потребление коммунальных услуг при максимально возможном спросе на них (например, водоснабжение при максимальной суточной нагрузке в утренние часы).

В настоящее время критерии финансовой неконкурентности (доступности) коммунальных услуг в российской тарифной политике не применяются, тогда как именно эта цель декларируется современной тарифной политикой. Очевидно, такие критерии должны определяться доступностью коммунальных услуг для домохозяйств с низкими доходами.

Предлагаемые законодательные изменения вводят критерий финансовой доступности коммунальных услуг для населения как долю в 15% от домохозяйств региона, получающих жилищные субсидии после принятия того или иного тарифного решения. Превышение этого показателя означает финансовую недоступность и невозможность роста стоимости коммунальных услуг выше уровня инфляции. Недостижение предельного значения свидетельствует о допустимости роста стоимости коммунальных услуг.

Для того чтобы доля получателей субсидий могла рассматриваться как критерий финансовой доступности коммунальных услуг, параметры программы жилищных субсидий должны быть едиными по всей территории России.

Многие субъекты РФ смягчили условия предоставления жилищных субсидий для населения в сравнении с федеральными стандартами. Предлагается сделать федеральные стандарты едиными по стране и более мягкими по сравнению с существующими предельными значениями, понизить порог участия в программе субсидий. Для этого рассматривается изменение двух ключевых параметров: снижение максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи(МДД) с 22% до 18%; увеличение стандарта нормативной площади жилого помещения на одного жителя для расчета субсидии с 18 м2 до 23 м2 (до среднероссийской жилищной обеспеченности).

Результаты сценарного моделирования показывают что при таких параметрах с учетом прогнозного роста обращаемости домохозяйств за жилищными субсидиями при текущем уровне тарифов число субъектов РФ, достигших предельного значения доли домохозяйств – получателей субсидий в 15% составит 27 регионов. В этих регионах по новым стандартам уже сегодня отсутствует возможность роста тарифов на ЖКУ выше уровня инфляции.

При указанных параметрах программы субсидий прогнозные расчеты по достижению субъектами РФ предельной доли домохозяйств-получателей субсидий в 15% показывают, что в 11 субъектах тарифы могут быть повышены от 2% до 10%; в 12 – от 10% до 20%; в 6 субъектах – от 20% до 30% и в 29 субъектах РФ – более, чем на 30%. В среднем по Российской Федерации возможно повышение тарифов на 18%. Это означает, что за счет тарифной выручки предприятия коммунального сектора могут получить дополнительно порядка 670 млрд рублей за год (в ценах 2024 г.) При этом расходы бюджета на программу жилищных субсидий вырастут менее, чем на 200 млрд рублей.

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

Реализация предлагаемого подхода требует разработки законопроекта по внесению изменений в Жилищный кодекс РФ и ряд отраслевых законов, в соответствии с которыми устанавливаются тарифы на отдельные виды коммунальных услуг для населения, а также принятия целого рада постановлений Правительства РФ по вопросах ценообразования на коммунальные услуги и предоставления субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг.