



6/2016

**ИЗВЕСТИЯ
ИНСТИТУТА ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ
Бурятского государственного университета**

УДК 33.332

© С.С. Ринчинова

**ФОРМИРОВАНИЕ СТРАТЕГИИ МОДЕРНИЗАЦИИ
КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ МО «ТУНКИНСКИЙ РАЙОН»**

Аннотация: В данной статье рассмотрены проблемы коммунальной инфраструктуры Российской Федерации и проанализированы характерные механизмы ее модернизации на примере муниципального образования «Тункинский район». Особое внимание обращается на правовую основу и материальную базу функционирования организации, функционирующей в сфере ЖКХ и регулирование тарифной системы. На основе анализа состояния ЖКХ МО «Тункинский район» предложены наиболее вероятные пути решения проблем усовершенствования системы коммунальной инфраструктуры.

Ключевые слова: Коммунальное хозяйство, модернизация коммунальной инфраструктуры, сервисный контракт, органы МСУ, кадровая политика, концессионное соглашение, подготовка управленческих кадров, регулирование тарифной системы, инвестиционные затраты.

© S.S. Rinchinova

**FORMATION OF STRATEGY OF MODERNIZATION OF MUNICIPAL
INFRASTRUCTURE MO "TUNKINSKY DISTRICT"**

Abstract: This article describes the problems of the Russian Federation, municipal infrastructure and analyzed the characteristic mechanisms of its modernization by the example of the municipality "Tunkinsky area." Particular attention is drawn to the legal basis and the material basis of the functioning of the organization, functioning in the sphere of housing and communal services and the regulation of the tariff system. On the basis of analysis of the utilities "Tunkinsky area" offered the most likely solutions to municipal infrastructure system improvement issues.



Keywords: Utilities, modernization of municipal infrastructure, service contract, local government bodies, human resources policy, the concession agreement, management training, management of the tariff system, the investment costs.

Проблемы модернизации коммунальной инфраструктуры в Российской Федерации на сегодняшний день имеет чрезвычайно актуальное значение, ибо уровень социально-экономического положения страны, ее населения обуславливается, прежде всего, развитием инженерной инфраструктуры (топливно-энергетический комплекс, коммуникационные системы транспорта, связи, системы водоснабжения, канализации и т.д.). Следовательно, правильный выбор путей развития коммунального хозяйства, является одной из важнейших задач государства. Для осуществления реформирования коммунального хозяйства необходимо осуществить первоочередные меры по модернизации системы управления ЖКХ.

К ним относится использование механизмов муниципального заказа на коммунальное обслуживание. Необходимость применения муниципального заказа в коммунальной сфере обусловлена в первую очередь, необходимостью реализации властных полномочий органа местного самоуправления по регулированию неизбежно монополизированного рынка коммунальных услуг. В соответствии с нормами Федерального Закона «О регулировании тарифов организаций коммунального комплекса» от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ (пп.10 п. 1 ст. 5) органы местного самоуправления заключают с организациями коммунального комплекса договоры, определяющие условия выполнения инвестиционных программ коммунального комплекса. Эти договоры по своему экономическому и юридическому содержанию также являются муниципальными (сервисными) контрактами и должны исполняться в рамках муниципального заказа.

Сервисный контракт устанавливает обязательства сторон – муниципального заказчика, с одной стороны, и субъекта хозяйствования в сфере ЖКХ, с другой –



по организации ресурсоснабжения, оказания иных коммунальных услуг, по передаче имущественных прав на объекты коммунальной инфраструктуры, находящиеся в муниципальной собственности, а также инвестиционные обязательства предприятия ЖКХ. Если заключение полноценного сервисного контракта не является возможным, в рамках механизма муниципального заказа муниципальное имущество необходимо сдавать в аренду. Договор аренды муниципального имущества должен содержать положение о праве арендатора вносить улучшения в арендуемый имущественный комплекс (п. 2 ст. 623 Гражданского кодекса РФ).

Существует возможность заключения концессионного соглашения органов МСУ с хозяйствующими субъектами в рамках Федерального закона № 115 от 30.06.2008 г. «О концессионных соглашениях».

Ставится задача перепрофилирования существующих организаций в сфере ЖКХ в управляющую компанию. Необходимо чётко разделять функции управления жилыми домами и хозяйственную деятельность по предоставлению коммунальных услуг.

Более того, в целях реализации полномочий, предусмотренных в ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ муниципальный жилищный фонд передан в собственность сельских поселений.

Необходимо разработать новые формы договоров об оказании услуг, приведя их в соответствие с Порядком предоставления коммунальных услуг гражданам, утверждённым Постановлением Правительства РФ № 307 от 23 мая 2006 г., построить систему договорных отношений между субъектами рынка коммунальных услуг.

Необходимо принять нормативные акты по вопросу регулирования тарифов в коммунальной сфере. Созданный на уровне района орган регулирования (тарифная комиссия) не в достаточной мере исполняет свои функциональные обязанности, поскольку не созданы общие положения о тарифном регулировании в муниципальном образовании.



Нормами действующего законодательства, в частности в п. 1 ст. 5 Федерального закона «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ, прямо установлена необходимость участия представительных органов муниципальных образований в утверждении программы комплексного развития коммунальной инфраструктуры муниципального образования, инвестиционной программы организации коммунального комплекса по развитию коммунальной инфраструктуры (инвестиционная программа), производственной программы, а также в установлении надбавок к ценам (тарифам) для потребителей.

Органам местного самоуправления для хозяйствующих субъектов необходимо принимать НПА, положения, методические рекомендации в указанной сфере и сформировать действенную тарифную комиссию.

Также, существует необходимость в действенной работе муниципальной балансовой комиссии. Возможно, использовать механизмы делегирования полномочий в сфере коммунального обслуживания.

Например, передать часть полномочий по решению вопросов местного значения поселений в сфере коммунального хозяйства на уровень района. При этом следует учитывать, что по нормам ст.ст. 15 и 17 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ ОМСУ муниципального района может осуществлять полномочия по решению вопросов местного значения поселений, входящих в состав района на основе заключенных соглашений.

Создание условий взаимодействия частного бизнеса и органов МСУ в сфере коммунального обслуживания с целью привлечения инвестиций.

В целом, есть необходимость в подготовке управленческих кадров в решении тех проблем и задач, поставленных перед органами МСУ для модернизации коммунальной инфраструктуры. Создание института профессиональных управляющих. Проведение аттестаций, квалификационных экзаменов

административно-управленческого аппарата МУПа (аттестации за последние годы администрации МО «Тункинский район» не проводятся).

Одним из основных направлений инвестиций является проведение замены основных фондов (сетей). Замена сетей должна, прежде всего, осуществляться на наиболее аварийных участках, которые могут быть выявлены путем использования, например, методов магнитной томографии.

Стоимость замены 1 км сетей тепловых (в двухтрубном исчислении) по расчетам, предусмотренным в программе модернизации составил 2,1 млн. руб.

При оценке направлений инвестиций и масштабов модернизации систем теплоснабжения учтено, что услугами централизованного теплоснабжения в Тункинском районе не пользуется население (население района пользуется печным отоплением).

Необходимо отметить, что предлагаемые мероприятия направлены на повышение ресурсной эффективности производства тепла и доставки его до потребителя.

Таблица 1

Ресурсная эффективность ООО «Теплострой»

Показатели	Тункинский район	Норматив-индикатор
удельный расход топлива, кг.у.т/Гкал	314,64	300
удельный расход электроэнергии, кВт.ч/Гкал	35,4	19-24
% потерь и утечек	22	12-15
численность работающих на тыс. обслуживаемых жителей	8	3,5-4,5

Основными факторами, характеризующими ресурсную эффективность ООО «Теплострой», являются удельная протяженность и повреждаемость сетей теплоснабжения.

В среднем по России удельная протяженность составляет 0,8 – 1 км на тыс. жителей, то есть в Тункинском районе этот показатель меньше среднероссийского



значения почти в 2 раза. Это приводит к росту затрат на содержание сетей, увеличению потерь и утечек.

Количество сетей, нуждающихся в замене, составляет около 75%. Увеличение объема замен позволит снизить аварийность в сетях теплоснабжения в 2 раза.

Замена труб тепловых сетей, проложенных в земле без теплоизоляции на трубы с предварительной тепловой изоляцией в безканальном варианте без демонтажа подземных труб поможет сократить уровень аварийности в 2,5 раза.

Основными направлениями реализации модернизации систем теплоснабжения могут являться:

- оптимизация технологической структуры систем теплоснабжения (консервация избыточной располагаемой мощности котельных);
- децентрализация систем теплоснабжения с низкой плотностью тепловой нагрузки и переход на локальные источники теплоснабжения;
- совершенствование топливоподготовки и топливоподдачи;
- оснащение приборами учета и автоматики;
- совершенствование системы подготовки теплоносителя;
- оптимизация режимов горения топлива;
- использование на источниках, тепловых пунктах и других элементах систем теплоснабжения частотно-регулируемого привода для эффективного регулирования отпуска теплоты потребителям;
- замена теплообменного, контрольно-регулирующего и насосного оборудования на энергоэкономичное;
- регулярная гидравлическая наладка и гидропневматическая промывка тепловых сетей;
- перекладка тепловых сетей с применением новейших технологий (например, прокладка предизолированных труб и с использованием технологии монтажа труб (сварка) с внутренней изоляцией сварного шва стеклоэмалевым покрытием).



Модернизация основных фондов теплоэнергетического хозяйства позволит снизить затраты на топливно-энергетические и др. ресурсы от 10-15% до 30-40% по отдельным статьям.

Для совершенствования систем водоснабжения, обеспечения чистой водой население необходимо разработать план оптимизации использования имеющихся мощностей источников водоснабжения района в разрезе сельских поселений.

Тарифная политика является ключевым звеном реформы ЖКХ, обеспечивая основу финансового оздоровления отрасли, привлечение и возвратность кредитов и, в итоге, надежное коммунальное обслуживание.

Тарифы на жилищно-коммунальные услуги должны соответствовать реальной стоимости услуг, отражать сбалансированные с финансовыми возможностями поселения (бюджетным потенциалом), параметры качества обслуживания (с соответствующими эксплуатационными и инвестиционными затратами). Это требует методического изменения технологии ценообразования.

Правовые основы регулирования тарифов организаций коммунального комплекса устанавливаются Федеральным Законом от 30 декабря 2005 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».

При модернизации тарифной политики необходимы следующие принципы:

- о достижение баланса интересов потребителей услуг и коммунальных организаций, рост доступности этих услуг для потребителей и финансовое обеспечение функционирования систем жизнеобеспечения;
- о установление тарифов, обеспечивающих возмещение затрат организаций коммунального комплекса, связанных с реализацией производственных программ, в том числе операционных и инвестиционных составляющих тарифов;
- о стимулирование снижения производственных затрат, повышение ресурсной эффективности производства и оказания услуг;



о создание условий для плановой замены изношенных фондов, осуществления модернизации и развития производственных систем коммунального комплекса;

о установление условий изменения коммунальных тарифов: изменение законодательства Российской Федерации, непрогнозируемый рост инфляции, а также изменение иных условий, определяемых в порядке, установленном Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Бурятия.

Тарифы на услуги предприятий ЖКХ должны обеспечивать реализацию производственной программы, которая включает:

о обоснование прогнозируемого на период действия тарифов объема и качества услуг в соответствии с требованиями, установленными техническими регламентами, экономическими требованиями, нормативами потребления и договорными обязательствами;

о мероприятия по повышению эффективности деятельности предприятия, росту качества обслуживания, а также по замене изношенных фондов, модернизации и развитию эксплуатируемых этой организацией систем коммунальной инфраструктуры.

Основными направлениями совершенствования ценообразования являются:

о отражение в тарифе реальной стоимости услуги – объективно необходимых текущих расходов и инвестиционных затрат;

о внедрение технологии расчета тарифов, сочетающей платежеспособность потребителей и объективно необходимые затраты предприятий коммунального комплекса для оказания услуг соответствующего качества;

о предотвращение необоснованного завышения платежей (как путем завышения тарифов, так и нормативов потребления);

о обязательность при расчете тарифа реструктуризации себестоимости – снижения операционных затрат (основываясь на оценке их рациональности) и



увеличения инвестиционной составляющей тарифов (для решения задач развития);

о переход к двухкомпонентным (мультиставочным) тарифам с выделением абонентской платы, отражающей стоимость поддержания надежности обслуживания и платы за фактическое потребление, что создает реальные финансовые возможности и стимулы замены изношенных фондов и их модернизации, повышения качества и надежности обслуживания (при этом переход на дифференцированную оплату не изменяет общего размера платежа за коммунальную услугу);

о формирование инвестиционной составляющей тарифа на основе производственной и инвестиционной программ, в которых отражены необходимые масштабы и стоимости замены изношенных основных фондов, их модернизации и строительства коммунальных объектов, определения доли бюджетного финансирования;

о оптимизация тарифной политики с учетом роста доступности услуг для оплаты потребителями с целью предотвращения роста неплатежей, чрезмерного увеличения числа субсидируемых семей, а также нагрузки на бюджет для выплаты субсидий;

о проведение единой политики формирования тарифов и платежей за энергоресурсы и коммунальные услуги;

о установления долгосрочных тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса на основе производственных и инвестиционных программ (тарифы могут прогнозироваться на срок, соответствующий реализации инвестиционных проектов (5-7 лет) с ежегодным их пересмотром по установленным критериям).

Кроме того, необходимо учесть, что в тариф должны быть включены затраты на покрытие рисков связанных с:

- высоким износом и аварийностью систем и оборудования (для покрытия затрат на их устранение и предупреждение, а также снижения оплачиваемых



потребителями потерь и утечек материального носителя услуги должен формироваться ремонтный фонд);

- отсутствием приборов учета, а как следствие - невозможность получения достоверной информации о количестве произведенного и реализованного ресурса (в себестоимость могут входить затраты на биллинговые услуги).

При этом рост тарифов и надбавок к ним (до 2018 г.) не должен превышать установленных законодательством индексов их повышения.

Для создания финансовых возможностей и стимулов замены изношенных фондов и их модернизации, сокращения потерь и утечек рекомендуется переход на принципиально новую систему тарифов, состоящую из двух частей (двухкомпонентный тариф):

- абонентской платы (цены услуги) – стоимости права на обслуживание, которая определяется реальным уровнем надежности и затратами на его поддержание (руб./мес. на кв.м. жилья за отопление и руб./мес. на человека за остальные услуги);

- платы за фактическое потребление материального носителя услуги – цены ресурса (руб. за куб.м. холодной и горячей воды, за Гкал тепла).

Целевыми параметрами развития коммунального комплекса в ближайшие 3 года является модернизация систем коммунального комплекса для улучшения качества и надежности обслуживания в Тункинском районе. В то же время это не должно привести к росту тарифов более чем на 12-15% в год, чтобы не вызвать социальной напряженности и повысить доступность услуг для населения. Необходимо предусмотреть применение новых технологий в коммунальном обслуживании в сельских поселениях района.

В соответствии с Федеральным законом РФ от 22.12.2001 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» для финансирования замены изношенных фондов, их модернизации и строительства коммунальных объектов используются:

- инвестиционная составляющая тарифа;



- надбавки к тарифам;
- тариф на подключение, который лежит в основе платы за подключение.

Инвестиционные составляющие тарифа направляются на финансирование мероприятий по повышению эффективности деятельности организаций коммунального комплекса путем замены изношенных фондов, модернизации и реконструкции уже эксплуатируемых объектов инженерной инфраструктуры.

К инвестиционным составляющим тарифа относится амортизация, часть ремонтного фонда, направляемая на замену изношенных фондов, и прибыль на капитализацию. К инвестиционным ресурсам может относиться и арендная плата, если муниципальное имущество передается предприятию ЖКХ в аренду с правом использования арендной платы для внесения улучшений.

В основе расчета инвестиционных составляющих тарифа лежит производственная программа предприятия.

Инвестиционные затраты в виде надбавок к тарифам направляются на реализацию программ комплексного развития коммунальных систем района и его поселений. Иными словами, эти затраты связаны с реконструкцией и строительством новых объектов инфраструктуры и расширением мощности действующих в соответствии с потребностями жилищного и промышленного строительства. Надбавки к тарифам рассчитываются на основе утвержденных органами местного самоуправления программ развития ЖКХ района и его поселений и инвестиционных программ предприятий.

Тариф на подключение к системе коммунальной инфраструктуры устанавливается на единицу заявленной нагрузки, обеспечиваемой соответствующей коммунальной системой для строящихся объектов, или на единицу увеличения нагрузки реконструируемых объектов. Таким образом, тариф на подключение определяется исходя из суммы расходов на технологическое присоединение к сетям (их подвод вне участка застройки) и из ожидаемого использования имеющихся мощностей (суммарной заявленной нагрузки).



Плата за присоединение, которая обеспечивает строительство коммуникаций на участке строительства и вносится лицами, осуществляющими строительство или реконструкцию здания, сооружения, иного объекта, отражается в стоимости строительства.

Наибольший удельный вес в инвестиционном потенциале коммунальных предприятий занимают инвестиционные составляющие тарифа. Увеличение их доли должно обеспечить рациональное сочетание источников финансирования замены изношенных фондов, их модернизации и развития, а также возврата кредитных ресурсов.

При этом рекомендуется большую часть работ по замене основных фондов относить к ремонтным, поскольку в результате не происходит существенных изменений функционального использования заменяемых сетей и оборудования. При планировании финансирования замены изношенных основных фондов необходимо исходить из приоритета себестоимости как источника финансирования всех видов ремонтных работ. В составе себестоимости необходимо предусмотреть и обеспечить наполнение реальным финансовым содержанием ремонтного (резервного) фонда. Даже в условиях финансового дефицита необходимо предусмотреть пропорциональную наполняемость всех статей, включая амортизационные отчисления и ремонтный фонд. При этом часть ремонтного фонда (30-50%) направляется на финансирование текущей эксплуатационной деятельности, не связанной с заменой изношенных фондов (осмотр, профилактика, техническое обслуживание). Другая часть ремонтного фонда (50-70% его величины) представляет собой часть инвестиционной составляющей тарифа. К инвестиционным, в частности, относятся затраты на ремонт (замену) сетей, сооружений и других основных фондов, имеющих длительный период использования, продолжительные межремонтные сроки и высокую стоимость как самих фондов, так и ремонтных работ.

Источниками инвестиционных средств для реализации процесса модернизации выступают собственные средства предприятий коммунальной



сферы, средства бюджета и внебюджетные кредитные ресурсы. В таблице 1 приведены объёмы и источники финансирования программы на период 2014-2016 гг. в разрезе муниципального образования «Тункинский район» в целом.

Пропорции финансирования и его распределение во времени определяют:

- инвестиционные возможности предприятий;
- инвестиционный потенциал бюджета;
- возможности предприятий по привлечению и обслуживанию кредитных ресурсов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Правительства РФ от 31.12.2005 г. № 865 «О дополнительных мерах по реализации федеральной целевой программы «ЖИЛИЩЕ» НА 2002-2010 г.»;
2. Постановление Правительства РФ №797 от 17.11.2001 г. «Программа реформирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса РФ»;
3. Постановление Правительства РФ от 17.09.2001 N 675 (ред. от 31.12.2005) "О федеральной целевой программе "ЖИЛИЩЕ" на 2002 - 2010 годы;
4. Постановление Правительства РФ от 23 мая 2006 г. N 306 "Об утверждении Правил установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг";
5. Закон Республики Бурятия от 27.12.2007 г. №57-IV «Модернизация коммунальной инфраструктуры республики Бурятия в 2008-2010 годах и на период до 2019 года», принят Народным Хуралом Республики Бурятия от 25.12.2007 г.;
6. Республиканская целевая программа энергосбережения на 2006-2009 годы, утвержденная постановлением Правительства Республики Бурятия от 4 октября 2005 г. № 325;



7. Комплексная программа социально-экономического развития Тункинского района на 2008-2010 годы и на период до 2017 года.

8. Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования «Тункинский район» на 2008-2010 годах и на период до 2019 года.

Автор: Ринчинова Сэбэг Сыреторовна

Место учебы: Бурятский государственный университет, ИЭУ, ГМУ

Место работы: ГБУЗ «Тункинская ЦРБ»

Author: Sebeg Rinchinova

Place of study: Buryat state university, IEML, SMA

Place of work: Tunka Central district hospital