

РАЗДЕЛ 1. УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМИ СИСТЕМАМИ

Д. В. Агафонов, О. О. Мозговая, В. В. Кузнецов

ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ОСНОВНЫХ ФОНДОВ РОССИЙСКИХ ПРЕДПРИЯТИЙ ВОДОСНАБЖЕНИЯ В УСЛОВИЯХ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация

Водоснабжение — социально значимая инфраструктурная отрасль, в которой осуществляется государственное регулирование тарифов. Его цель — одновременно обеспечить интересы потребителей (качество и цена) и развитие отрасли. Анализ статистических данных 2010–2018 гг. показал, что текущая система тарифного регулирования не обеспечивает достижения этих целей. Отсутствует значимое улучшение технического состояния водопроводной сети. По итогам 2018 г., удельный вес замененных водопроводных сетей в их общем объеме в России составил 1,1 % (рекомендованный норматив — 4 %), а чистый убыток водоснабжающих компаний — 11,75 млрд руб. Кроме того, возросли удельные расходы населения на услуги водоснабжения с 1,3 % в 2000 г. до 3,5 % в 2018 г. Кратковременное снижение экономической активности, вызванное пандемией COVID-19, подчеркнуло застарелость проблем в водоснабжении. Поэтому авторы предлагают внедрить эталонный метод регулирования и увеличить максимально возможный срок установления тарифов, что повысит эффективность функционирования отрасли.

Ключевые слова

Услуги водоснабжения, тарифное регулирование, модернизация водопроводных сетей, износ водопроводных сетей, стимулирующий метод.

D. V. Agafonov, O. O. Mozgovaya, V. V. Kuznetsov

BASIC ASSETS OF MODERNIZATION PROBLEMS OF RUSSIAN WATER ORGANIZATION INCURRENT TARIFF SETTING RULES

Annotation

Water supply is a socially significant infrastructure sector that is subject to state regulation of tariffs. Its goal is to simultaneously ensure the interests of consumers (quality and price) and development of industry. Analysis of statistical data from 2010 to 2018 showed that current system of tariff regulation does not ensure the achievement of these goals. There is no significant improvement in technical condition of water supply network. Based on the results of 2018 the replaced water supply networks share in total volume in Russia was 1,1 % (recommended standard is 4 %), and the net loss of water supply companies was 11,75 billion rubles. In addition, the population's specific expenditures on water supply services increased from 1,3 % in 2000 to 3,5 % in 2018. The short-term decline in economic activity caused by the COVID-19 pandemic highlighted the persistence of water supply problems. Therefore, the authors propose to introduce a reference method of regulation and increase the maximum possible time for setting tariffs, which will increase the efficiency of the industry.

Keywords

Water consumption, tariff regulation, water grid's modernization, depreciation of water infrastructure assets, incentive regulation.

Введение

В основе проводимой государственной политики регулирования тарифов в сфере водоснабжения лежит учет интересов потребителей, прежде всего населения. На сферу водоснабжения, как на важнейший составной элемент жилищно-коммунального хозяйства, ложится повышенная социальная нагрузка, которая сегодня только увеличивается. Поступление холодной воды в жилищный сектор в условиях самоизоляции является благом первой необходимости. При этом уровень развития водопроводной инфраструктуры остается на низком уровне. По оценкам Минстроя России, средний износ водопроводной сети по Российской Федерации на сегодняшний день составляет 60 %, а среднероссийский уровень потерь на объектах водопроводной сети крайне высок и находится в пределах 22–23 %. Все это сказывается на качественном и надежном обеспечении потребителей питьевой водой и создает дополнительную нагрузку на тарифы. Услуги водоснабжения потребителей в рамках централизованных систем предоставляются на монопольной основе, где вопросам ценообразования уделяется особое и повышенное внимание со стороны регулирующих органов.

Целью данной статьи является оценка применимости существующей системы государственного регулирования тарифов на услуги водоснабжения (питьевой воды) в отношении решения одной из основных проблем предприятий водоснабжения, а именно — модернизации и обновления основных производственных фондов, а также выработка направлений первоочередных мер по их преодолению.

Материалы и методы

Для достижения поставленной цели авторы статьи использовали исторический, сравнительный методы, а также научного обобщения, анализа и синтеза данных.

Результаты и обсуждение

Существующую систему государственного регулирования тарифов рассматривали Ю. С. Гембик, С. А. Городкова, Д. А. Матвиенко, А. Коваленко, М. И. Щаблыкин. Они справедливо отмечают, что действующие в России подходы к формированию тарифов не обеспечивают безубыточную деятельность организаций водоснабжения и не способствуют сокращению износа основных фондов. Так, Ю. С. Гембик и С. А. Городкова в своей работе поддерживают следующие слова исполнительного директора ППК «Российский экологический оператор» А. В. Макрушина: «Тарифы в сфере водоснабжения и водоотведения «зажаты» по сравнению с другими отраслями» [1].

В аналитической статье А. Коваленко отмечает наличие сложившегося недоверия между регулируемыми органами и организациями водоснабжения. Нельзя не согласиться, что дальнейшее совершенствование государственного регулирования тарифов напрямую зависит от формирования четких правил регулирования, обоснованно учитывающих расходы организаций водоснабжения, с одновременным ростом открытости и прозрачности данных по финансово-хозяйственной деятельности. В работе Ю. С. Гембик и С. А. Городковой обосновывается концептуальная идея внедрения нового метода регулирования тарифов, в основе которого лежит принцип нормирования [1].

При разработке и анализе методологии регулирования тарифов авторы сходятся во мнении, что водоснабжение как отдельный вид деятельности, представляет собой сложный инженерный комплекс взаимосвязанных технических объектов и обладает рядом ключевых особенностей. Основными из них являются отсутствие альтернативных вариантов при выборе поставщика услуг, отлаженность всех звеньев на этапах производственного процесса от забора

воды до поставки конечному потребителю, необходимость государственного регулирования уровня тарифов на услуги водоснабжения [1, 2, 3]. При этом отсутствие альтернатив и социальная значимость водоснабжения определяют, что проводимая тарифная политика обязана обеспечить возможность для модернизации и обновления основных фондов.

Услуги централизованного водоснабжения доступны для 83 % всего населения Российской Федерации. Они как потребители осуществляют оплату полученных услуг в соответствии с установленными регулирующими органами тарифами.

Реализация государственной политики регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения с использованием централизованных систем и систем коммунальной инфраструктуры осуществляется по двум направлениям:

1) в целях компенсации основных расходов на реализацию производственной и инвестиционной (в случае ее наличия) программы регулирующие органы устанавливают предприятиям водоснабжения и водоотведения регулируемые тарифы на основе основных параметров деятельности организаций водоснабжения и водоотведения (объемов оказываемых услуг и необходимой валовой выручки);

2) в целях сдерживания роста тарифа для реализации политики первоочередного учета интересов потребителей регулирующие органы ограничивают средний рост тарифа по субъекту РФ предельным индексом, установленным на очередной период регулирования.

В соответствии с законодательством РФ независимо от применяемого метода государственного регулирования тарифов на услуги водоснабжения в состав необходимой валовой выручки регулируемых организаций регулирующие органы включают расходы на со-

держание и техническое обслуживание объектов водопроводного хозяйства в централизованных системах водоснабжения. В состав инвестиционных программ включаются работы по модернизации и строительству новых эксплуатационных объектов водопроводного хозяйства. Необходимым условием включения в состав тарифа на услуги водоснабжения расходов в рамках ремонтных и инвестиционных программ является экономическая обоснованность величины данных расходов на регулируемый период.

Проводимая тарифная политика позволила организациям водоснабжения увеличить протяженность уличной водопроводной сети и установленную производственную мощность. Так, общая протяженность уличной водопроводной сети в Российской Федерации в 2018 г. составила 379 тыс. км (344,9 тыс. км в 2010 г.) [4]. При этом наблюдается сокращение зафиксированных аварийных случаев на водопроводной сети более чем в 2,5 раза за период с 2010 г. по 2018 г. Однако сокращение числа аварий связано с сокращением объемов потребления холодной воды на всей протяженности. Оно напрямую связано с реализацией программ энергосбережения и энергоэффективности. В результате доля жилищного фонда, оборудованного приборами учета потребления холодной воды, составила 76,7 % за 2018 г. (прирост 20 % по сравнению с 2010 г.).

Помимо снижения числа аварий для оценки деятельности центрального водоснабжения авторы рассматривают уровень износа водопроводной сети, который является главной проблемой. Ежегодные объемы ввода новых водопроводных сетей в 2018 г. (1 499 км) гораздо ниже уровня 2010 г. (2 234,4 км), 2015 г. (2697,0 км) и кризисных 1990-х гг. (в 1995 г. — 2647,3 км) [5]. Существующих темпов по модернизации сети водопроводного хозяйства не-

достаточно для радикального изменения сегодняшней отрицательной динамики по обветшанию инфраструктуры. В ряде субъектов ввод новых объектов за последние три года практически не проводился (Забайкальский и Камчатский край, Чукотский автономный округ, Еврейская автономная область). В то же время на территории РФ в 2018 г. удельный вес замененных водопроводных сетей в общем объеме составил 1,1 % (при рекомендованном нормативе в 4 %).

Очевидно, что действующие принципы тарифного регулирования водоснабжающих организаций не обеспечивают потока средств из тарифных источников, достаточного для своевре-

менного обновления и модернизации объектов водопроводного хозяйства, и не создают достаточных стимулов регулируемым организациям для повышения операционной эффективности регулируемых организаций. Одной из основных причин этого является проводимая государственная тарифная политика, нацеленная на защиту интересов потребителей, в том числе за счет сдерживания роста тарифов для населения.

За период 2013–2018 гг. средний тариф на услуги водоснабжения для потребителей в России устойчиво рос, но средний темп его роста был ниже индекса роста потребительских цен по всем услугам и товарам в Российской Федерации (рис. 1).

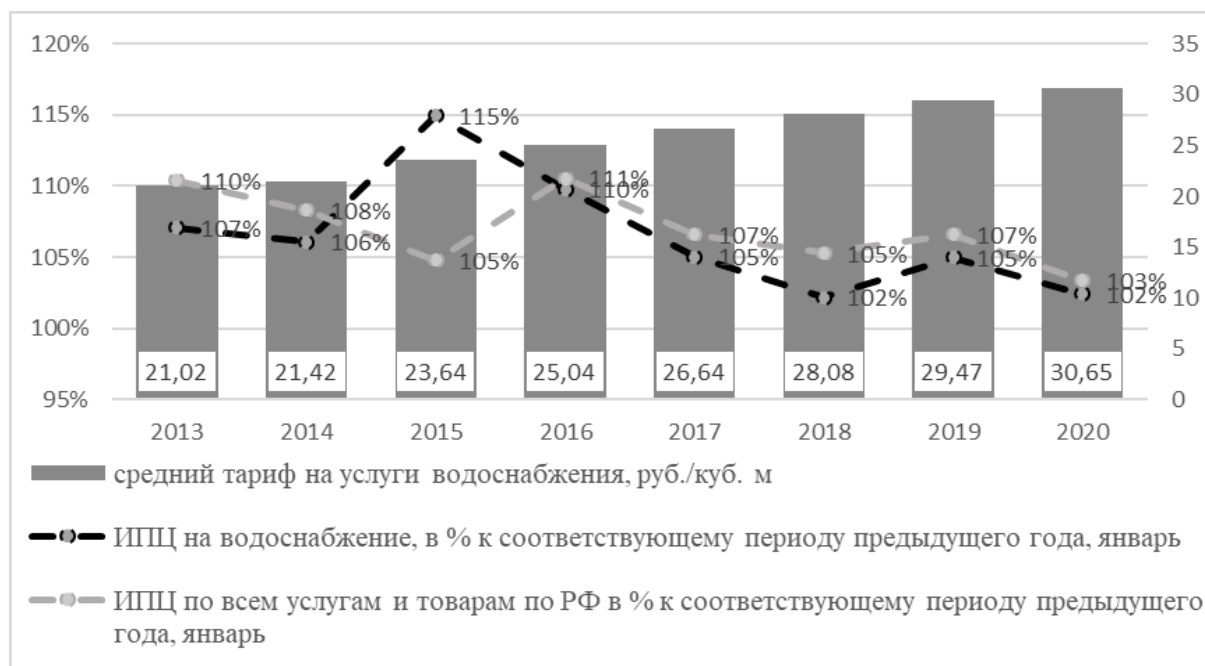


Рисунок 1 — Динамика среднего тарифа на услуги водоснабжения в Российской Федерации за 2013–2018 гг. [6]

В результате удельный вес расходов населения на оплату услуг водоснабжения в общих потребительских расходах стабильно увеличивается. В целом с 2000 г. средний удельный вес расходов населения на услуги водоснабжения вырос с 1,3 до 3,5 %. При этом в зависимости от уровня среднедушевых располагаемых доходов до-

машних домохозяйств удельный вес расходов на услуги водоснабжения варьируется от 4,8 до 2,2 %. Но даже при ежегодном росте тарифов фактический уровень платежей за потребленную холодную воду по выставленным счетам не опускался ниже 90 %.

Несмотря на увеличение удельного веса расходов на оплату услуг водо-

снабжения в потребительских расходах населения, в условиях защиты интересов потребителей, происходит устойчивый прирост фактического уровня платежей за услуги водоснабжения. Однако это не улучшает финансовое положение организаций водоснабжения, что определило озабоченность отраслевых союзов и экспертов в период пандемии COVID-19.

В ходе пандемии ожидалось снижение поступлений платежей от потребителей на 20–40 %. Частично прогнозы экспертного и отраслевого сообщества оказались верными: в апреле платежи за услуги ЖКХ снизились на 30 % [7]. Таким образом, с учетом суммарной выручки водопроводно-канализационного хозяйства по регулируемым видам деятельности на уровне 400 млрд руб., рост неплатежей за отпущенную холодную воду привел бы к дефициту финансирования хозяйственной деятельности предприятий сектора на уровне 120 млрд руб. Данная величина сопоставима с ежегодными объемами инвестирования в инфраструктуру водоканалов [8]. Однако подводимые представителями отрасли водоснабжения промежуточные итоги прохождения периода пандемии COVID-19 свидетельствуют об отсутствии значимого ухудшения устойчивости компаний. Представитель Российской ассоциации водоснабжения и водоотведения отмечает выправление ситуации после первоначального спада платежей [9]. Несмотря на снижение платежей увеличение процента возврата задолженности одних и авансовые платежи других бюджетных учреждений в совокупности с компенсацией расходов на подготовку к осенне-зимнему периоду в некоторых регионах поддержали устойчивость водоснабжающих организаций. Таким образом, экспертное и отраслевое сообщество заключает, что COVID-19 лишь подчеркнул застарелые проблемы отрасли водоснабжения в России.

Выводы

Кризисные явления в экономике и его последствия лишний раз подтверждают необходимость скорейшей корректировки применяемых методов установления тарифов, которые должны предусматривать внедрение эффективных механизмов реализации программ модернизации и обновления основных фондов.

В целях повышения эффективности функционирования отрасли целесообразно пересмотреть тарифную политику в сфере водоснабжения. Многолетний опыт развитых стран (Великобритания, Германия, Португалия, Австралии и др.) показал практическую эффективность применения стимулирующих методов регулирования в сфере водоснабжения. Принятие тарифных решений в стимулирующем регулировании базируется на выявлении наиболее эффективных организаций отрасли (функционирующих в сопоставимых условиях) и на основе эталонных значений их показателей, установлении основных параметров деятельности других, схожих с эталонной, регулируемых организаций. При таком регулировании организации водоснабжения заинтересованы в оптимизации издержек и в возможности направлять сэкономленные средства на реализацию ремонтных и инвестиционных программ [10].

Учитывая большой срок строительства и модернизации объектов водопроводно-канализационного хозяйства, авторы считают необходимым увеличить нынешний максимально возможный срок при установлении тарифов, который составляет 5 лет в настоящее время. Период регулирования по возможности должен коррелировать со сроком реализации объектов инвестиционных программ организаций водопроводного хозяйства.

В силу своей специфики водоканалы являются ответственными за эпидемиологическую обстановку. С существующими параметрами тарифного регули-

рования, где государство в качестве регулятора берет на себя все возникающие риски, связанные с проводимой политикой сдерживания роста тарифов, первоочередными мерами должна стать поддержка организаций водоснабжения в виде прямого субсидирования финансово-хозяйственной деятельности организаций водопроводно-канализационного хозяйства. Могут быть использованы и другие меры поддержки: реструктуризация обязательных налоговых и экологических платежей, кредитные каникулы (как в случае с малым бизнесом). Возможна государственная поддержка за счет механизмов тарифного регулирования путем обязательного учета в составе тарифа роста расходов, направляемых на формирование резерва по сомнительным долгам, и других обоснованных расходов, понесенных организациями водоснабжения вследствие негативных явлений в экономике.

Библиографический список

1. Гембик, Ю. С., Городкова, С. А. Проблемы практического применения законодательного механизма определения расходов на оплату труда и объемов реализации услуг в сфере водоснабжения и водоотведения // Вестник НГУЭУ. — 2017. — № 4. — С. 146–160.
2. Коваленко, А. Деньги в канализацию [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <https://expert.ru/ural/2014/16/dengi-v-kanalizatsiyu>.
3. Щаблыкин, М. И. Совершенствование методов регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения региона // Инженерный вестник Дона. — 2014. — № 3.
4. Протяженность водопроводных сетей [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <https://www.fedstat.ru/indicator>.
5. Ввод в действие водопроводных сетей по субъектам Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <https://www.gks.ru>.

6. Отчёт за 2018 г. Российская ассоциация водоснабжения и водоотведения [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <https://raww.ru/deyatelnost/otraslevyie.html>.

7. Федорова, Н., Доронов, И. На самоизоляции россияне стали оплачивать услуги ЖКХ на 30 % хуже [Электронный ресурс]. — Режим доступа : www.rbc.ru/business/23/04/2020/5ea114ea9a794767b293626f.

8. Подобедова, Л., Дзядко, Т. Операторы предупредили о риске перебоев водоснабжения из-за неплатежей [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <https://www.rbc.ru>.

9. Представители власти и отраслевого сообщества обсудили влияние пандемии коронавируса на водоканализационный комплекс России [Электронный ресурс] // Вестник. Строительство. Архитектура. Инфраструктура. — Режим доступа : <http://www.vestnikstroy.ru/articles/aktualno/2020/18409.html>.

10. Агафонов, Д. В., Кузнецов, В. В. Метод сравнения аналогов в российском водоснабжении: решение проблем или нет // Вопросы управления. — 2020. — № 3 (64). — С. 114–124.

Bibliographic list

1. Gembik, Ju. S., Gorodkova, S. A. Problems of practical application of legislative mechanism for determining labor costs and volume of sales of services in the field of water supply and sanitation // Vestnik of NGUJeU. — 2017. — № 4. — P. 146–160.
2. Kovalenko, A. Money in the sewer [Electronic resource]. — Mode of access : <https://expert.ru/ural/2014/16/dengi-v-kanalizatsiyu>.
3. Shhablykin, M. I. Improving methods of regulating tariffs in the field of water supply and sanitation in the region // Engineer Vestnik of Don. — 2014. — № 3.

4. Length of water supply networks [Electronic resource]. — Mode of access : <https://www.fedstat.ru/indicator>.

5. Commissioning of water supply networks in the constituent entities of Russian Federation [Electronic resource]. — Mode of access : <https://www.gks.ru>.

6. Report for Russian Association of water supply and sanitation — 2018 [Electronic resource]. — Mode of access : <https://raww.ru/deyatelnost/otraslevyie.html>.

7. *Fedorova, N., Doronov, I.* On stay-at-home, Russians began to pay for housing and utilities services by 30 % worse. RBC [Electronic resource]. — Mode of access : <https://www.rbc.ru/business/23/04/2020/5ea114ea9a794767b293626f>.

8. *Podobedova, L. Dzjadko, T.* Operators warned about the risk of water supply interruptions due to non-payments. RBC [Electronic resource]. — Mode of access : <https://www.rbc.ru>.

9. Representatives of government and industry community discussed the impact of coronavirus pandemic on Russian water analysis complex [Electronic resource] // Bulletin. Construction. Architecture. Infrastructure. — Mode of access : <http://www.vestnikstroy.ru/articles/aktualno/2020/18409.html>.

10. *Agafonov, D. V., Kuznetsov, V. V.* Method of comparison of analogs in Russian water supply: solution of problems or not // Management Issues. — 2020. — № 3 (64). — P. 114–124.