

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 марта 2013 года № 12К(903) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг изменения тарифов на электрическую и тепловую энергию в сфере деятельности организаций коммунального хозяйства (с участием контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации)» по состоянию на 1 января 2013 года»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в контрольно-счетные органы Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг изменения тарифов на электрическую и тепловую энергию в сфере деятельности организаций коммунального хозяйства (с участием контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации)» по состоянию на 1 января 2013 года

Основание для проведения мероприятия: пункт 2.5.6.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год, пункт 2.5.6.6).

Предмет мероприятия

Мониторинг изменения тарифов на электрическую и тепловую энергию в сфере деятельности организаций коммунального хозяйства.

Цели мероприятия

Цель 1. Оценка соблюдения организациями коммунального комплекса норм действующего законодательства по вопросам формирования и установления тарифов (цен), в том числе тарифов на электрическую и тепловую энергию.

Цель 2. Оценка эффективности и действенности мер, принимаемых уполномоченными государственными органами власти в виде мониторинга и контроля за соблюдением организациями коммунального комплекса действующего законодательства в сфере формирования и установления тарифов.

Объекты мероприятия

Министерство регионального развития Российской Федерации (г. Москва) (по запросу), Федеральная служба по тарифам (г. Москва) (по запросу), органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на основании ин-

формации и данных, получаемых от контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации по результатам экспертно-аналитических мероприятий, проводимых ими параллельно со Счетной палатой Российской Федерации).

Исследуемый период: 2010-2012 годы (при необходимости более ранние периоды).

Сроки проведения мероприятия: с февраля 2012 года по март 2013 года.

Результаты мероприятия

Общие положения

Одной из важнейших задач социально-экономического развития страны является реформирование и модернизация жилищно-коммунального хозяйства путем повышения качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг, энерго- и ресурсосбережения, развития систем коммунальной инфраструктуры, а также перехода к экономически обоснованным ценам и тарифам на коммунальные услуги при их соответствии платежеспособному спросу населения.

Ценообразование в коммунальной сфере в основном регулируется Федеральным законом от 30 декабря 2004 года № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», в котором законодательно определены вопросы регулирования тарифов, а также надбавок к тарифам на товары и услуги коммунальных организаций.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 157 Жилищного кодекса Российской Федерации размер платы за коммунальные услуги рассчитывается исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, определяемого по показаниям приборов учета, а при их отсутствии исходя из нормативов потребления коммунальных услуг, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и тарифов, утвержденных органами государственной власти субъектов Российской Федерации в законодательно установленном порядке.

В начале 2010-2011 годов в стране отмечалось повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги, что обусловлено различными причинами, в том числе изменением законодательства Российской Федерации, ростом инфляции, изменением цен на топливно-энергетические ресурсы и другими объективными факторами. В этой связи проводимый в стране соответствующими государственными органами власти мониторинг цен (тарифов) на электрическую и тепловую энергию в сфере деятельности организаций коммунального хозяйства позволяет установить отклонения цены для отдельных групп потребителей и в отдельных регионах от показателей, определяемых прогнозом социально-экономического развития.

Установление в соответствии с федеральным законодательством со II половины 2010 года предельных (минимального и (или) максимального) уровней тарифов на коммунальные услуги (ресурсы) позволило усилить контроль за ростом стоимости и оплаты населением жилищно-коммунальных услуг.

По информации Минрегиона России, на 1 января 2011 года в 55 % муниципальных образований рост платежей граждан не превысил 11 %, в 20 % муниципальных образований - 11-13 %, в 25 % муниципальных образований платежи граждан увеличились от 13 до 15 процентов.

При этом в I квартале 2011 года в 38 субъектах Российской Федерации произошёл рост цен на электрическую энергию, превышающий 15 процентов.

Следует отметить, что в январе-августе 2011 года тарифы на коммунальные услуги повысились на 11,1 % при инфляции за этот же период - 4,7 %. Наибольший рост отмечался по тарифам на: холодное водоснабжение и водоотведение - на 15,1 %, газоснабжение - на 13,4 %, горячее водоснабжение - на 12,9 процента.

Учитывая социальную значимость состояния расчетов за коммунальные услуги, постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 28 сентября 2011 года № 364-СФ «О мониторинге цен (тарифов) на электрическую и тепловую энергию в сфере деятельности организаций коммунального хозяйства» предложен ряд мер, направленных на обеспечение финансовой дисциплины и ответственности участников рынка коммунальных услуг, и другие меры.

Во исполнение постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 28 сентября 2011 года № 364-СФ между Счетной палатой Российской Федерации и 81 контрольно-счетным органом субъектов Российской Федерации (за исключением контрольно-счетных органов Воронежской и Нижегородской областей) подписаны решения о проведении параллельных экспертно-аналитических мероприятий с последующим представлением последними в Счетную палату Российской Федерации полученной информации для анализа и обобщения.

Информация по ценам (тарифам) на электрическую и тепловую энергию и другим вопросам получена из Минрегиона России и ФСТ России.

В рамках данного экспертно-аналитического мероприятия в сентябре 2012 года Коллегией Счетной палаты Российской Федерации утвержден промежуточный отчет о результатах мониторинга изменения тарифов на электрическую и тепловую энергию в сфере деятельности организаций коммунального хозяйства по состоянию на 1 июля 2012 года, в котором представлен подробный анализ изменения тарифов в коммунальном комплексе в 2010-2011 годах в разрезе субъектов Российской Федерации (протокол от 28 сентября 2012 года № 39К (872)).

Цель 1. Оценка соблюдения организациями коммунального комплекса норм действующего законодательства по вопросам формирования и установления тарифов (цен), в том числе тарифов на электрическую и тепловую энергию

1.1. Правовые основы экономических отношений, возникающих в сфере жилищно-коммунального комплекса, в том числе по вопросам формирования и установления цен (тарифов) на электрическую, тепловую энергию, газоснабже-

ние, водоснабжение, водоотведение, регулируются Жилищным кодексом Российской Федерации, федеральными законами: от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», от 30 декабря 2004 года № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении», от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».

Вышеуказанными федеральными законами определены полномочия Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сферах электроэнергетики, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения (в том числе в части регулирования цен (тарифов), контроля за их обоснованностью), а также права и обязанности потребителей коммунальных услуг, регулируемых организаций и других участников рынка.

В целях реализации Федерального закона от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» приняты постановления Правительства Российской Федерации: от 27 декабря 2010 года № 1172 «Об утверждении Правил оптового рынка электрической энергии и мощности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам организации функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности», от 29 декабря 2011 года № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике», от 29 декабря 2011 года № 1179 «Об определении и применении гарантирующими поставщиками нерегулируемых цен на электрическую энергию (мощность)», от 4 мая 2012 года № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии».

В сфере теплоснабжения нормативные правовые акты, регулирующие вопросы ценообразования, были приняты позже срока, предусмотренного статьей 29 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении», что повлекло за собой несвоевременность принятия других нормативных правовых актов по этому вопросу.

Так, основы ценообразования в сфере теплоснабжения утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2012 года № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения» с задержкой на 1,5 года.

Предусмотренные пунктом 3 указанного постановления Правительства Российской Федерации поручения ФСТ России с участием федеральных органов исполнительной власти по разработке и утверждению в четырехмесячный срок ряда других нормативных актов в сфере теплоснабжения, включая методические указания по расчету регулируемых цен (тарифов), правила согласования решений органов регулирования тарифов в сфере теплоснабжения о выборе метода обеспечения доходности инвестированного капитала, размеров необходи-

мой валовой выручки теплоснабжающих организаций, до настоящего времени находятся в стадии согласования.

Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении стандартов раскрытия информации теплоснабжающими организациями, тепло-сетевыми организациями и органами регулирования», подготовленное ФСТ России, до настоящего времени в установленном порядке не принято.

Также ФСТ России разработан и направлен в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Основы ценообразования в сфере теплоснабжения», предусматривающий механизм переноса срока изменения (индексации) регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения с 1 января на 1 июля 2013 года.

В рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2012 года № 1149 «О внесении изменений в основы ценообразования в сфере деятельности организаций коммунального комплекса» по вопросу установления двухкомпонентных тарифов на горячую воду для организаций коммунального комплекса, обеспечивающих горячее водоснабжение с использованием закрытой системы горячего водоснабжения или открытой системы горячего водоснабжения (теплоснабжения), особую актуальность приобретает своевременное внесение изменений в: Правила установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 года № 306) и Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 года № 354).

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2012 года № 754-р «Об утверждении плана подготовки нормативных правовых актов, направленных на повышение доступности энергетической инфраструктуры» планируется внесение изменений и дополнений в нормативные правовые акты по вопросам определения порядка ценообразования при технологическом присоединении к распределительным устройствам производителя электрической энергии, по вопросам компенсации сетевым организациям выпадающих доходов, связанных с технологическим присоединением к электрическим сетям.

Таким образом, проблема несвоевременности правового регулирования (существенное отставание по времени принятия государственными органами подзаконных нормативных актов) снижает эффективность реализации федерального законодательства в жилищно-коммунальной сфере, а также не способствует реализации мероприятий, направленных на снижение издержек при оказании жилищно-коммунальных услуг и повышение качества обслуживания потребителей.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2012 года № 1650-р во исполнение пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жи-

лищно-коммунальных услуг» утвержден комплекс мер, направленных на переход к установлению социальной нормы потребления коммунальных услуг. Предусматриваются введение социальной нормы потребления в части электро-снабжения (для реализации пилотных проектов с 2013 года и для введения на всей территории Российской Федерации с 2014 года) и порядок применения социальной нормы потребления по водоснабжению и водоотведению с 2014 года в субъектах Российской Федерации, реализующих пилотные проекты, и с 2015 года - на всей территории Российской Федерации.

В целях мотивации организаций коммунального комплекса к сокращению затрат, в том числе за счет снижения потерь ресурсов, Федеральным законом от 30 декабря 2012 года № 291-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования тарифов в сфере электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения» определено установление предельных индексов (максимальных и (или) минимальных) изменения тарифов на услуги организаций коммунального комплекса на долгосрочный период - не менее 3 и не более 5 лет (ранее они устанавливались на очередной финансовый год).

В целях реализации положений Федерального закона от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» Правительством Российской Федерации принято распоряжение от 17 апреля 2012 года № 536-р «О плане подготовки проектов актов Правительства Российской Федерации, необходимых для реализации Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении», во исполнение которого в 2012 году ФСТ России разработаны и приняты соответствующие нормативные правовые акты.

Вместе с тем одной из основных проблем в сфере тарифообразования субъектов естественных монополий и организаций коммунального комплекса (регулируемых организаций) является сложность обеспечения эффективного государственного регулирования, учитывающего соблюдение баланса интересов как регулируемых организаций, так и потребителей их товаров и услуг (в первую очередь населения), а также поставщиков, подрядчиков.

В законодательстве Российской Федерации единый нормативный правовой акт, определяющий порядок установления цен (тарифов) в жилищно-коммунальном комплексе, отсутствует. Регулирование цен (тарифов) осуществляется отдельными федеральными законами и значительным количеством ведомственных подзаконных нормативных правовых актов, из которых существенную часть составляют документы ФСТ России, определяющие порядок регулирования цен (тарифов) в различных отраслях экономики (включая коммунальный комплекс). Так, ФСТ России в 2011-2012 годах разработано и принято более 80 нормативных правовых актов по вопросам ценообразования, установления и регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию.

Кроме того, в законодательство, регулирующее вопросы тарифообразования, неоднократно вносились изменения, в том числе в части разграничения полно-

мочий между региональным и местным уровнями власти по регулированию цен (тарифов) на электрическую и тепловую энергию, поставляемую муниципальными энергоснабжающими организациями. В целях повышения качества решений регулирующих органов целесообразно в дальнейшем усовершенствовать систему разграничения полномочий в области тарифного регулирования.

1.2. В начале 2013 года в отдельных регионах Российской Федерации отмечено резкое повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги, в частности на услуги теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, что способствовало росту социальной напряженности в обществе.

Одной из причин роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги является, в том числе, и изменение законодательства Российской Федерации в данной сфере.

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 года № 354 (в редакции от 27 августа 2012 года № 857) «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» установлены правила, позволяющие разделить в платежных документах платежи граждан на 2 части: за общедомовые нужды и платежи собственников жилых помещений.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 года № 306 «Об утверждении Правил установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг» (в редакции от 28 марта 2012 года № 258) установление нормативов потребления коммунальных услуг отнесено к компетенции уполномоченных органов или ресурсоснабжающих организаций.

В результате в отдельных регионах без улучшения качества предоставления услуг и без учета климатических особенностей, технических возможностей были установлены одинаковые для всех нормативы потребления коммунальных услуг, что существенно увеличило размер коммунальных платежей и послужило поводом для возникновения недовольства граждан.

В ряде муниципальных образований при расчете платежей за общедомовые нужды не были также учтены фактические данные потребления коммунальных услуг, необходимый объем потребления коммунальных услуг для работ по содержанию и ремонту общего имущества дома, а также объем несанкционированного потребления отдельных коммунальных услуг сторонними потребителями.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2012 года № 857 «Об особенностях применения в 2012-2014 годах Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» органам государственной власти субъектов Российской Федерации разрешено с 1 сентября 2012 года применять порядок расчета размера платы за отопление либо ежемесячно, либо в течение отопительного сезона с учетом наличия или отсутствия приборов учета, что также явилось одним из факторов роста коммунальных услуг.

Согласно информации, представленной отдельными субъектами Российской Федерации, одной из причин роста цен на жилищно-коммунальные услуги

в начале 2013 года является неурегулированность вопроса о порядке определения перечня общего имущества, площади которого могут включаться в расчет платы за потребленную коммунальную услугу на общедомовые нужды.

При этом отсутствует утвержденный одномоментный порядок снятия показаний общедомовых и индивидуальных приборов учета, установленных в многоквартирных домах, что не способствует точности расчета объема потребления коммунальных услуг.

Таким образом, к основным факторам, в подавляющем числе случаев влияющим на рост платы граждан за коммунальные услуги с 1 января 2013 года, относятся:

- пересмотр нормативов потребления коммунальных услуг и введение нормативов потребления на общедомовые нужды, осуществляемые во исполнение постановлений Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 года № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» и от 28 марта 2012 года № 258 «О внесении изменений в Правила установления и определения нормативов потребления коммунальных услуг»;

- уменьшение объема субсидий на оплату коммунальных услуг, предоставляемых населению из бюджетов различных уровней.

Отсутствие механизмов контроля за установлением и определением нормативов потребления коммунальных услуг на общедомовые нужды, а также процедуры урегулирования споров потребителей коммунальных услуг с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам установления этих нормативов привело к завышению расчетов размера платы за коммунальные услуги.

Принятие решений по тарифам на 2013 год субъектами Российской Федерации осуществлялось в условиях отсутствия законодательно установленных полномочий по ограничению роста платы граждан за коммунальные услуги (соответствующие положения Федерального закона от 26 декабря 2005 года № 184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и некоторые законодательные акты Российской Федерации» утратили силу с 1 января 2012 года).

В результате в январе-феврале 2013 года в ряде субъектов Российской Федерации и муниципальных образованиях допущен резкий рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

По данным Минрегиона России, в январе 2013 года в 49 субъектах Российской Федерации выросла плата за коммунальные услуги населению, в том числе: в 21 регионе выросли тарифы, в 9 регионах увеличены нормативы потребления коммунальных услуг и в 19 регионах увеличены как тарифы, так и нормативы потребления.

По данным, представленным ФСТ России, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с 1 января 2013 года в 2376 муниципальных

образованиях был зафиксирован рост платы за коммунальные услуги, из них: в 179 муниципальных образованиях - связан с изменением тарифов и нормативов потребления на коммунальные услуги, в 2197 муниципальных образованиях - повлияло изменение нормативов потребления на коммунальные услуги.

1.3. В 2010-2012 годах прогнозируемые показатели роста цен (тарифов) на электроэнергию, тепловую энергию и жилищно-коммунальные услуги (водоснабжение, водоотведение, сбор и утилизацию бытовых отходов) предварительно определялись прогнозами социально-экономического развития Российской Федерации на соответствующий год и плановый период (далее - Прогноз).

В соответствии с Прогнозом в 2011-2014 годах темпы роста цен (тарифов) на электроэнергию, тепловую энергию и жилищно-коммунальные услуги (далее - ЖКУ) находятся в пределах 9-11 %. Кроме того, начиная с 2012 года для ограничения резкого роста цен (тарифов) и снижения уровня инфляции их повышение будет производиться с середины текущего года.

По информации Минрегиона России, по состоянию на 31 декабря 2012 года уровень платежей населения за жилищно-коммунальные услуги в среднем по Российской Федерации составил 95,5 % объема начисленных платежей (при федеральном стандарте - 100 процентов).

Фактически сложившаяся доля собственных расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи сложилась в размере 7,4 % (при федеральном стандарте - 22 %) и находится в пределах показателей, установленных Прогнозом (9,4 процента).

За IV квартал 2012 года доля семей, получающих субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг, составила 5,9 % их общего числа при среднем размере субсидии в сумме 1074 рубля на одну семью. Объем субсидий, начисленных гражданам за этот же период, составил 41018,7 млн. рублей, фактически выплачено - 40040,9 млн. рублей, или 97,6 процента.

Следует отметить, что федеральный стандарт предельной стоимости предоставляемых жилищно-коммунальных услуг на 1 кв. м общей площади жилья в месяц, установленный на 2013 год постановлениями Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2011 года № 1077, от 21 февраля 2013 года № 146, увеличен на 0,7 рубля и составил 105,2 рубля за 1 кв. метр.

Анализ показателей состояния жилищно-коммунальной сферы, представленный ФСТ России и Минрегионом России, свидетельствует как о наличии задолженности за коммунальные услуги перед ресурсоснабжающими организациями управляющих компаний, так и населения перед последними.

По информации Минрегиона России, просроченная задолженность за коммунальные услуги по состоянию на 1 декабря 2012 года составляет более 92,0 млрд. рублей.

По данным ФСТ России, на 1 января 2013 года только за природный газ задолженность по оплате сложилась в сумме 42,1 млрд. рублей, при этом уровень оплаты потребителями за 2012 год составил 88 процентов.

Основными причинами образования значительного объема накопленных взаимных обязательств между организациями ЖКХ являются как отсутствие единого подхода к решению задач по взаимным расчетам, так и неэффективная организация расчетно-сервисного обслуживания потребителей.

1.4. Начиная с 1 января 2011 года согласно изменениям, внесенным в Федеральный закон от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», прямое ценовое регулирование было заменено на ценовое регулирование путем установления правил и методологий. Продажа электрической энергии (мощности) осуществляется по свободным (нерегулируемым) ценам для всех категорий потребителей. Исключение в части электроснабжения сделано для населения, а также для территорий, на которых не происходит формирование равновесной цены.

В либерализованном секторе энергетики, к которому относится генерация, рост свободных цен определяется ростом цен на топливо (газ, уголь и мазут), вводом новых мощностей электростанций, спросом и предложением на электроэнергию и другими рыночными механизмами.

Государственное регулирование цен (тарифов) сохраняется при передаче электрической энергии. Информация по динамике изменения единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии для группы потребителей «Прочие», принятых в субъектах Российской Федерации в 2010-2012 годах, приведена в приложении 2 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

Основные показатели, определяющие, в том числе, характер ценообразования в энергетической отрасли, в целом по Российской Федерации за 2010-2012 годы (в разрезе отдельных субъектов Российской Федерации приведены в приложении 3 к отчету) представлены в таблице:

	2011 г.	2012 г.	Изменение 2012 г. к 2011 г., %
Полезный отпуск электроэнергии, млн. кВтч	774761,5	783042,9	101,1
Средневзвешенная свободная (нерегулируемая) цена электроэнергии (мощности), руб./МВтч	1189,3	1253,9	105,4
Средний одноставочный тариф на услуги по передаче, руб./МВтч	1004,2	996,0	99,2
Сбытовая надбавка гарантирующих поставщиков, руб./МВтч	81,4	77,9	95,8
Необходимая валовая выручка прочих расходов (инфраструктура, розничная генерация, энергосбытовые организации), млн. руб.	70946,4	70574,7	99,5
Общая необходимая валовая выручка субъектов энергетики, млн. руб.	1713448,7	1833521,3	107,0
Средневзвешенная цена (тариф) поставки электроэнергии (мощности) потребителям, руб./МВтч	2211,6	2341,5	105,9

Как следует из данных таблицы, в 2012 году рост объема необходимой валовой выручки субъектов энергетики, являющейся основой для формирования цен (тарифов), составил 7 % (до 1833521,35 млн. рублей) при увеличении полезного отпуска электроэнергии на 1,1 % (до 783042,89 млн. кВтч).

Некоторое замедление темпов роста объема необходимой валовой выручки по отношению к данным 2011 года отчасти обусловлено удешевлением среднего одноставочного тарифа на услуги по передаче на 0,8 % (до 995,96 рубля/МВтч) и сбытовой надбавки гарантирующих поставщиков - на 4,2 %

(до 77,9 рубля/МВтч) при росте средневзвешенной свободной цены электроэнергии (мощности) на 5,4 % (до 1253,9 рубля/МВтч) и средневзвешенного тарифа на поставку электроэнергии (мощности) потребителям - на 5,9 % (до 2341,5 рубля/МВтч).

В I полугодии 2012 года приказом ФСТ России от 6 октября 2011 года № 240-э/5 установлены предельные максимальный и минимальный уровни тарифов на электрическую энергию, поставляемую населению и приравненным к нему категориям потребителей.

По 21 субъекту Российской Федерации по сравнению к аналогичным показателям 2011 года снижен минимальный уровень тарифа за 1 кВтч электроэнергии, в том числе: по Камчатскому краю - на 46 копеек, или на 8,4 %; по Карачаево-Черкесской Республике - на 19 копеек, или на 5,84 %. В то же время по 54 регионам показатели минимального уровня тарифа за 1 кВтч увеличены, в том числе: по Республике Саха (Якутия) - на 15 копеек, или на 4,5 %; по Сахалинской области - на 12 копеек, или на 2,5 %; по Республике Карелия - на 10 копеек, или на 5 %. На уровне 2011 года минимальный уровень тарифа на электроэнергию сохранился по 9 регионам.

Тарифы на 2012 год утверждены органами исполнительной власти регионов в основном в соответствии с установленными предельными уровнями тарифов на электрическую энергию, поставляемую населению и приравненным к нему категориям потребителей, за исключением Республики Адыгея (тариф на 10 копеек превысил максимальный предельный показатель стоимости 1 кВтч). В Республике Калмыкия тариф на 10 копеек ниже минимального показателя стоимости 1 кВтч, в Ростовской области тариф на 2 копейки ниже установленного минимального показателя стоимости 1 кВтч.

В целом рост цен (тарифов) на электроэнергию в 2012 году по сравнению с предыдущим годом запланирован в размере 6,5-7,5 %, из них рост регулируемых тарифов и рыночных цен для всех категорий потребителей (кроме населения) - в размере 7-8 % и рост регулируемых тарифов сетевых организаций - 6 %, с их индексацией в июле 2012 года на 11 %. Таким образом, фактическое увеличение тарифов на электроэнергию в 2012 году не превысило запланированных показателей.

Динамика тарифов на электрическую энергию для населения и приравненных к нему категорий потребителей в 2011-2012 годах в разрезе федеральных округов Российской Федерации (по отдельным субъектам Российской Федерации приведена в приложении 4 к отчету) представлена в таблице:

Федеральные округа	Тариф на 2011 г., коп./кВтч (с НДС)	Изменение к 2010 г., %	На 1 января 2012 г.		С 1 июля 2012 г.	
			тариф, коп./кВтч (с НДС)	изменение к 2011 г., %	тариф, коп./кВтч (с НДС)	изменение к 2011 г., %
Центральный	319,48	109,8	318,73	99,8	337,16	105,5
Северо-Западный	268,2	110,1	267,32	99,7	283,36	105,7
Северо-Кавказский	227,41	110,1	223,69	98,4	240,11	105,6
Южный	296,94	109,7	297,09	100,1	313,58	105,6
Приволжский	229,19	109,6	229	99,9	242,16	105,7

Федеральные округа	Тариф на 2011 г., коп./кВтч (с НДС)	Изменение к 2010 г., %	На 1 января 2012 г.		С 1 июля 2012 г.	
			тариф, коп./кВтч (с НДС)	изменение к 2011 г., %	тариф, коп./кВтч (с НДС)	изменение к 2011 г., %
Уральский	210,51	110,2	210,77	100,1	224,32	106,6
Сибирский	185,69	109,8	183,03	98,6	196,83	106,0
Дальневосточный	311,56	107,9	289,3	92,9	302,13	97,0
Всего	259,27	109,6	256,54	98,9	273,78	105,6

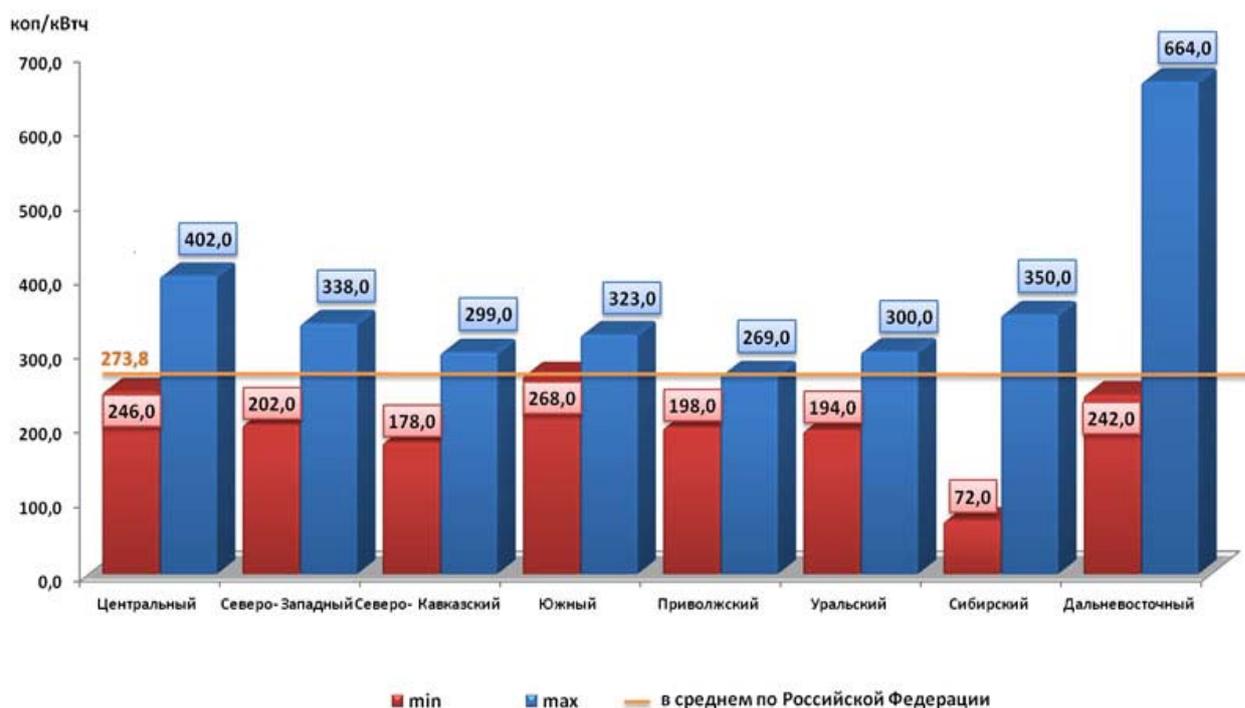
Тарифы на электрическую энергию для населения по Российской Федерации за 2011-2012 годы в среднем увеличились на 29,95 копейки, или на 12,7 %, и составили 2,74 рубля/кВтч (с учетом НДС). За указанный период наибольшее повышение тарифов отмечено в Республике Карелия - на 21,2 %. При этом в Сахалинской области тарифы снизились на 30,3 процента.

Наиболее высокий уровень тарифов на электроэнергию (с учетом НДС) по состоянию на 1 июля 2012 года отмечается в г. Москве - 4,02 рубля/кВтч и в 3 регионах Дальневосточного федерального округа: Камчатском крае (4,84 рубля/кВтч), Магаданской области (5,14 рубля/кВтч) и Чукотском автономном округе (6,64 рубля/кВтч).

Наиболее низкие тарифы на электроэнергию сложились в Сибирском федеральном округе, в частности, в Иркутской области (72 копейки/кВтч), Республике Хакасия (1,4 рубля/кВтч) и Красноярском крае (1,6 рубля/кВтч).

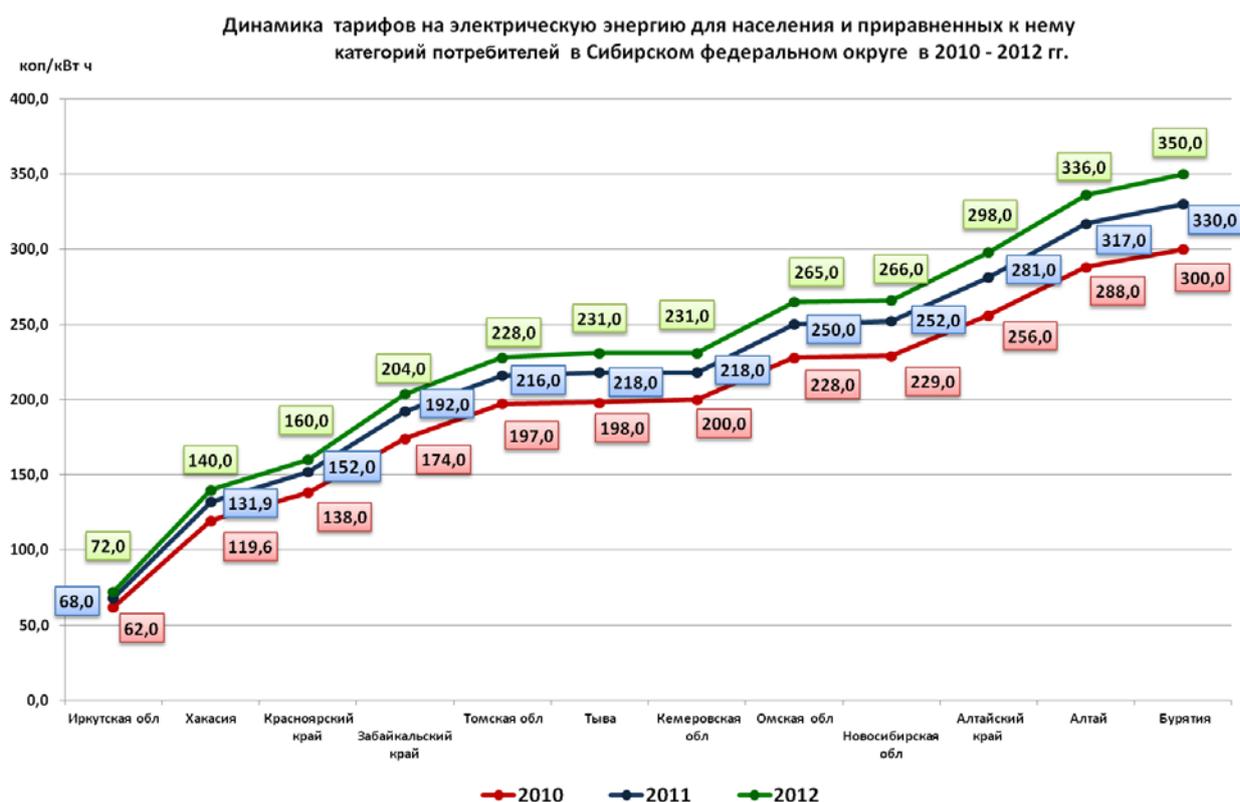
Сравнительный анализ максимальных и минимальных цен (тарифов) на электроэнергию для населения и приравненных к нему категорий потребителей, сложившихся в 2012 году, в разрезе федеральных округов показан на рисунке:

Тарифы на электрическую энергию для населения и приравненных к нему категорий потребителей в 2012 году, утвержденные органами исполнительной власти регионов (по федеральным округам)



Данные, приведенные на рисунке, показывают наличие значительных колебаний в стоимости тарифа на электроэнергию внутри одного федерального округа по различным субъектам Российской Федерации, входящим в его состав.

Сравнительный анализ цен (тарифов) на электроэнергию для населения и приравненных к нему категорий потребителей в разрезе регионов, входящих в Сибирский федеральный округ, сложившихся в 2012 году, показан на рисунке:



Так, в Сибирском федеральном округе разница между минимальным (Иркутская область) и максимальным (Республика Бурятия) тарифом на электроэнергию для населения в 2012 году составляет более 4,8 раза (72 копейки/кВтч и 3,5 рубля/кВтч, соответственно).

Следует отметить, что в Иркутской области уровень тарифов на электрическую энергию, в том числе для населения, исторически является одним из самых низких в Российской Федерации, что обусловлено расположением на территории области крупнейших объектов гидрогенерации.

Начиная с 1 января 2012 года в соответствии со статьей 23 Федерального закона от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ государственное регулирование цен (тарифов) на услуги по передаче электрической энергии, оказываемые территориальными сетевыми организациями, осуществляется только в форме установления долгосрочных тарифов на основе долгосрочных параметров регулирования деятельности таких организаций, в том числе с применением метода доходности инвестированного капитала.

В части подключения регулируемых организаций к региональному сегменту в сфере электроэнергетики ФГИС ЕИАС ФСТ России в 2011-2012 годах не обеспечено выполнение поручения Президента Российской Федерации от 18 марта 2011 года № Пр-716ГС 16 субъектами Российской Федерации, на территории которых имеются 4863 регулируемые организации.

Система и методология тарифного регулирования электрической энергии на 2012-2014 годы определены Основами ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 года № 1178.

По решению Правительства Российской Федерации утвержденные долгосрочные параметры регулирования могут быть изменены, включая согласование их установления с ФСТ России и ограничение размера средств, направляемых на инвестиционные цели по компаниям, регулирование деятельности которых осуществляется методом, отличным от метода доходности на инвестированный капитал.

Для ограничения роста тарифов энергосетевых организаций предусмотрены следующие меры:

- корректировка долгосрочных параметров регулирования с 1 июля 2012 года с учетом обязательности соблюдения установленных темпов роста необходимой валовой выручки на первый долгосрочный период регулирования в результате снижения оценки базы капитала, ограничения роста операционных затрат, приведения нормативов потерь в соответствие с целями инвестиционных программ;
- возврат инвестированного капитала и начисление на него дохода с учетом фактического ввода объектов сетевого хозяйства;
- разработка субъектами Российской Федерации программ развития их региональных сетей в увязке с территориальными планами развития.

В целях модернизации оптового и розничного рынков электроэнергии и мощности в Основы ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике и Правила оптового рынка электрической энергии и мощности, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 года № 1172, внесены изменения, упрощающие допуск на оптовый рынок новых участников.

Одной из актуальных задач в электроэнергетике является ликвидация всех видов перекрестного субсидирования населения за счет прочих потребителей, объем которого в 2012 году по сравнению с 2011 годом увеличился на 15925,9 млн. рублей, или на 6,5 %, и составил 260198,5 млн. рублей (с учетом НДС).

Для ликвидации межтерриториального перекрестного субсидирования в электроэнергетике при формировании тарифов на 2010-2012 годы из федерального бюджета постановлениями Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2010 года № 775, от 26 октября 2011 года № 866 и от 16 октября 2012 года № 1056 выделены субсидии бюджетам отдельных субъектов Российской Федерации на общую сумму 7603,5 млн. рублей, в том числе: в 2010 году - 4993,7 млн. рублей (республики Карелия, Саха (Якутия), Дагестан, Карачаево-

Черкесская Республика, Амурская, Архангельская и Мурманская области, Чукотский автономный округ), в 2011 году - 1421,1 млн. рублей и в 2012 году - 1188,7 млн. рублей (Амурская область и Чукотский автономный округ).

Целью предоставления субсидий являлось финансовое обеспечение мероприятий, осуществляемых в целях доведения цен (тарифов) на розничных рынках электрической энергии в указанных выше субъектах Российской Федерации до экономически обоснованного уровня.

В целях унификации расчетов населения за потребляемую электроэнергию на территории Российской Федерации приказом ФСТ России от 14 декабря 2012 года № 393-э/1 «Об утверждении интервалов тарифных зон суток для населения и приравненных к нему категорий потребителей на 2013 год» принято решение об установлении единых в течение календарного года интервалов тарифных зон суток для населения и приравненных к нему категорий потребителей. Указанным приказом сохранен действовавший на протяжении последних 5 лет интервал ночной зоны - с 23 до 7 часов, а пиковые интервалы приняты с 7 до 10 и с 17 до 21 часа, что отражает фактическую длительность максимумов потребления электроэнергии населением.

Количественные показатели перераспределения необходимой валовой выручки между категориями потребителей и уровнями напряжения, с учетом особенностей ценообразования в отношении электрической энергии, потребляемой населением и приравненными к нему категориями потребителей, имеют устойчивую положительную динамику. В 2011 году объем перераспределенной валовой выручки составил 244272,6 млн. рублей (138,5 % - к 2010 году), в 2012 году - 260198,5 млн. рублей (106,5 % - к 2011 году). Наибольшие объемы перераспределения валовой выручки между потребителями в 2012 году сложились в г. Москве - 13242,1 млн. рублей, в Свердловской области - 11888,8 млн. рублей и в Челябинской области - 11597,5 млн. рублей.

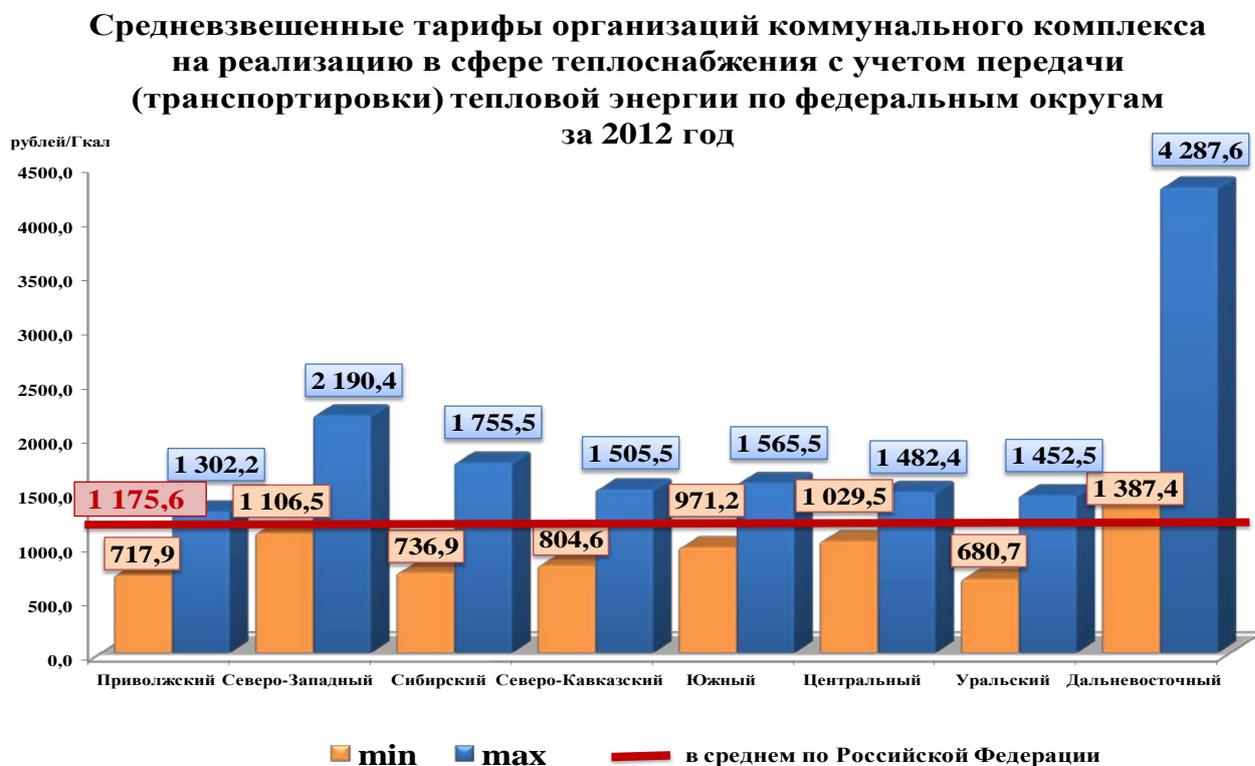
1.5. Динамика изменения в 2011-2012 годах средневзвешенных тарифов организаций коммунального комплекса на реализацию в сфере теплоснабжения с учетом передачи (транспортировки) тепловой энергии в разрезе федеральных округов (в разрезе субъектов Российской Федерации приведена в приложении 5 к отчету) представлена в таблице:

Федеральные округа	2011 г.		2012 г. (с 1.09.2012 г.)		Изменение к 2011 г., %	
	тариф, руб./Гкал	объем отпуски, Гкал	тариф, руб./Гкал	объем отпуски, Гкал	тариф, руб./Гкал	объем отпуски, Гкал
Центральный	1224,74	225485,94	1336,35	226894,76	109,11	100,62
Северо-Западный	1196,24	108462,74	1315,39	105109,65	109,96	96,91
Южный	1128,90	35119,24	1250,89	34121,29	110,81	97,16
Северо-Кавказский	1018,50	13559,09	1129,01	13654,06	110,85	100,70
Приволжский	880,43	193706,36	959,14	182641,13	108,94	94,29
Уральский	867,68	110895,82	948,89	109752,89	109,36	98,97
Сибирский	897,44	157348,39	958,28	156218,61	106,78	99,28
Дальневосточный	1882,81	48927,32	2064,44	50489,54	109,65	103,19
По Российской Федерации	1074,18	893907,80	1175,58	879284,84	109,44	98,36

*Примечание: приведена информация ФСТ России по объемам отпуска и средневзвешенным тарифам, утвержденным органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав того или иного федерального округа.

В 2012 году по сравнению с 2011 годом средняя стоимость 1 Гкал тепловой энергии в среднем по Российской Федерации увеличилась на 101,4 рубля, или на 9,4 %, и составила 1175,6 рубля. Наиболее низкий уровень тарифов на тепловую энергию к концу 2012 года (как и в предшествующем периоде) сложился в Тюменской (680,69 рубля/Гкал), Иркутской (736,87 рубля/Гкал) областях, в Республике Башкортостан (717,91 рубля/Гкал); наиболее высокий - в Магаданской области (3132,69 рубля/Гкал), Камчатском крае (3520,61 рубля/Гкал), Чукотском автономном округе (4287,58 рубля/Гкал).

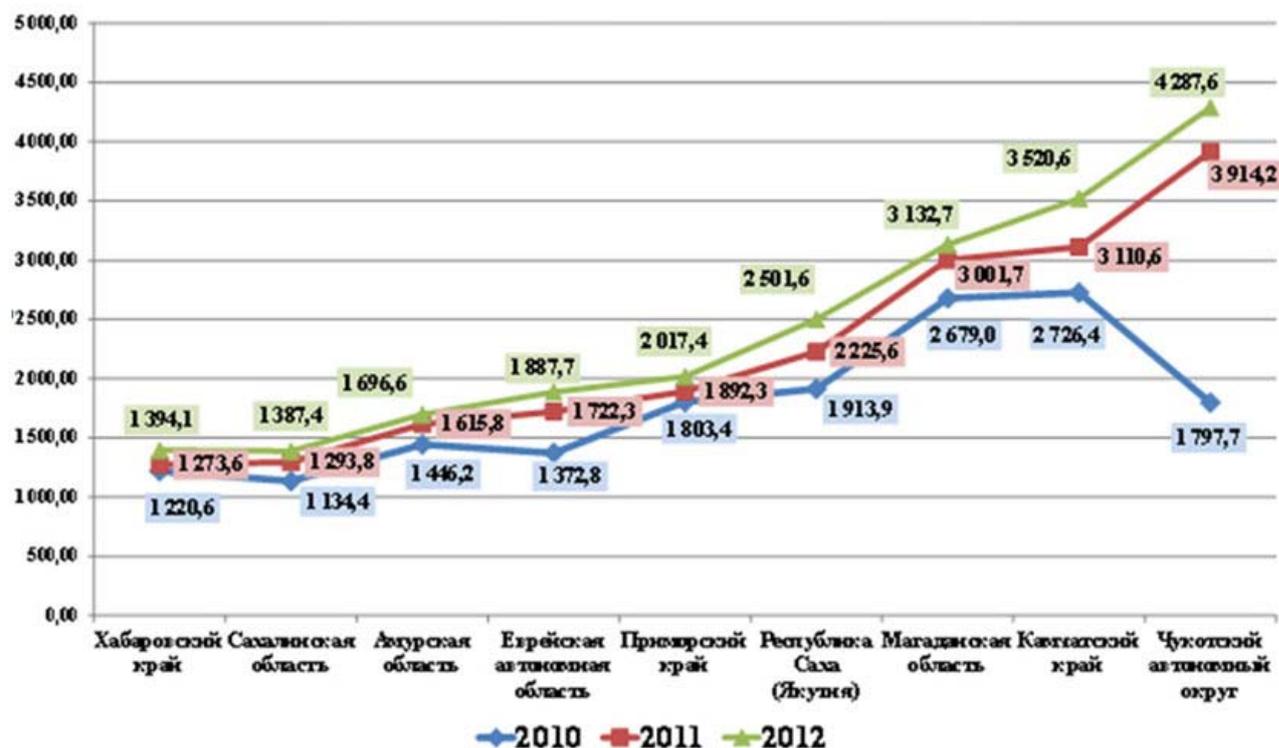
Сравнительный анализ сложившихся в субъектах Российской Федерации в 2012 году минимального и максимального средневзвешенных тарифов на тепловую энергию с учетом ее передачи (транспортировки) в разрезе федеральных округов показан на рисунке:



Приказами ФСТ России от 7 октября 2010 года № 244-э/2 и от 6 октября 2011 года № 242-э/7 установлены предельные максимальные уровни тарифов на тепловую энергию (мощность), поставляемую теплоснабжающими организациями потребителям, в среднем по субъектам Российской Федерации на 2011 год и на 2012 год, соответственно (приложение 6).

Наибольшая дифференциация показателей средневзвешенных тарифов на тепловую энергию отмечается на территории Дальневосточного федерального округа. Так, в конце 2012 года тариф на тепловую энергию в Чукотском автономном округе (4287,6 рубля/Гкал) в 3,1 раза превысил аналогичный тариф, сложившийся в Сахалинской области (1387,4 рубля/Гкал).

**Средневзвешенные тарифы организаций коммунального комплекса
на реализацию в сфере теплоснабжения с учетом передачи
(транспортировки) тепловой энергии
по Дальневосточному федеральному округу**



В 2011 году по Российской Федерации максимальная величина роста тарифов на тепловую энергию в среднем не превысила 14 %. При этом в отдельных регионах данный показатель был утвержден в размере, значительно превышающем среднюю величину (максимальное превышение установлено в Чеченской Республике - 22,4 %, в Липецкой области и Краснодарском крае - 18,8 %). Кроме того, превышение свыше 17 % сложилось в 8 регионах: Владимирской, Орловской, Ярославской, Волгоградской, Ростовской, Курганской областях, Алтайском крае, Карачаево-Черкесской Республике.

В 2012 году изменение предельных максимальных уровней тарифов на тепловую энергию осуществлялось в 2 этапа: I этап - с 1 июля по 31 августа 2012 года (максимальный рост тарифа во всех субъектах Российской Федерации - 6 %) и II этап - с 1 сентября по 31 декабря 2012 года (максимальный рост тарифа от 0 % (Республика Бурятия) до 5,6 % (в 36 субъектах Российской Федерации, в частности: в республиках Карелия, Коми, Хакасия, Саха (Якутия), Ингушетия, Ярославской, Владимирской, Тамбовской, Волгоградской, Кировской, Самарской, Свердловской, Тюменской областях, Краснодарском, Алтайском, Камчатском краях и других регионах).

Значительная дифференциация изменения уровней тарифов в субъектах Российской Федерации обусловлена их климатическими и территориальными

особенностями, схемой теплоснабжения потребителей, видом используемого топлива, долей тепла, производимого в комбинированном режиме выработки тепловой и электрической энергии, степенью загрузки установленного оборудования, а также другими особенностями технологического процесса производства, передачи и распределения тепловой энергии.

ФСТ России осуществлялся расчет предельных максимальных уровней тарифов на тепловую энергию на 2012 год с применением метода индексации затрат регулируемых (теплоснабжающих) организаций (в том числе на покупку топливно-энергетических ресурсов) с учетом сценарных условий функционирования экономики Российской Федерации и основных параметров Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов.

В тарифе на тепловую энергию значительную составляющую формируют затраты на покупку газа, являющегося основным видом топлива при производстве тепловой энергии.

Основные положения формирования и государственного регулирования цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2000 года № 1021. В целях создания необходимых стимулов по повышению энергоэффективности российской экономики принято постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2010 года № 1205 «О совершенствовании государственного регулирования цен на газ», предусматривающее в период с 2011 по 2014 год (переходный период) поэтапный переход к рыночным принципам ценообразования на газ. Приказом ФСТ России от 14 июля 2011 года № 165-э/2 утверждена новая редакция положения об определении формулы цены газа.

Динамика оптовых цен на газ, установленных ФСТ России в 2011-2012 годах для населения и других категорий потребителей, в среднем по Российской Федерации и прогнозные показатели на 2013-2014 годы (в разрезе субъектов Российской Федерации приведены в приложениях 7 и 8 к отчету) представлены в таблице:

Природный газ (оптовые цены)	2011 г.	2012 г.	2013 г. (прогноз)	2014 г. (прогноз)
Для всех категорий потребителей, кроме населения				
Рост цены в среднем за год к предыдущему году, %	15,0	6,9	15,0	15,0
Цена на газ, руб./1000 куб. м	2852	3049	3506	4032
Для населения				
Рост цены в среднем за год к предыдущему году, %	17,2	10,2	15,0	15,0
Цена на газ, руб./1000 куб. м	2204	2429	2793	3212

В 2012 году отмечается снижение роста оптовых цен на газ как для всех категорий потребителей, так и для населения (с 15 % до 6,9 % и с 17,2 % до 10,2 %, соответственно). В денежном выражении средние оптовые цены на газ в 2012 году для всех категорий потребителей (кроме населения) увеличились на 6,9 % (до 3049 рублей/1000 куб. м) и для населения - на 10,2 % (до 2429 рублей/1000 куб. м). Прогнозные показатели по цене на газ для всех кате-

горий потребителей на 2013-2014 годы рассчитаны исходя из роста на 15 % (до 2793 рублей/1000 куб. м и до 3212 рублей/1000 куб. м, соответственно).

В оптовой цене на газ в 2011-2012 годах сохранялось перекрестное субсидирование населения за счет других групп потребителей, объем которого (по оценке) составил 39324,36 млн. рублей и 41843,45 млн. рублей, соответственно (рост - на 6,4 процента).

Темпы роста цен на топливно-энергетические ресурсы, используемые предприятиями (организациями) коммунального комплекса при оказании услуг по производству тепловой энергии в течение 2012 года, опережали темпы роста тарифов на тепловую энергию. Предприятия вынуждены приобретать необходимые для производства товары (топливо и т.д.) по нерегулируемым ценам, которые значительно отличаются от плановых. Нерегулируемый рост цен на топливо зачастую оказывает негативное влияние на финансовые результаты предприятий, производящих тепловую и электрическую энергию.

По данным ФСТ России, в 2012 году в большинстве субъектов Российской Федерации фактические цены на закупку таких видов топлива, как дизельное топливо, мазут и уголь, значительно превысили плановые показатели.

В Ленинградской области цена за тонну дизельного топлива составила 32130,3 рубля (превышение планового показателя на 14683,9 рубля, или в 1,84 раза), в Новгородской области - 32962,0 рубля (превышение планового показателя на 14379,8 рубля, или в 1,77 раза). В Саратовской области цена за тонну мазута составила 12175,8 рубля (превышение планового показателя на 7696,6 рубля, или в 2,7 раза). В Тульской области цена за тонну угля составила 2589,5 рубля (превышение планового показателя на 1533,1 рубля, или в 2,5 раза), в Республике Татарстан - 3745,9 рубля (превышение планового показателя на 2014,9 рубля, или в 2,2 раза).

В отдельных регионах, для которых тот или иной из вышеуказанных видов топлива является одним из основных, также отмечается существенное превышение фактических цен над плановыми показателями.

Так, в Республике Карелия цена за тонну дизельного топлива составила 26837,7 рубля (превышение планового показателя на 9679,3 рубля, или в 1,6 раза), в Республике Саха (Якутия) - 35107,9 рубля (превышение планового показателя на 12751,5 рубля, или в 1,6 раза), в Ямало-Ненецком автономном округе - 23955,4 рубля (превышение планового показателя на 5781,0 рубля, или в 1,3 раза). Цена за тонну мазута в Архангельской области составила 12128,2 рубля (превышение планового показателя на 3094,2 рубля, или в 1,34 раза), в Республике Коми - 11289,1 рубля (превышение планового показателя на 2697,2 рубля, или в 1,3 раза), в Красноярском крае - 10747,2 рубля (превышение планового показателя на 3015,7 рубля, или в 1,4 раза). В Алтайском крае цена за тонну угля составила 1428,6 рубля (превышение планового показателя на 467,9 рубля, или в 1,5 раза), в Новосибирской области - 1226,4 рубля (на 325,9 рубля, или в 1,4 раза), в Омской области - 1143,7 рубля (на 424,1 рубля, или в 1,6 раза).

В соответствии с нормами действующего законодательства при государственном регулировании тарифов на тепловую энергию и тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса должен соблюдаться принцип обеспечения экономической обоснованности затрат, понесенных организациями при осуществлении регулируемого вида деятельности.

В настоящее время тарифы на услуги теплоснабжения, поставляемые теплоснабжающими организациями населению, в ряде случаев не покрывают экономически обоснованных расходов (затрат) организаций. Разница между экономически обоснованными тарифами и устанавливаемыми тарифами для населения оплачивается прочими потребителями.

Во многих регионах в коммунальном комплексе продолжается практика перекрестного субсидирования населения за счет прочих групп потребителей.

При этом уменьшение объемов перекрестного субсидирования приводит к росту платежей для населения за жилищно-коммунальные услуги и, соответственно, к социальному напряжению. В целях его минимизации возможно использование механизмов адресной поддержки социально незащищенных категорий граждан (субсидирование расходов на оплату услуг), а также социальной нормы потребления.

В 2011 году в 24 субъектах Российской Федерации сохранялось перекрестное субсидирование населения за счет прочих групп потребителей в сфере теплоснабжения, объем которого составил 6731,9 млн. рублей.

В 2012 году перекрестное субсидирование населения сохранилось в 21 субъекте Российской Федерации, объем которого составил 6393,2 млн. рублей (что ниже на 5 % по сравнению с 2011 годом).

Наибольшие объемы перекрестного субсидирования в 2011-2012 годах сложились: в Республике Татарстан - 4465,3 млн. рублей и 4132,6 млн. рублей, Челябинской области - 726,1 млн. рублей и 676,9 млн. рублей и Иркутской области - 366,2 млн. рублей и 471,9 млн. рублей, соответственно.

Таким образом, нормативное регулирование методов ценообразования в коммунальной сфере требует совершенствования.

В целях привлечения необходимых инвестиций в теплоэнергетику планируется постепенный переход к установлению для предприятий, производящих тепловую энергию, тарифов с применением долгосрочных методов регулирования, в том числе метода доходности инвестированного капитала. Для стимулирования перехода к применению данного метода необходимо совершенствование законодательства в части инвестиционного планирования, системы договорных отношений, установления тарифов с учетом качества реализуемых товаров и услуг, снижения рисков регулируемых организаций и т.д.

В течение 2011-2012 годов ФСТ России не применялись долгосрочные методы регулирования при установлении предельных уровней тарифов на тепловую энергию, производимую электростанциями, осуществляющими производство в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии.

В соответствии с частью 2 статьи 9 Федерального закона от 27 июня 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении» в случае выбора метода обеспечения доходности инвестированного капитала или отказа от применения этого метода соответствующее решение органа регулирования подлежит согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов в сфере теплоснабжения.

Однако в адрес ФСТ России обращения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию выбора метода обеспечения доходности инвестированного капитала в сфере тепловой энергии в 2011-2012 годах не поступали.

1.6. Тарифы на холодное водоснабжение в 2012 году по сравнению с предыдущим годом в среднем по Российской Федерации увеличились на 1,02 рубля, или на 6,5 %, и составили 16,7 рубля/куб. м, на горячее водоснабжение - на 8,2 рубля, или на 10,4 % (до 86,96 рубля/куб. м), на водоотведение и очистку сточных вод - на 0,84 рубля, или на 6,6 % (до 13,67 рубля/куб. м).

Средневзвешенные цены (тарифы) организаций коммунального комплекса на реализацию в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод с учетом надбавки и транспортировки по Российской Федерации в целом в 2011-2012 годах (в разрезе отдельных субъектов Российской Федерации приведены в приложениях 9 и 10 к отчету) представлены в таблице:

	Тариф 2011 г.	Рост/снижение к 2010 г., %	Тариф 2012 г.	Рост к 2011 г., %
Холодное водоснабжение, руб./куб. м (без НДС)	15,68	-11,2	16,7	6,5
Горячее водоснабжение, руб./куб. м (без НДС)*	78,76	3	86,96	10,4
Водоотведение и очистка сточных вод, руб./куб. м (без НДС)	12,83	-5,5	13,67	6,6
Отопление, руб./Гкал*	1204,97	12,8	1225,38	1,7

* По данным контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, полученным при проведении совместного экспертно-аналитического мероприятия.

В 2012 году самые низкие тарифы на холодное водоснабжение установлены в Иркутской области (5,93 рубля/куб. м), республиках Дагестан (7,25 рубля/куб. м) и Хакасия (7,62 рубля/куб. м), наиболее высокие - в Ямало-Ненецком (78,9 рубля/куб. м) и Чукотском (62,93 рубля/куб. м) автономных округах, в Республике Саха (Якутия) (39,24 рубля/куб. м). На горячее водоснабжение минимальный тариф установлен в республиках Дагестан (45,84 рубля/куб. м) и Башкортостан (46,88 рубля/куб. м), максимальный - в Республике Тыва (862,95 рубля/куб. м) и Мурманской области (221,1 рубля/куб. м).

В сфере водоотведения и очистки сточных вод наиболее низкий тариф установлен в республиках Дагестан (2,93 рубля/куб. м), Северная Осетия - Алания (6,36 рубля/куб. м) и Самарской области (7,60 рубля/куб. м), наиболее высокий - в Ненецком (97,12 рубля/куб. м) и Ямало-Ненецком (59,5 рубля/куб. м) автономных округах, в Республике Саха (Якутия) (40,81 рубля/куб. м).

Предельные индексы максимально возможного изменения установленных тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, оказывающих

услуги в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод (с учетом надбавок к тарифам) по субъектам Российской Федерации, на 2011 и 2012 годы установлены приказами ФСТ России от 28 октября 2010 года № 267-э/2 и от 18 октября 2011 года № 248-э/1 (приведены в приложении 11 к отчету).

По Российской Федерации предельный рост уровня тарифов на водоснабжение, водоотведение и очистку сточных вод в 2011 году в среднем не превысил 18 %, установленных ФСТ России. В 2012 году изменение данного показателя произведено в 2 этапа: I этап - с 1 июля по 31 августа 2012 года (максимальный рост тарифа по всем субъектам Российской Федерации - 6 %), II этап - с 1 сентября по 31 декабря 2012 года (максимальный рост тарифа - от 6,5 % (Хабаровский край) до 17,1 % (Удмуртская Республика).

Средняя стоимость услуг централизованного отопления для граждан в целом по Российской Федерации за 2011-2012 годы возросла относительно 2010 года на 147,48 рубля, или на 13,8 %, и составила 1215,2 рубля за 1 Гкал. Самый высокий размер стоимости услуг централизованного отопления для населения в 2012 году отмечен в Мурманской области (3595,8 рубля/Гкал) и Камчатском крае (3146,34 рубля/Гкал), наиболее низкий - в Чукотском автономном округе (788,06 рубля/Гкал) и в Республике Башкортостан (854,07 рубля/Гкал).

Данные о структуре платы граждан за коммунальные услуги по видам услуг по Российской Федерации (в разрезе отдельных субъектов Российской Федерации приведены в приложении 12 к отчету) представлены в таблице:

Российская Федерация	Холодное водоснабжение	Водоотведение	Горячее водоснабжение	Отопление	Энергоснабжение	Газоснабжение	Твердое топливо
По состоянию на 01.12.2010 г.	8,1	7,2	13,7	36,3	19,1	12,4	3,2
По состоянию на 01.12.2011 г.	6,7	6,3	10,3	44,0	19,2	11,2	2,3
По состоянию на 01.12.2012 г.	6,8	6,3	10,2	44,0	19,2	11,2	2,3

В структуре платы населения за коммунальные услуги по состоянию на 1 декабря 2012 года основная доля затрат приходится на платежи за отопление и потребление электроэнергии (44 % и 19,2 %, соответственно). Наибольший размер доли отопления (более 50 %) в 2012 году отмечался во Владимирской (90,1 %), Ленинградской (88,1 %), Вологодской (59,3 %), Мурманской (58,7 %) и Магаданской (52,8 %) областях, республиках Карелия (62,7 %) и Коми (52,8 %), Камчатском крае (52,6 процента).

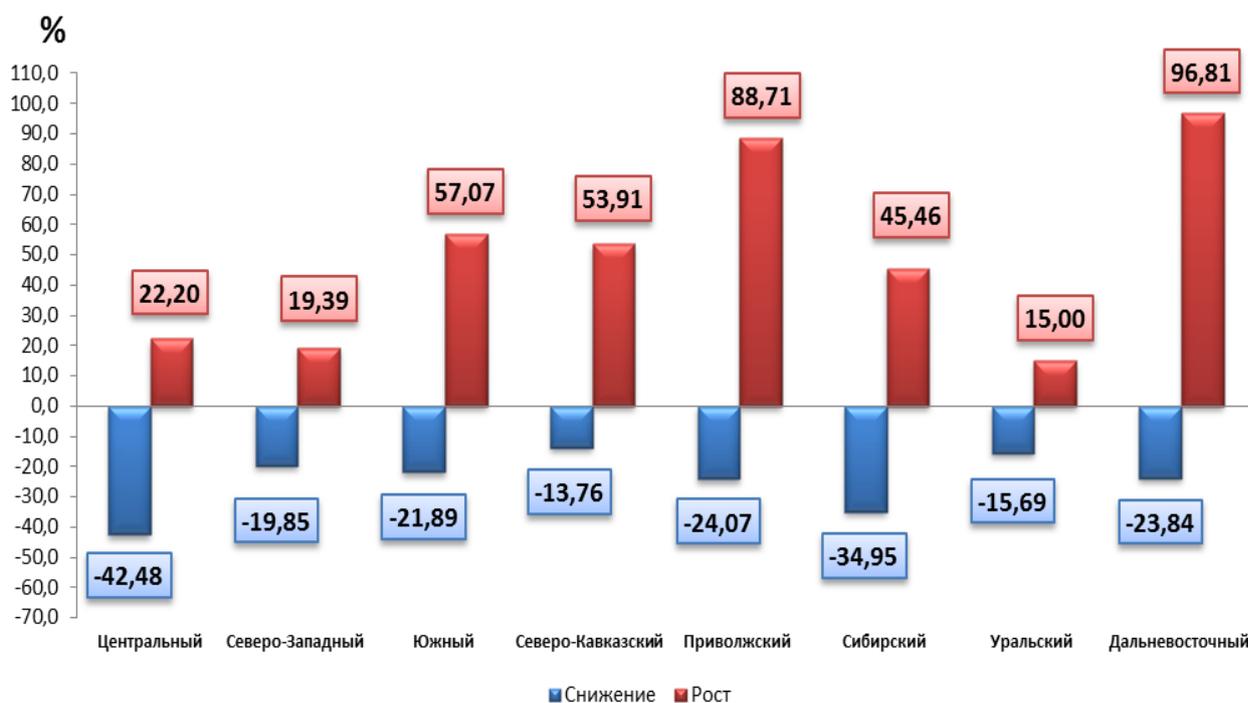
В отдельных субъектах Российской Федерации сложился достаточно высокий уровень платежей граждан за услуги энергоснабжения (доля в структуре коммунальных платежей более 50 %). Так, в Рязанской области размер этой доли составил 85,7 %, в республиках Хакасия - 94,2 %, Алтай - 64,2 %, в Архангельской области - 50,7 процента.

Доля платежей за газ в структуре платы населения составляет более 50 % в Кабардино-Балкарской (58,8 %) и Чеченской (53,8 %) республиках, Тамбовской области (52,2 процента).

В Сибирском федеральном округе, учитывая низкий уровень газификации и проживание значительной части населения в частном секторе, доля затрат граждан на приобретение твердого топлива составляет более 15 %. Так, в Алтайском крае этот показатель составляет 24,7 %, Иркутской и Омской областях - 18 % и 15,8 %, соответственно.

За холодное водоснабжение больше всего население платит в Республике Ингушетия (28,2 %) и Пермском крае (18,6 %), за водоотведение - в Курской области (38,4 %) и Пермском крае (22,3 %), за горячее водоснабжение - в Тверской области (40,6 %) и в Москве (30 процентов).

Анализ результатов мониторинга изменения размера платы населения за коммунальные услуги с учетом субсидий в разрезе муниципальных образований субъектов Российской Федерации по состоянию на ноябрь 2012 года (по данным органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации) представлен на рисунке:



В отдельных муниципальных образованиях 42 регионов размер платы населения за коммунальные услуги в 2012 году уменьшился по сравнению с 2011 годом, в том числе: в Тверской области - на 42,5 %, в Кемеровской области - на 35 %, в Кировской и Новосибирской областях - на 24,1 процента.

В Республике Калмыкия в 104 из 114 муниципальных образований размер платы граждан за коммунальные услуги снизился за указанный период от 3,3 % до 10 процентов.

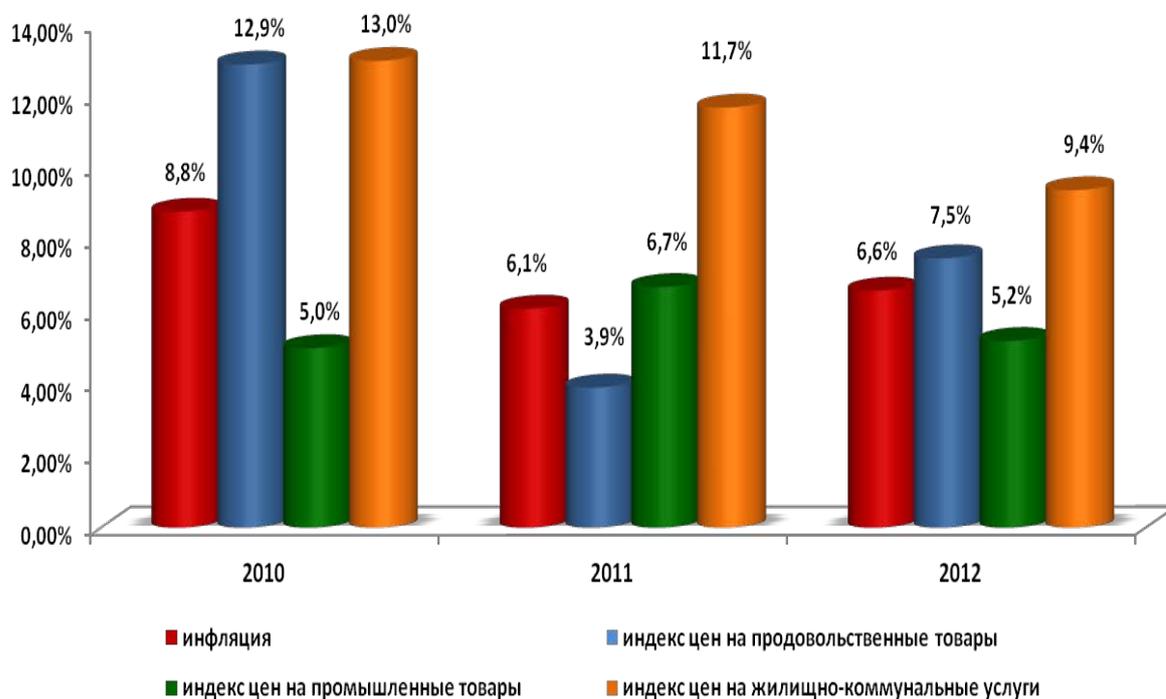
В то же время в 41 субъекте Российской Федерации в отдельных муниципальных образованиях размер платы населения за коммунальные услуги в 2012 году увеличился по сравнению с 2011 годом более чем на 14 %. Наи-

большее увеличение зафиксировано в муниципальных образованиях: Приморского края - на 96,8 %, Республики Башкортостан - на 88,7 %, Ставропольского края - на 53,9 % и Омской области - на 45,5 процента.

Всего в 2012 году выявлена индексация размера платы граждан за коммунальные услуги более чем на 14 % в муниципальных образованиях: Ставропольского края - 268, Республики Башкортостан - 209, Чувашской Республики - 182, Оренбургской области - 165, Республики Мордовия - 119 и других субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что показатели платы населения в одном муниципальном районе могут существенно различаться между муниципальными образованиями. Так, рост размера платы за коммунальные услуги в Ленинском муниципальном районе Московской области в городском поселении Горки Ленинские составил 75,8 % к 2011 году, в то время как в сельском поселении Володарское - 110 % к 2011 году.

Данные Росстата показывают, что в 2010-2012 годах темпы роста платы за ЖКУ значительно превышали средние темпы роста инфляции в целом по стране, а также темпы роста цен на продовольственные и промышленные товары.



Так, в 2011 году при годовой инфляции в размере 6,1 % индекс роста цен на ЖКУ составил 11,7 %, в 2012 году - 6,6 % и 9,4 %, соответственно.

В целях смягчения социально-экономических последствий от постоянного роста цен (тарифов) на ЖКУ Правительством Российской Федерации во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 600

«О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» разработан комплекс мер, направленных на переход к установлению социальной нормы потребления коммунальных ресурсов для различных категорий граждан, в том числе и для одиноких пенсионеров, проживающих в квартире не менее 10 лет.

В 2013-2014 годах предполагается реализовать пилотные проекты по поэтапному введению социальной нормы потребления коммунальной услуги по электроснабжению, горячему и холодному водоснабжению в ряде регионов с последующим распространением подобного порядка предоставления данной услуги на всей территории Российской Федерации.

Существующая структура тарифов на отопление, горячее и холодное водоснабжение, водоотведение и очистку сточных вод организаций коммунального комплекса включает в себя затраты на покупку электроэнергии, топлива, реализацию производственных и инвестиционных программ, оплату труда, валовую прибыль и амортизационные отчисления.

Данные, полученные из 62 субъектов Российской Федерации, свидетельствуют о том, что финансовое состояние организаций коммунального хозяйства в анализируемый период можно в целом охарактеризовать как удовлетворительное. Так, если в 2009 году общий убыток по результатам их финансово-хозяйственной деятельности составил 9690,3 млн. рублей, то в 2010-2011 годах получена прибыль, объем которой составил 62297,7 млн. рублей и 70802,9 млн. рублей, соответственно.

Наиболее устойчивое финансовое положение организаций жилищно-коммунального комплекса отмечается в 2011 году в Самарской области (суммарный объем прибыли составил 25636,0 млн. рублей), г. Москве (23487,2 млн. рублей), Московской области (14675,8 млн. рублей) и г. Санкт-Петербурге (10964,2 млн. рублей). Неудовлетворительное финансовое состояние в данной отрасли сложилось в отдельных субъектах Российской Федерации. В 2011 году суммарный объем убытков составил: в Республике Коми - 2651,2 млн. рублей, Тюменской области - 2714,8 млн. рублей и Тверской области - 2354,9 млн. рублей.

В 2010-2012 годах инвестиционные программы организаций коммунального комплекса в области теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод были утверждены органами исполнительной власти в большинстве субъектов Российской Федерации.

Общие данные об объемах средств, выделенных на реализацию указанных выше программ, по Российской Федерации в целом представлены в таблице:

(млн. руб.)

Инвестиционные программы*	2010 г.			2011 г.			2012 г.		
	утверждено	профинансировано	фактически освоено	утверждено	профинансировано	фактически освоено	утверждено	профинансировано	фактически освоено
В области теплоснабжения	41617,0	21340,9	29613,3	45007,0	33799,5	37251,9	58991,5	49066,8	-

Инвестиционные программы*	2010 г.			2011 г.			2012 г.		
	утверждено	профинансировано	фактически освоено	утверждено	профинансировано	фактически освоено	утверждено	профинансировано	фактически освоено
в том числе за счет бюджетных источников	721,2	513,8	256,8	30111,20	220,4	204,4	0	588,2	-
В области водоснабжения	42948,7	19955,8	17898,7	67732,6	33799,5	37251,9	58702,8	24840,6	22665,5
в том числе за счет бюджетных источников	5905,0	1504,6	1475,1	723,5	220,4	204,4	0	3992,9	1766,7
В области водоотведения и очистки сточных вод	19270,6	13472,4	12508,1	52133,1	13052,1	11244,3	40674,3	18540,1	8782,7
в том числе за счет бюджетных источников	4578,1	3370,4	3090,7	17382,8	5494,1	5485,5	0	2438,8	1364,1
Всего	103836,3	54769,1	60020,1	164872,7	80651,1	85748,1	158368,6	92447,5	31448,2
в том числе за счет бюджетных источников	11204,3	5388,8	4822,6	48217,5	5934,9	5894,3	0	7019,9	3130,8

* По данным ФСТ России.

В 2010-2012 годах инвестиционные программы организаций коммунального комплекса утверждены в размере 427077,6 млн. рублей, с увеличением объема бюджетной составляющей в 2011 году на 36636,6 млн. рублей, или в 4,3 раза (до 47840,0 млн. рублей). При этом в 2012 году бюджетные источники на реализацию инвестиционных программ организаций коммунального комплекса не выделялись.

Наиболее крупные инвестиционные программы (объемом более 2 млрд. рублей) в 2012 году реализовывались:

- в сфере теплоснабжения - в Иркутской области (16156,2 млн. рублей), г. Москве (13440,0 млн. рублей), г. Санкт-Петербурге (3959,7 млн. рублей), Московской области (2996,4 млн. рублей), Нижегородской области (2939,8 млн. рублей) и Республике Татарстан (2716,7 млн. рублей);

- в сфере водоснабжения - в г. Москве (30994,7 млн. рублей), г. Санкт-Петербурге (4919,3 млн. рублей), Красноярском крае (3759,2 тыс. рублей), Московской (2619,4 млн. рублей) и Свердловской (2310,6 тыс. рублей) областях;

- в сфере водоотведения и очистки сточных вод - в г. Москве (19980,5 млн. рублей), г. Санкт-Петербурге (6039,4 млн. рублей) и Омской области (2307,6 тыс. рублей).

Финансирование и фактическое освоение средств инвестиционных программ организаций коммунального комплекса в сфере теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод в 2011-2012 годах осуществлялись предприятиями недостаточными темпами. Так, в 2011 году профинансированы указанные программы в сумме 80651,1 млн. рублей, или 48,9 % утвержденного объема, фактически использованы средства в сумме 85748,1 млн. рублей, или 52,1 %, в 2012 году - профинансировано 92447,5 млн. рублей, или 58,4 % утвержденного объема, фактически освоено - 31448,2 млн. рублей, или 19,9 процента.

Утвержденные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации инвестиционные программы за 2010-2012 годы профинансированы в сумме 227867,7 млн. рублей, или на 53,4 % программных показателей. В рам-

ках инвестиционных программ за указанный период освоены средства в сумме 177216,4 млн. рублей, или 41,5 % утвержденных показателей (427077,6 млн. рублей). Остатки средств по инвестиционным программам 2012 года составили 60999,3 млн. рублей, что свидетельствует о неэффективном использовании средств.

Источниками финансирования инвестиционной программы являются средства, поступающие в виде надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, плата за подключение к системе коммунальной инфраструктуры и другие привлеченные источники.

В результате столь незначительной реализации инвестиционных программ на практике не применяются методы долгосрочного регулирования, в том числе с использованием метода доходности инвестирования капитала, что не способствует привлечению инвестиций в ЖКХ.

В сфере жилищно-коммунального хозяйства продолжает сохраняться перекрестное субсидирование населения за счет прочих групп потребителей в сферах водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, общий объем которого в 2012 году уменьшился по сравнению к показателю 2011 года на 21,3 % и составил 3992,0 млн. рублей, в том числе: перекрестное субсидирование в сфере водоснабжения - 1859,6 млн. рублей, водоотведения и очистки сточных вод - 2132,0 млн. рублей.

Наибольший объем перекрестного субсидирования населения в сфере водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод сохраняется в г. Санкт-Петербурге (1748,3 млн. рублей) и Челябинской области (399,1 млн. рублей).

Цель 2. Оценка эффективности и действенности мер, принимаемых уполномоченными государственными органами власти в виде мониторинга и контроля за соблюдением организациями коммунального комплекса действующего законодательства в сфере формирования и установления тарифов

2.1. В рамках контрольных полномочий ФСТ России проводится мониторинг тарифных решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов на 2012 год.

За 2012 год проверено 9509 тарифных решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию, а также тарифов в сфере водоотведения и водоснабжения и выявлены нарушения законодательства Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов в 63 субъектах Российской Федерации.

В целях устранения выявленных нарушений законодательства Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов ФСТ России направила органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации требования о предоставлении объяснений и о приведении в соответствие с за-

конодательством Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) 4734 решений.

С учетом результатов проведения контрольных мероприятий в отношении тарифных решений на электрическую (тепловую) энергию в соответствии со вступившим в силу с 1 января 2013 года Федеральным законом от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» ФСТ России со II полугодия 2012 года ввела новое направление проведения мониторинга - анализ тарифных решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) на услуги организаций коммунального комплекса.

ФСТ России в рамках мониторинга принятых региональными регулирующими органами тарифных решений в области оказания услуг организаций коммунального комплекса, осуществляющих регулируемую деятельность, было проверено более 2500 тарифных решений.

Специфика данных решений включает в себя до 200 тарифов, установленных как для оказания услуг в отдельных муниципальных образованиях, так и для отдельных организаций коммунального комплекса.

По результатам проведенных ФСТ России в рамках мониторинга контрольных мероприятий, рассмотрения заявлений органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации приведены в соответствие с законодательством Российской Федерации в области тарифного регулирования 1640 тарифных решений, из них: 81 - по установлению тарифов на электрическую энергию, 1383 - по установлению тарифов на тепловую энергию, 154 - по установлению тарифов на услуги по передаче электрической энергии, 22 - по установлению тарифов в сфере водоотведения и водоснабжения.

Также ФСТ России издан приказ от 5 мая 2012 года № 307-к «Об отмене решений Региональной службы по тарифам Нижегородской области от 28 апреля 2012 года № 17/1 и от 23 декабря 2011 года № 65/1».

В связи с систематическим нарушением Службой Республики Коми по тарифам законодательства Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) при принятии решений по установлению тарифов на электрическую энергию в 2011 году, а также решений, принятых на 2012 год, ФСТ России изданы приказы от 28 июня 2012 года № 445-к и от 13 июля 2012 года № 476-к «Об отмене решений Службы Республики Коми по тарифам».

Службе по государственному регулированию цен и тарифов Калининградской области направлено предписание от 4 июля 2012 года № 454-к «О прекращении нарушения законодательства в области государственного регулирования тарифов Службой по государственному регулированию цен и тарифов Калининградской области».

Распространенными нарушениями законодательства Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов), допускаемыми региональными регуляторами, являются: нарушение методологии формирования

и установления тарифов, нарушение структуры тарифных решений, нарушение предельных уровней тарифов, утвержденных ФСТ России, введение (установление) групп потребителей, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Значительная часть тарифных решений на электрическую энергию, на тепловую энергию, а также на услуги по передаче электрической энергии была принята региональными регуляторами с нарушением структуры (формы) тарифных решений, утвержденной ФСТ России. Наибольшее количество данных нарушений допущено в следующих регионах: Белгородской, Тульской, Тамбовской, Липецкой, Калининградской, Астраханской и Тверской областях, Пермском крае.

При установлении тарифов на услуги по передаче электрической энергии ряд регионов нарушил предельные уровни тарифов, утвержденные ФСТ России: Амурская область, Республика Дагестан, Республика Коми и др.

В результате контрольных мероприятий, проведенных ФСТ России, региональными регуляторами были внесены соответствующие изменения, направленные на устранение указанных выше нарушений и приведение тарифных решений на электрическую энергию, на тепловую энергию и на услуги по передаче электрической энергии в соответствие с законодательством Российской Федерации.

2.2. В целях реализации Плана проведения проверок Федеральной службы по тарифам на 2012 год в рамках контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов в регулируемых сферах деятельности, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственные функции в сфере регулируемого ценообразования, ФСТ России в 2012 году было проведено 28 плановых выездных проверок, из которых:

- 8 проверок в отношении организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в области энергетики (ОАО «Иркутскэнерго», филиал ОАО «МРСК Центра» - «Белгородэнерго», ГУ ОАО «ТГК-2» по Архангельской области, ОАО «МОЭК», ОАО «Объединенная энергетическая компания», ОАО «Екатеринбургская электросетевая компания», филиал ОАО «МРСК Урала» - «Свердловскэнерго», ОАО «Казанская теплосетевая компания»);

- 7 проверок в отношении организаций, осуществляющих деятельность в сфере газовой и нефтяной отраслей (ОАО «Ивановооблгаз», ОАО «Новгородоблгаз», ОАО «Ульяновскоблгаз», ООО «Саратовская газовая компания», ЗАО «Карачаево-Черкесскгаз», ООО «Газпром межрегионгаз Липецк», ООО «Нефтетранспортная компания»);

- 5 проверок в отношении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственную функцию в области государственного регулирования тарифов (Комитет по ценам и тарифам Московской области, Региональная энергетическая комиссия Кемеровской области, Региональная служба по тарифам и ценообразованию Забайкальского края, Республиканская служба по тарифам Республики Дагестан, Комитет по тарифам Санкт-Петербурга).

В сфере электроэнергетики по результатам контрольных мероприятий выявлены типовые нарушения, связанные с отсутствием у предприятий раздельного учета расходов по видам деятельности, ненадлежащим формированием и реализацией инвестиционных программ в части целевого использования инвестиционных средств, включенных в регулируемые государством тарифы, завышением стоимости потерь электрической энергии в сетях, с отнесением стоимости сверхнормативных потерь на тарифы, необоснованными расходами на списание дебиторской задолженности, несоблюдением стандартов раскрытия информации согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 21 января 2004 года № 24 «Об утверждении стандартов раскрытия информации субъектами оптового и розничных рынков электрической энергии», заключением договоров на выполнение работ и оказание услуг по ремонту производственных фондов без соблюдения конкурсных процедур и другими недостатками.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов при их установлении не исключают из необходимой валовой выручки предприятий излишне полученные тарифные средства или средства, использованные нецелевым образом. Контроль за реализацией производственной и инвестиционной деятельности субъектов регулирования осуществляется ими в недостаточной степени, что, в конечном итоге, приводит к необоснованному росту тарифной нагрузки для конечных потребителей.

По результатам проведенных ФСТ России проверочных мероприятий осуществляется контроль в рамках тарифного регулирования, результаты проверок учитываются при формировании тарифов на очередной период регулирования, приняты меры по устранению выявленных недостатков и нарушений.

В рамках реализации полномочий по административно-надзорному производству ФСТ России за 2012 год было возбуждено 144 дела об административных правонарушениях, из них:

- 77 дел - по части 1 статьи 14.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - Кодекс) (нарушение порядка ценообразования);

- 32 дела - по статье 19.7 Кодекса (непредставление сведений (информации));

- 2 дела - по частям 3 и 5 статьи 19.5 Кодекса (невыполнение в установленный срок законного предписания, решения органов регулирования естественных монополий и законного предписания, решения органа, уполномоченного в области государственного регулирования тарифов);

- 6 дел - по части 5 статьи 19.5 Кодекса (невыполнение в установленный срок законного предписания, решения органа, уполномоченного в области государственного регулирования тарифов);

- 18 дел - по части 1 статьи 19.7.1 Кодекса (непредставление сведений или представление заведомо недостоверных сведений в орган, уполномоченный в области государственного регулирования тарифов);

- 2 дела - по части 2 статьи 19.8 Кодекса (непредставление ходатайств, уведомлений (информации), сведений (информации) в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на выполнение функций по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации);

- 7 дел - по части 1 статьи 19.8.1 Кодекса (непредоставление сведений или предоставление заведомо ложных сведений о своей деятельности субъектами естественных монополий и (или) организациями коммунального комплекса).

По результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях вынесено 41 постановление о мерах административно-профилактического характера, в том числе о взыскании штрафов на общую сумму 3199,0 тыс. рублей.

ФСТ России осуществляет также рассмотрение разногласий по тарифам в сфере электроэнергетики, теплоснабжения и жилищно-коммунального хозяйства, не урегулированных между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов и предприятиями (организациями). Так, в 2010 году в ФСТ России подано 141 заявление о разногласиях, в 2011 году - 169 заявлений, принято к рассмотрению по существу (открыто дело о разногласиях) - 68 и 95 заявлений, соответственно.

За 2012 год ФСТ России рассмотрено 92 дела о разногласиях по величине тарифов, установленных на 2012 год, в том числе: 67 дел - по тарифам на электрическую и тепловую энергию и 25 дел - по тарифам в сфере ЖКХ, водоснабжения и водоотведения. Общий объем разногласий в части средств, предлагаемых предприятиями (организациями) для включения в необходимую валовую выручку, составил 15822,6 млн. рублей, в том числе: в сфере электрической и тепловой энергии - 14904,9 млн. рублей и в сфере ЖКХ, водоснабжения и водоотведения - 917,7 млн. рублей.

По результатам рассмотрения ФСТ России разногласий общий объем средств, учтенный в необходимой валовой выручке, составил 1739,6 млн. рублей, или 11 % заявленного объема, в том числе: в сфере электрической и тепловой энергии - 1577,1 млн. рублей, или 10,6 %, в сфере ЖКХ, водоснабжения и водоотведения - 162,5 млн. рублей, или 17,7 процента.

Полномочия по контролю и административному надзору в сфере установления и применения цен (тарифов), имеющиеся у органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, реализуются последними с недостаточной степенью эффективности.

В результате отсутствия в органах регулирования субъектов Российской Федерации юридических служб принимаемые тарифные решения имеют слабую юридическую проработку. Из-за недостатка штатной численности в ряде регионов вместо установления экономически обоснованных тарифов практически осуществляется «трансляция» тарифных предложений регулируемых организаций. Число контрольных мероприятий недостаточно, и они носят преимущественно формальный характер.

Указанные выше причины, а также возросшее количества субъектов регулирования в процессе реформирования теплоэнергетики, постоянного развития и усложнения отношений в рамках рынка электрической энергии (мощности) оказывают негативное влияние на осуществление качественного и сбалансированного тарифного регулирования и контроля.

Выводы

1. В Российской Федерации в основном сформирована законодательная база, определяющая полномочия Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере регулирования цен (тарифов) в жилищно-коммунальном комплексе.

1.1. Вместе с тем большинство из подзаконных нормативных правовых актов, необходимых для реализации Федерального закона от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении», приняты с задержкой либо не приняты.

Своевременная неурегулированность вопросов тарифообразования и установления нормативов потребления в жилищно-коммунальном комплексе оказывает влияние на стоимость коммунальных услуг для населения и хозяйствующих субъектов, а также не способствует реализации мероприятий, направленных на снижение издержек при оказании жилищно-коммунальных услуг и повышение качества их предоставления.

1.2. В действующем законодательстве Российской Федерации единый нормативный правовой акт, определяющий порядок установления цен (тарифов) в жилищно-коммунальном комплексе, отсутствует. Регулирование цен (тарифов) осуществляется отдельными федеральными законами и значительным количеством ведомственных подзаконных нормативных правовых актов. Так, только ФСТ России в 2011-2012 годах разработано и принято более 80 нормативных правовых актов по вопросам ценообразования, установления и регулирования тарифов на электрическую и тепловую энергию.

1.3. Система разграничения полномочий в области тарифного регулирования между органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления требует дальнейшего совершенствования, в том числе в части оптимизации количества изменений, внесенных в действующее законодательство.

2. Рост цен (тарифов) на электрическую, тепловую энергию в 2011-2012 годах находился в рамках, определенных прогнозами социально-экономического развития Российской Федерации.

Уровень тарифов в 2012 году в среднем по Российской Федерации составил:
- на электроэнергию для населения 273,78 копейки/кВтч (увеличение к 2011 году на 12,7 %). По состоянию на 31 декабря 2012 года максимальная плата

за электроэнергию для населения установлена в Чукотском автономном округе (664 копейки/кВтч), минимальная - в Иркутской области (72 копейки/кВтч);

- на тепловую энергию с учетом ее передачи (транспортировки) 1175,6 рубля/Гкал (9,4 %). По состоянию на 1 июля 2012 года максимальный тариф на тепловую энергию установлен в Чукотском автономном округе (4287,58 рубля/Гкал), минимальный - в Тюменской области (680,69 рубля/Гкал).

В январе-феврале 2013 года в отдельных муниципальных образованиях ряда субъектов Российской Федерации допущен резкий рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

По данным Минрегиона России, в 49 субъектах Российской Федерации выросла плата за коммунальные услуги населению, в том числе: в 21 регионе выросли тарифы, в 9 регионах увеличены нормативы потребления коммунальных услуг и в 19 регионах увеличены как тарифы, так и нормативы потребления.

Рост платы за коммунальные услуги в 2013 году стал возможен в результате непродуманных решений ряда региональных и муниципальных органов власти, получивших право самостоятельно регулировать тарифы и нормы потребления, а также устанавливая сезонный порядок оплаты услуг по теплоснабжению.

3. Не урегулированы вопросы в части:

- порядка расчетов по взиманию платы за коммунальные услуги на общедомовые нужды, а также определения перечня общего имущества, площади которого могут включаться в расчет платы за потребленную коммунальную услугу;

- отсутствия утвержденного одномоментного механизма снятия показаний общедомовых и индивидуальных приборов учета, установленных в многоквартирных домах;

- условий, стимулирующих установку приборов учета.

Принятие решений по тарифам на 2013 год субъектами Российской Федерации осуществлялось в условиях отсутствия законодательно установленных полномочий по ограничению роста платы граждан за коммунальные услуги.

Указанные причины обусловили в основном в начале 2013 года значительный рост платежей для населения за жилищно-коммунальные услуги и возникновение социальной напряженности в обществе.

4. При формировании цен (тарифов) продолжает сохраняться перекрестное субсидирование населения за счет прочих групп потребителей, объем которого только в 2012 году составил 312,4 млрд. рублей, в том числе: в сфере электроэнергетики - 260,2 млрд. рублей, теплоснабжения - 6,4 млрд. рублей, оптовой продажи газа - 41,8 млрд. рублей и водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод - 4,0 млрд. рублей.

5. Темпы роста цен на топливно-энергетические ресурсы, используемые предприятиями (организациями) коммунального комплекса при оказании услуг по производству тепловой энергии, в течение 2012 года опережали темпы роста тарифов на тепловую энергию. Нерегулируемый рост цен на топливо оказывает

негативное воздействие на финансовое состояние предприятий, производящих тепловую и электрическую энергию.

6. При установлении предельных уровней тарифов на тепловую энергию, производимую электростанциями, осуществляющими производство в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, в течение 2011-2012 годов не применялись долгосрочные методы регулирования по причине отсутствия в ФСТ России обращений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию выбора метода обеспечения доходности инвестированного капитала в сфере тепловой энергии.

7. В 2011-2012 годах темпы роста платы за жилищно-коммунальные услуги значительно превышали средние темпы роста инфляции в целом по стране, а также темпы роста цен на продовольственные и промышленные товары. Так, в 2011 году при годовой инфляции в размере 6,1 % индекс роста цен на жилищно-коммунальные услуги составил 11,7 %, в 2012 году - 6,6 % и 9,4 %, соответственно.

Изменение законодательства Российской Федерации в данной сфере не привело к снижению темпов роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги до среднегодового уровня инфляции.

8. В организациях коммунального комплекса инвестиционные программы в 2010-2012 годах профинансированы на 53,4 % запланированного объема. При этом фактическое освоение средств составило 41,5 %, что свидетельствует о неэффективном их использовании. В 2012 году бюджетные средства на реализацию инвестиционных программ субъектами Российской Федерации не выделялись.

9. В 2011-2012 годах 16 субъектами Российской Федерации, на территории которых имеются 4863 регулируемые организации в сфере электроэнергетики, не обеспечено выполнение поручения Президента Российской Федерации от 18 марта 2011 года № Пр-716ГС в части подключения регулируемых организаций к региональному сегменту ФГИС ЕИАС ФСТ России.

10. Отсутствие должного контроля со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, за производственной и инвестиционной деятельностью предприятий и организаций энергетического комплекса приводит как к многочисленным нарушениям со стороны последних, так и к необоснованному росту тарифной нагрузки для конечных потребителей.

10.1. Тарифные решения на уровне субъектов Российской Федерации принимаются с многочисленными нарушениями действующих нормативных правовых актов. Так, за 2012 год нарушения выявлены в 4734 принятых тарифных решениях на электрическую и тепловую энергию, или в каждом втором из проверенных ФСТ России решений.

10.2. Отсутствие механизмов контроля за установлением и определением нормативов потребления коммунальных услуг на общедомовые нужды, а также

процедуры урегулирования споров потребителей коммунальных услуг с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам установления этих нормативов в значительной степени способствовали повышению платежей населения за коммунальные услуги.

Предложения

1. Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву.

2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах.

3. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А.В. ФИЛИПЕНКО