

Оценка финансовой доступности коммунальных услуг для населения как основа принятия тарифных решений

Ключевые предпосылки

1. Последнее десятилетие тарифы на коммунальные услуги для населения повышаются в соответствии с устанавливаемыми ежегодно на федеральном уровне предельными индексами роста платы граждан за КУ, которые все эти годы остаются ниже фактического уровня инфляции. В экономическом смысле это означает, что реальные доходы коммунальных предприятий все эти годы сокращаются.
2. Как следствие возникает высокий физический и моральный износ основных фондов в коммунальном секторе, убытки коммунальных предприятий, отсутствие инвестиционной привлекательности для частного бизнеса, ставка на ограниченные бюджетные и квазибюджетные механизмы федерального уровня для модернизации коммунальной инфраструктуры.
3. Коммунальные услуги обладают характеристикой публичного блага – неконкурентностью. В технологическом аспекте неконкурентность обеспечивается специальными проектными решениями, позволяющими не ограничивать потребление коммунальных услуг при максимально возможном спросе на них (например, водоснабжение при максимальной суточной нагрузке в утренние часы).
4. Парадоксально, но критерии финансовой неконкурентности (доступности) коммунальных услуг в российской тарифной политике не применяются. Очевидно, такие критерии должны определяться доступностью коммунальных услуг для домохозяйств с низкими доходами.
5. В России с 1995 года действует достаточно эффективная программа адресной помощи семьям с низкими доходами по оплате жилищно-коммунальных услуг. Однако за последнее десятилетие доля домохозяйств, получающих жилищные субсидии, сократилась на 1/3 (с 6,4% в 2013 году до 4,4% в 2022 году, по данным Росстата). Это фактически означает, что тарифы на коммунальные услуги для населения росли медленнее, чем доходы низкодоходных домохозяйств. Для сравнения, в 2003 году (15,2%) доля домохозяйств, получающих жилищные субсидии, сократилась на 70%.
6. При этом вследствие ограничений на рост тарифов на коммунальные услуги для населения растут расходы бюджетов на субсидирование организациям разницы между экономически обоснованными тарифами и тарифами для населения. В 2021 году они составили 136,1 млрд руб. (27% расходов на коммунальное хозяйство). При этом расходы региональных бюджетов на субсидирование платы населения на ЖКУ в 2021 году составили вдвое меньше – 73,7 млрд руб.
7. В итоге складывается парадоксальная ситуация: предприятия коммунального комплекса испытывают острую нехватку финансовых ресурсов для ведения операционной деятельности и модернизации, адресная программа помощи низкодоходным семьям в оплате ЖКУ сокращается, а растущая бюджетная поддержка на субсидирование межтарифной разницы фактически повышает доступность ЖКУ для тех, кто больше потребляет, а это далеко не бедные слои населения.

1 Тарифная политика, инвестиционный климат и неконкурентность потребления коммунальных услуг

1.1 Тарифная политика в коммунальном секторе и ее последствия

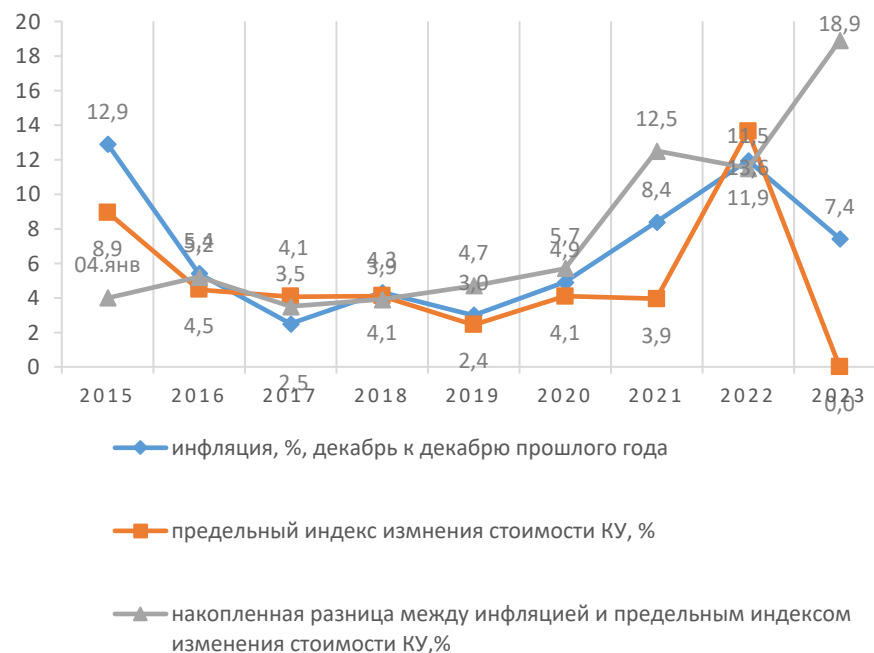
Результат тарифной политики

- Сокращение доходной базы коммунальных предприятий. Предельные индексы традиционно ниже уровня инфляции. **Инвестиционная привлекательность** сектора для частного капитала (в т.ч. в рамках ГЧП) **крайне низкая**.
- Одновременно с этим происходит **сокращение адресной помощи** низкодоходным домохозяйствам по оплате ЖКУ, что свидетельствует об опережающем росте доходов населения.

Доля семей, получающих субсидий на оплату ЖКУ³, 2015-2022 гг.**



Соотношение утвержденных предельных индексов платы за КУ¹ и инфляции в среднем по субъектам Российской Федерации², 2015-2022 гг.*



* В конце 2022 г. была произведена внеочередная индексация стоимости коммунальных услуг на период с 1 декабря 2022 г. по 31 декабря 2023 г. Предельный индекс роста вносимой гражданами платы за коммунальные услуги для всех субъектов РФ был установлен на уровне 9%. Пунктиром на графиках обозначено значение с учётом дополнительной индексации.

** Накопленная разница между показателями инфляции и предельным индексом роста вносимой гражданами платы рассчитана по накопленным изменениям значений к базовому уровню 2014 г.



1 Тарифная политика, инвестиционный климат и неконкурентность потребления коммунальных услуг

1.1 Тарифная политика в коммунальном секторе и ее последствия

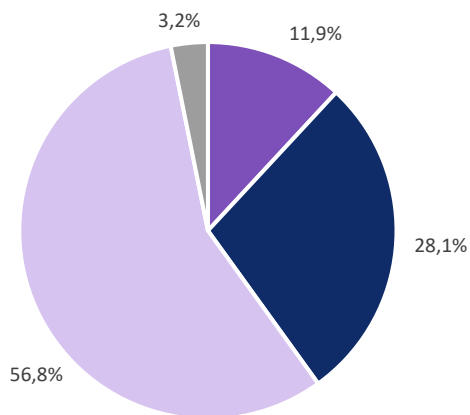
Результат тарифной политики

- Рост бюджетных расходов на субсидирование недополученных доходов и убытков предприятий коммунального комплекса
- Увеличение централизованных бюджетных и квазибюджетных расходов на коммунальную инфраструктуру (инфраструктурное меню) вместо привлечения финансирования на рыночных условиях.

Структура расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на коммунальное хозяйство в 2021 г.²

млрд руб.

60,1	■ Закупки
142,1	■ Капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности
286,6	■ Субсидии юридическим лицам, в т. ч. на возмещение недополученных доходов
16,0	■ Прочие расходы



Инструменты «Инфраструктурного меню»¹

На период 2021–2030 гг. предусмотрено почти 3 трлн руб., однако основной объём финансовых средств заложен в федеральном проекте на 2021-2024 гг.

млрд руб.

1000	Инфраструктурные бюджетные кредиты
628	Реструктуризация бюджетных кредитов в целях инфраструктурной поддержки инвестиционных проектов
596	Субсидирование процентной ставки по кредитам, выданным на досрочное исполнение контрактов
300	Поддержка проектов по развитию инфраструктуры со стороны «ВЭБ.РФ»
188	Предоставление средств ФНБ – Фонду содействия реформированию ЖКХ
150	Инфраструктурные облигации
130	Программа модернизации коммунальной инфраструктуры (заложено в федеральный бюджет)

¹ Аналитическая справка об «Инфраструктурном меню», Фонд «Институт экономики города», 2023 г.

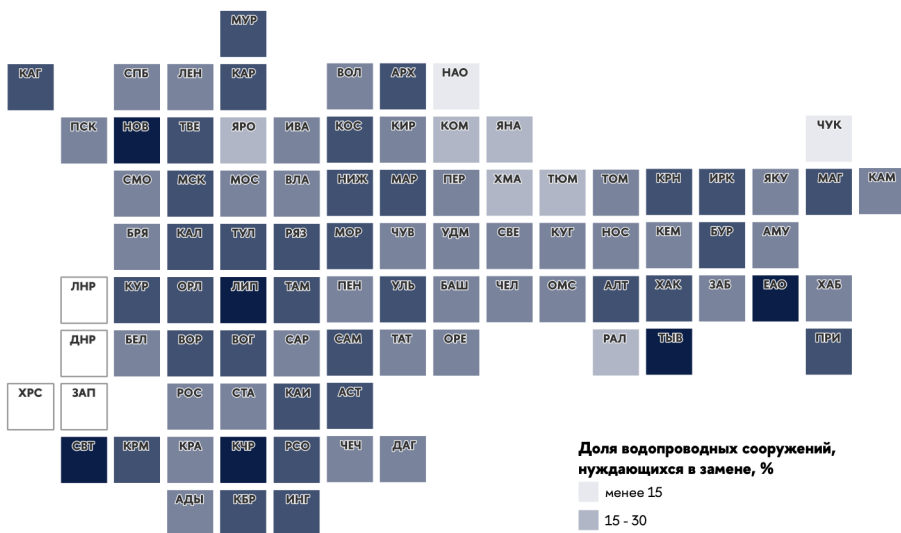
² Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия Счетной Палаты РФ, 2023 г.

1 Тарифная политика, инвестиционный климат и неконкурентность потребления коммунальных услуг

1.1 Тарифная политика в коммунальном секторе и ее последствия

Результат тарифной политики

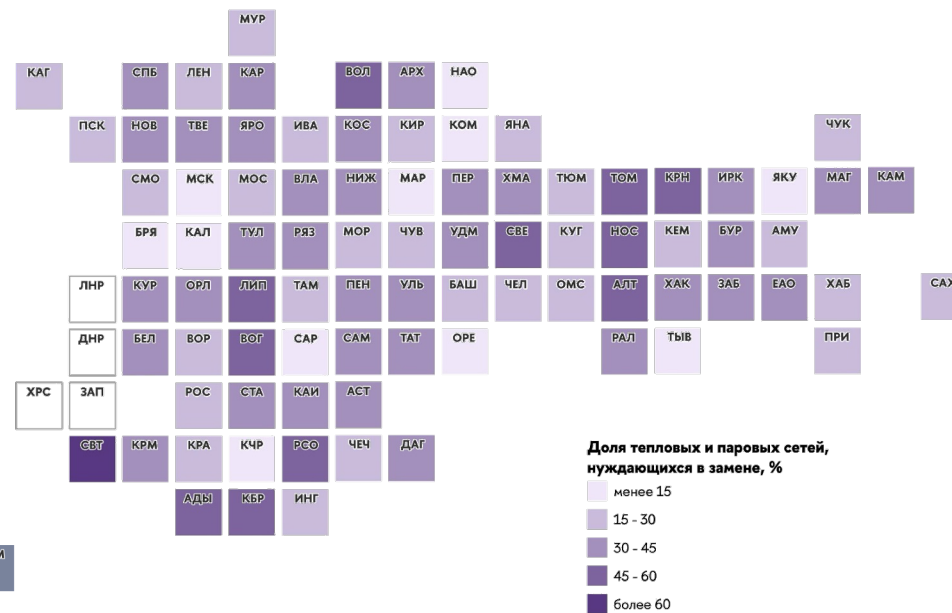
Износ централизованных инженерных систем в населенных пунктах на примере сетей тепло- и водоснабжения¹, 2022 г., %



Доля водопроводных сооружений, нуждающихся в замене, %

- менее 15
- 15 - 30
- 30 - 45
- 45 - 60
- более 60

□ Без учета статистической информации по Донецкой Народной Республике (ДНР), Луганской Народной Республике (ЛНР), Запорожской и Херсонской областям



Доля тепловых и паровых сетей, нуждающихся в замене, %

- менее 15
- 15 - 30
- 30 - 45
- 45 - 60
- более 60

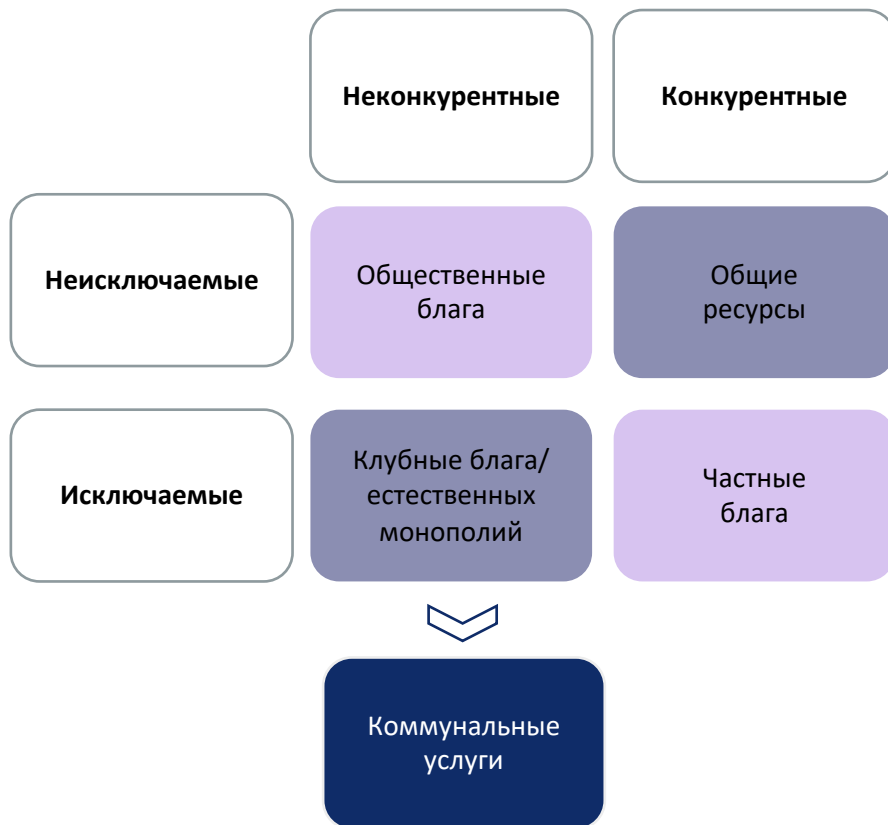
Сокращение доходной базы коммунальных предприятий и отсутствие инвестиционной привлекательности сектора для осуществления частных инвестиций, в т.ч. в формате ГЧП, не позволяло производить своевременную модернизацию инфраструктуры, что привело к проблеме существенного износа и ветшания основных фондов.

¹ [Росстат](#)

1 Тарифная политика, инвестиционный климат и неконкурентность потребления коммунальных услуг

1.2 Коммунальные услуги и публичное благо: неконкурентность услуг и пути ее достижения

Экономическая природа коммунальных услуг



Общественные блага отличаются двумя ключевыми свойствами: **неконкурентностью** — отсутствием соперничества (конкуренции) между потребителями конкретного блага, а также **неисключаемостью** — высокими издержками или невозможностью исключения отдельных индивидуумов от потребления.

Свойство технологической **неконкурентности** закладывается в коммунальные системы на этапе проектирования. Объекты инфраструктуры рассчитываются таким образом, чтобы при одновременном потреблении услуги (например, услуги холодного водоснабжения), даже у самого последнего потребителя в технологической цепи была возможность в полном объеме удовлетворить свою потребность в объеме, не теряя при этом в качестве предоставляемой услуги (напор воды, температура и др.).

Коммунальные услуги — **исключаемы**, поскольку в случае их неоплаты они могут не предоставляться.

Обеспечение технологической неконкурентности должно сопровождаться неконкурентностью экономической (финансовой), которая позволяет формировать достаточный спрос на работу ресурсоснабжающих организаций.

Финансовая неконкурентность коммунальных услуг не может быть обеспечена исключительно механизмом тарифного регулирования.

В качестве ключевого критерия финансовой неконкурентности услуг **могут выступать показатели адресной поддержки низкодоходных домохозяйств** (доля семей, получающих субсидии).

1 Тарифная политика, инвестиционный климат и неконкурентность потребления коммунальных услуг

1.3 Финансовая доступность жилья и коммунальных услуг: подходы в России и за рубежом

Задачи учёта экономической доступности коммунальных ресурсов и услуг для потребителей

- Обеспечение всего населения доступом к коммунальным ресурсам и услугам:
 - в **объёме**, обеспечивающем удовлетворение базовых жизненных потребностей;
 - **качеством**, соответствующем государственным нормативам/стандартам.
- Обеспечение баланса интересов организаций коммунального комплекса с одной стороны, и потребителей с другой стороны.

Зарубежная практика оценки доступности жилищно-коммунальных услуг для населения

- В странах Европы существует целая палитра мер, обеспечивающих доступность жилья и коммунальных услуг для потребителей. Выделяются 9 ключевых мер.
- Наиболее распространенной мерой поддержки населения является предоставление жилья на условиях регулируемого социального найма.
- Предоставление субсидий потребителям с низким уровнем доходов — одна из следующих по частоте мер поддержки наряду с запретом на отключение домохозяйств в случае неоплаты коммунальных услуг.

Распространенность мер социальной поддержки населения по оплате ЖКУ в странах ЕС, ед. (по числу стран, в которых используется мера)



¹ [Housing Statistics in the European Union, 2010](#)

1 Тарифная политика, инвестиционный климат и неконкурентность потребления коммунальных услуг

1.3 Финансовая доступность жилья и коммунальных услуг: подходы в России и за рубежом

Индикаторы доступности жилья и коммунальных услуг для населения в зарубежной практике

Существует два основных подхода к определению доступности ЖКУ для населения:

- определение доли расходов домохозяйства на ЖКУ в доходах или потребительских расходах;
- определение доли домохозяйств, расходы на оплату ЖКУ которых превышают установленный уровень.

Индикатор «Доля расходов на оплату ЖКУ в доходах домохозяйства»

предельная доля: 80-ые годы — 25%, настоящее время — 30%;
особенности использования: сложности с определением размера доходов домохозяйства.

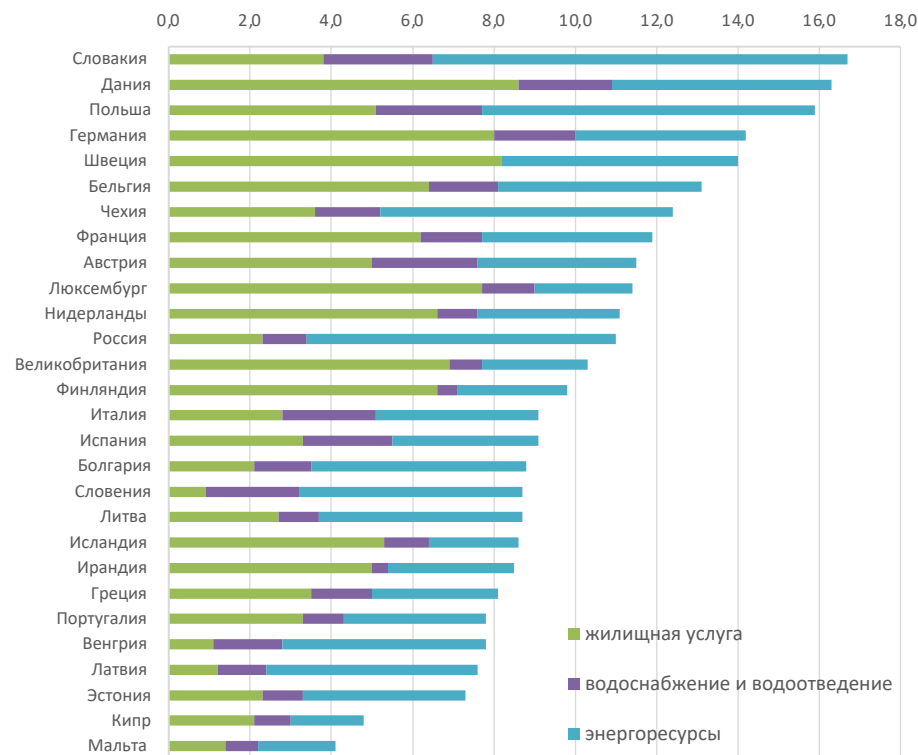
Индикатор «Доля расходов на оплату ЖКУ в потребительских расходах домохозяйства»

предельная доля: 30-40%
особенности использования: входит в стандартный набор показателей Household Budget Surveys, проводимых по всем странам Евросоюза.

Индикатор «Доля домохозяйств, расходы на оплату ЖКУ которых превышают установленный уровень»

предельная доля расходов на оплату ЖКУ — 40%

Доля расходов на оплату ЖКУ в потребительских расходах домохозяйств РФ и стран ЕС¹, 2016 г., %



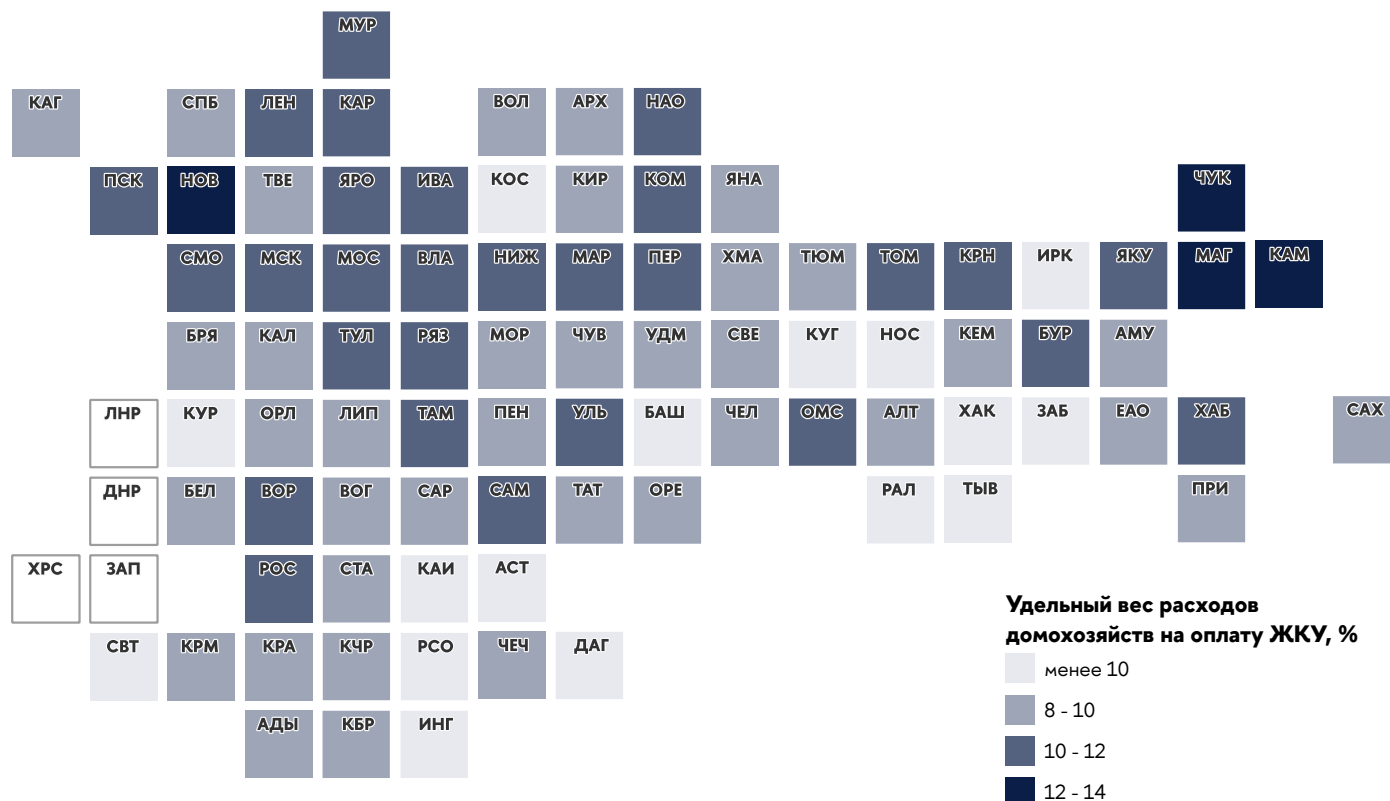
Порядок расчета расходов на жилье и коммунальные услуги в европейской статистике существенно отличается от российской практики (например, включает вмененную арендную плату, а также выплаты по ипотеке)

¹ Экспертно-аналитический доклад «Жилищно-коммунальный комплекс: между политикой и экономикой», Москва, 2018

1 Тарифная политика, инвестиционный климат и неконкурентность потребления коммунальных услуг

1.3 Финансовая доступность жилья и коммунальных услуг: подходы в России и за рубежом

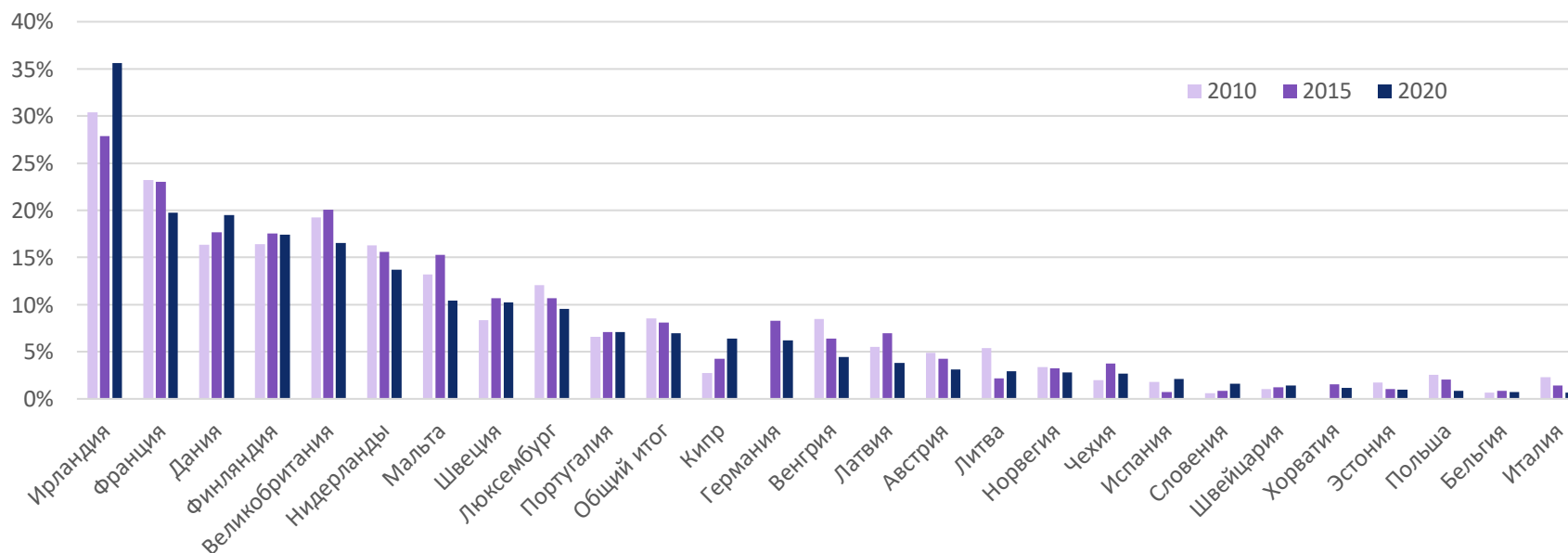
Удельный вес расходов домашних хозяйств на оплату жилищно-коммунальных услуг¹, 2022 г., %



□ Без учета статистической информации по Донецкой Народной Республике (ДНР), Луганской Народной Республике (ЛНР), Запорожской и Херсонской областям

1.3 Финансовая доступность жилья и коммунальных услуг: подходы в России и за рубежом

Доля домохозяйств-получателей субсидий на оплату ЖКУ в странах Европы, 2010–2020 гг., %



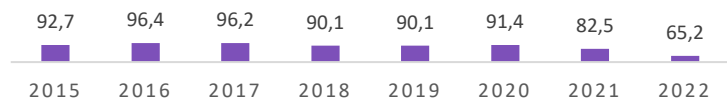
- Показатель доли получателей субсидий **сильно дифференцирован по странам Европы** – от менее 1% в Италии и Бельгии до более 35% в Ирландии.
- Средняя доля домохозяйств-получателей субсидий по европейским странам в 2020 г. **составила порядка 7%**, что в 1,5 раза выше уровня в РФ.
- **Общий тренд демонстрирует сокращение** доли получателей в последние годы, как и в РФ, однако некоторые страны (Дания, Ирландия, Кипр) имели положительную динамику показателя.

1 Тарифная политика, инвестиционный климат и неконкурентность потребления коммунальных услуг

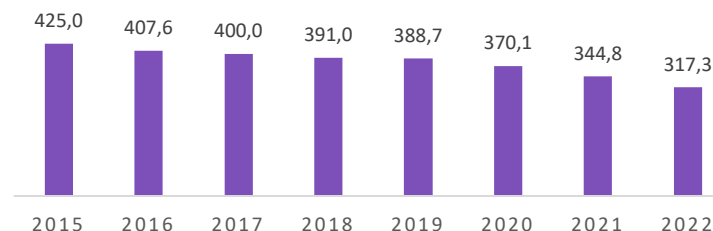
1.3 Финансовая доступность жилья и коммунальных услуг: подходы в России и за рубежом

Меры социальной поддержки населения по оплате жилищно-коммунальных услуг в России

Адресные субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг семьям с низкими доходами¹
(в ценах 2022 г.)



Льготы различным категориям граждан по оплате жилищно-коммунальных услуг¹
(в ценах 2022 г.)



Общие показатели работы программы в РФ, 2000–2022 гг.

Показатель	2000	2003*	2005	2010	2015	2020	2022
Получатели субсидии, млн семей	3,21	7,09	6,06	3,76	3,35	3,23	2,43
Удельный вес семей, пользующихся субсидиями, в общем числе семей, %	7,7	15,2	11,9	7,3	6,0	5,7	4,4

* 2003 г. год с максимальными показателями программы в 2000-х гг.

Низкая эффективность расходования бюджетных средств на льготы в виду отсутствия адресности.

Выводы раздела:

1. Доля домохозяйств-участников программы жилищных субсидий в России существенно меньше, чем в большинстве европейских стран.
2. Доля домохозяйств-участников программы жилищных субсидий сокращается на протяжении двух последних десятилетий.

Это было бы замечательно, если бы коммунальный сектор не испытывал колоссальный инвестиционный голод.

¹ Росстат

2 Критерий финансовой доступности коммунальных услуг для домохозяйств

2.1 Анализ альтернатив

Основные характеристики, которым должен соответствовать критерий финансовой доступности ЖКУ

- 1) Отражать бремя оплаты коммунальных услуг для домохозяйств с низкими доходами.
- 2) Быть независимым от других факторов кроме доходов домохозяйств и стоимости жилищно-коммунальных услуг.
- 3) Быть наблюдаемым и хорошо измеримым.
- 4) Одинаково трактоваться на всей территории страны.
- 5) Опирается на существующие механизмы и инструменты, а не требовать создания новых.

Большинству перечисленных характеристик отвечает критерий —

«доля домохозяйств-получателей субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг»

Оценка предлагаемого критерия:

Преимущества:

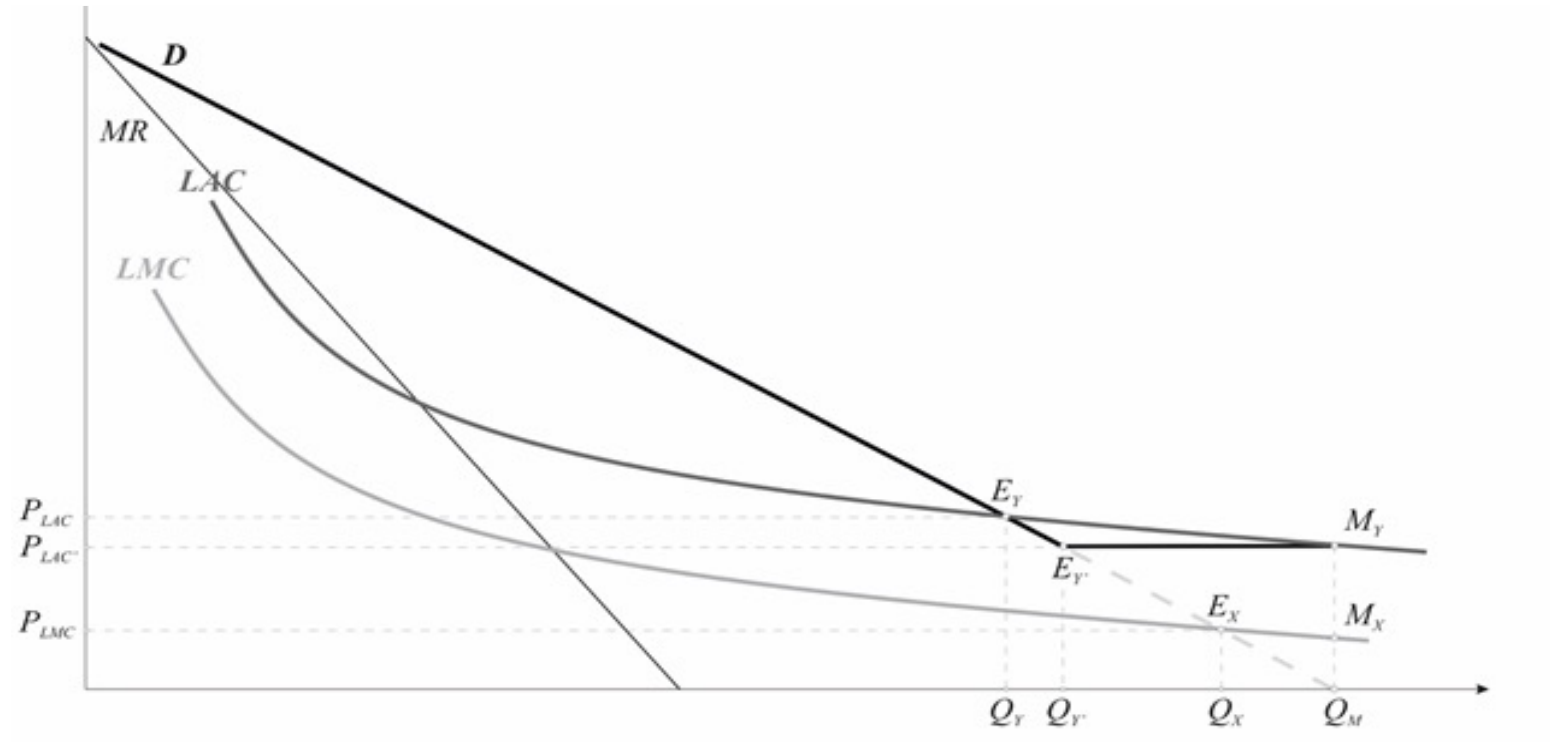
- Использование результатов работы действующих служб жилищных субсидий.
- Адресный характер социальной поддержки, учет реального бремени домохозяйств по оплате коммунальных услуг.
- Наблюдаемость и однозначная трактовка.
- Зависимость только от доходов домохозяйств и стоимости жилищно-коммунальных услуг.

Недостатки:

- Разная трактовка результатов работы служб жилищных субсидий (охват домохозяйств, получающих помощь) по субъектам РФ в связи с разными параметрами работы региональных служб жилищных субсидий. В частности, за счет региональных стандартов максимально допустимой доли расходов домохозяйств на оплату ЖКУ в совокупном семейном доходе и стандартов нормативной площади жилья, применяемых для расчета субсидии.

2 Критерий финансовой доступности коммунальных услуг для домохозяйств

2.1 Анализ альтернатив



Тарифное реагирование и кривая спроса при полном удовлетворении спроса на коммунальную услугу со стороны потребителей

2 Критерий финансовой доступности коммунальных услуг для домохозяйств

2.1 Анализ альтернатив

Доступность жилищно-коммунальных услуг для населения в российской нормативной базе¹

Показатель	Предельное значение по приказу	Среднее значение по РФ на конец 2022 г.	Оценка эффективности	Возможность использовать в качестве критерия финансовой доступности КУ
Доля расходов на коммунальные услуги в совокупном доходе семьи, %	8,75	9,8	<ul style="list-style-type: none">доля расходов на коммунальные услуги в доходах семьи – не наблюдается статистикой, проводятся статистические наблюдения расходов на жилищно-коммунальные услугине характеризует расходы семей с низкими доходами (средняя температура по больнице)	нет
Доля получателей субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, %	15	4,4	<ul style="list-style-type: none">хорошо характеризует финансовую доступность коммунальных услугне используется практически при тарифном регулировании (как и другие показатели)параметры программы жилищных субсидий существенно различаются по субъектам РФ, для использования в качестве критерия финансовой доступности КУ нужна унификация программы на федеральном уровне	да
Уровень собираемости платежей за коммунальные услуги, %	85	96,2 (2021 г.)	<ul style="list-style-type: none">зависит от многих факторов, и в далеко не в первую очередь – от доходов семей	нет
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, %	12	9,8	<ul style="list-style-type: none">не связан со стоимостью жилищно-коммунальных услуг, не характеризуют нагрузку для семей с низкими доходами по оплате ЖКУ	нет

2 Критерий финансовой доступности коммунальных услуг для домохозяйств

2.2 Практика работы служб жилищных субсидий в субъектах РФ

Основания для предоставления гражданам субсидий: право на получение субсидии зависит только от доходов семьи и её расходов на оплату ЖКУ.

Стандарты, применяемые для определения прав граждан на субсидию на оплату ЖКУ и расчета размера субсидии

- Право на получение субсидии зависит только от доходов семьи и её расходов на оплату ЖКУ.
- Размер субсидии на оплату ЖКУ при среднедушевом доходе семьи равном или выше прожиточного минимума рассчитывается по формуле:
$$C1 = \text{ССЖКУ} \times n - \text{МДДр} / 100 \times \text{Д}$$
где:
С1 – размер субсидии (в рублях);
ССЖКУ – размер установленного для муниципального образования регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг на одного члена семьи для семей разной численности (в рублях);
n – количество лиц, входящих в состав семьи заявителя;
МДДр – региональный стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи (в процентах);
Д – совокупный доход семьи (в рублях).
- Для семей со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума МДД применяется с уменьшающим коэффициентом (отношение совокупного дохода семьи к прожиточному минимуму).
- Размер субсидии, подлежащей выплате, ограничивается размером фактического платежа семьи за жилищно-коммунальные услуги.

Региональный стандарт	Предельное значение (федеральный стандарт)
Максимально допустимая доля расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи	22
Норматив площади жилого помещения	33 м ² на семью из одного человека; 42 м ² – на семью из двух человек; 18 м ² x n – на семью большего состава, где n – число членов семьи
Стоимость жилищно-коммунальных услуг	Нет

2 Критерий финансовой доступности коммунальных услуг для домохозяйств

2.2 Практика работы служб жилищных субсидий в субъектах РФ

Стандарт максимально допустимой доли расходов на оплату ЖКУ в совокупном доходе семьи¹, 2021 г.

Значение стандарта МДД, %	Количество регионов	Наименования регионов
22	62	
21	2	Республика Северная Осетия-Алания, Республика Татарстан
20	6	Республика Калмыкия, Республика Башкортостан, Ростовская, Орловская, Магаданская области, Еврейская автономная область
19	1	Калужская область
18	4	Астраханская, Рязанская, Тверская и Оренбургская области
17	1	г. Севастополь
16	1	Ненецкий автономный округ
15	6	Республика Крым, Кабардино-Балкарская Республика, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа, Республика Саха (Якутия), Сахалинская область
14	1	г. Санкт-Петербург
10	1	г. Москва

Значение МДД дифференцируется в зависимости от уровня доходов домохозяйств в 32 субъектах Российской Федерации.

Без учета статистической информации по Донецкой Народной Республике (ДНР), Луганской Народной Республике (ЛНР), Запорожской и Херсонской областям.

Региональный стандарт нормативной площади жилья в зависимости от размера семьи¹, 2021 г.

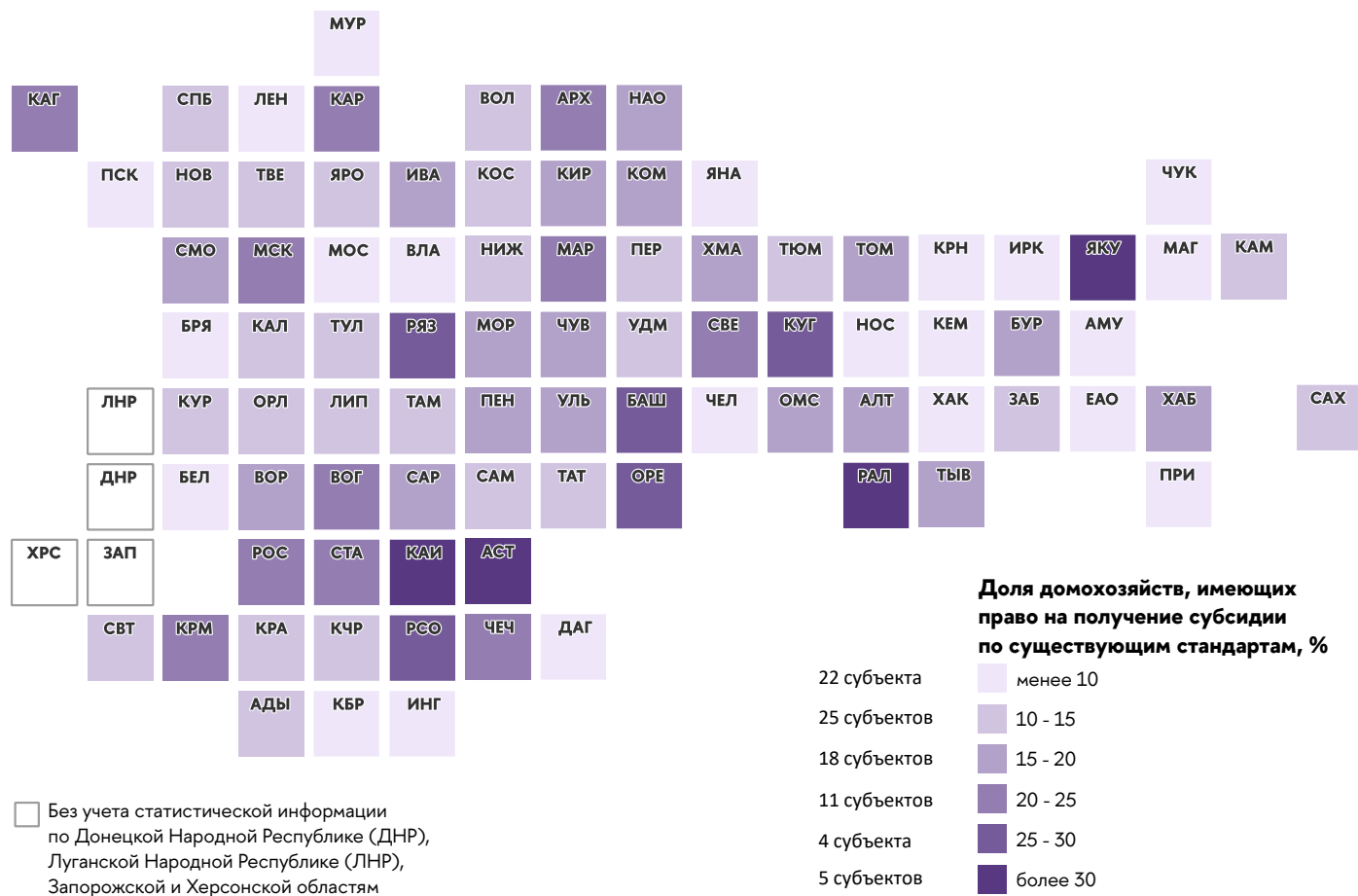
Состав семьи, чел.	Размер стандарта, кв. м/чел.
1	30-33 (в большинстве регионов) 36 (в Камчатском крае) 39 (в Калининградской области)
2	20-23 (в большинстве регионов) 25 (в Калужской и Волгоградской областях, г. Санкт-Петербурге) 26 (в Чукотском автономном округе)
3 и более	16-17 (в 4 регионах) 18 (в 71 регионе) 20-21 (в 9 регионах) 27 (в Архангельской области)
4 и более	13,37 (в Республике Тыва) 14 (в 4 регионах) 15-16 (в 15 регионах) 18 (в Республике Карелия, Саратовской области) 19 (в Ставропольском крае)
5 и более	11,26 (в Республике Тыва) 12-13 (в 10 регионах) 14-15 (в 7 регионах) 18 (в Ставропольском крае)
6 и более	9,46 (в Республике Тыва) 10 (в Кабардино-Балкарской Республике) 13 (в Чукотском автономном округе) 14 (в Республике Ингушетия)
7 и более	7,68 (Республика Тыва)

¹ По результатам анализа региональных НПА

2 Критерий финансовой доступности коммунальных услуг для домохозяйств

2.2 Практика работы служб жилищных субсидий в субъектах РФ

Различия регионов по доле семей, имеющих право на получение субсидии на оплату ЖКУ¹



2 Критерий финансовой доступности коммунальных услуг для домохозяйств

2.2 Практика работы служб жилищных субсидий в субъектах РФ

Субъекты РФ с высокой и низкой «обращаемостью» за субсидией на оплату ЖКУ, 2021 г.

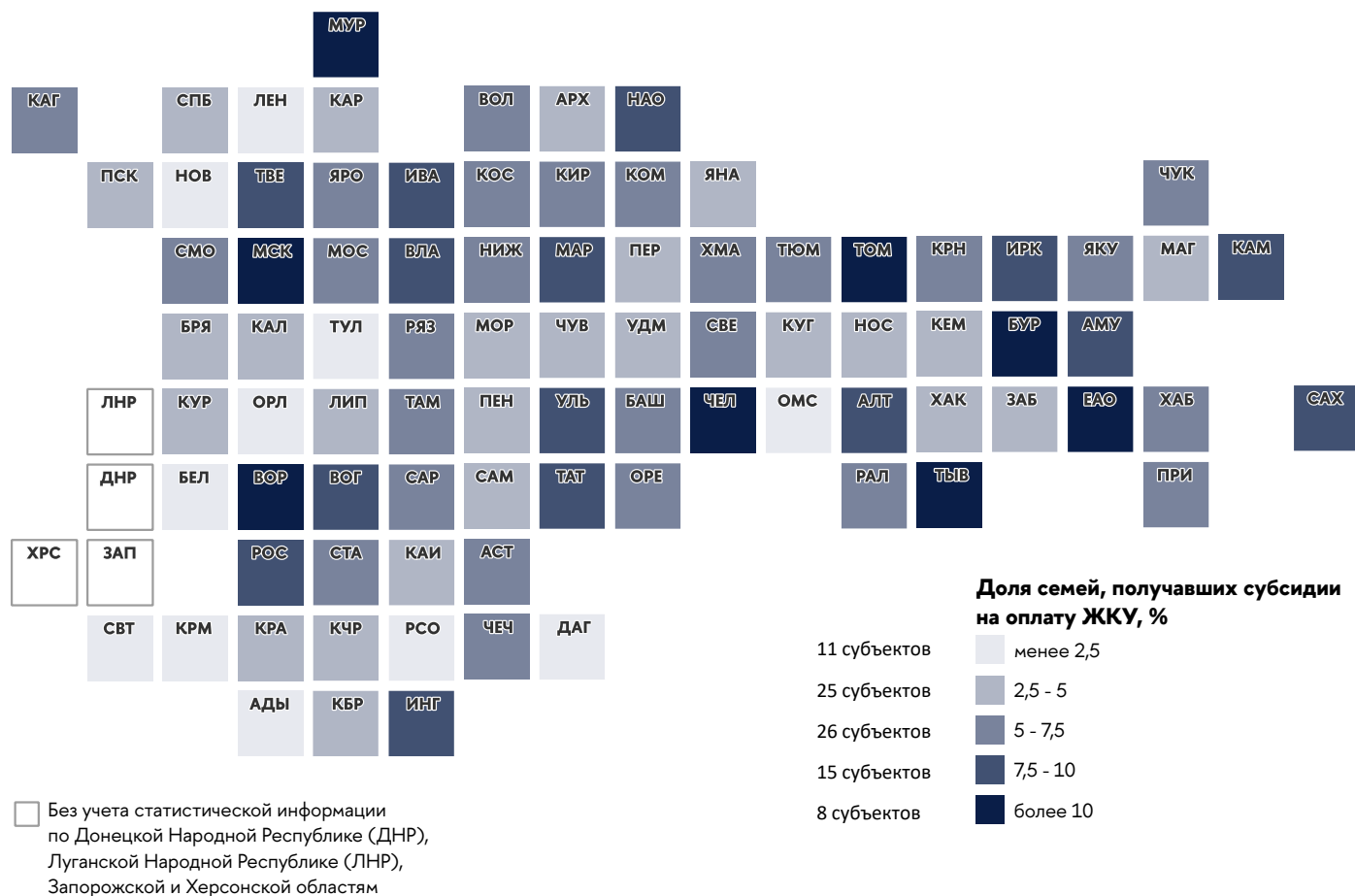
Субъекты РФ с высокой «обращаемостью»	Доля семей, получавших субсидию, %	Доля семей, имеющих право на получение субсидии, %	«Коэффициент обращаемости», %
Мурманская область	17,6	5,3	354,6
Чукотский АО	6,9	3,1	228,8
Еврейская АО	11,0	7,9	136,2
Амурская область	9,2	6,6	130,7
Республика Ингушетия	9,9	7,1	107,0
Владимирская область	9,0	7,7	106,3
Челябинская область	11,1	8,8	105,7
Кемеровская область	4,9	4,4	103,7
Камчатский край	9,2	10,4	86,1
Красноярский край	7,0	7,0	84,1

Субъекты РФ с низкой «обращаемостью»	Доля семей, получавших субсидию, %	Доля ДХ, имеющих право на получение субсидии, %	«Коэффициент обращаемости», %
Белгородская область	1,3	8,4	13,7
Астраханская область	7,0	46,4	12,9
Омская область	1,7	15,6	9,9
Тульская область	1,2	10,4	9,8
Республика Саха (Якутия)	5,7	55,0	9,2
Республика Калмыкия	2,9	35,8	7,6
Республика Северная Осетия-Алания	2,1	25,9	6,9
Республика Адыгея	1,0	11,6	6,3
г. Севастополь	0,3	12,8	1,4
Республика Крым	0,2	21,5	0,8

2 Критерий финансовой доступности коммунальных услуг для домохозяйств

2.2 Практика работы служб жилищных субсидий в субъектах РФ

Доля домохозяйств, получавших субсидию на оплату ЖКУ, 2021 г.



2 Критерий финансовой доступности коммунальных услуг для домохозяйств

2.2 Практика работы служб жилищных субсидий в субъектах РФ

Выводы из анализа работы программы жилищных субсидий

- Количество семей, получающих субсидии на оплату ЖКУ, в последние годы сокращается. Небольшой рост произошёл только в 2020 году вследствие «ковидного кризиса». Из этого следует, что **изменение стоимости коммунальных услуг происходит более низкими темпами, чем изменение доходов домохозяйств нижних децилей по доходам.**
- Установленные региональные стандарты, определяющие право на получение субсидии на оплату ЖКУ и ее размер, значительно различаются по регионам. **Как результат – не обеспечивается равный уровень поддержки семей с низкими доходами.**
- Установлена **связь максимального значения стандарта максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи с бюджетной обеспеченностью регионов** (без учета безвозмездных поступлений из федерального бюджета), в регионах с низкой бюджетной обеспеченностью на душу населения (менее 100 тыс. руб.), максимальное значение такого регионального стандарта установлено на уровне 22%.
- Регионы неравномерно распределяются по доле семей, получающих субсидии. **В большинстве субъектов Российской Федерации величина этого показателя ниже среднероссийского уровня.**

2 Критерий финансовой доступности коммунальных услуг для домохозяйств

2.3 Перевод программы жилищных субсидий на федеральный уровень и ее возможные изменения

Обоснование перевода на федеральный уровень регулирования:

- Обеспечение доступности жилья – одно из базовых положений социального государства, закрепленное в Конституции страны.
- Это означает, что стандарты государственной поддержки населения для обеспечения финансовой доступности оплаты жилья и коммунальных услуг должны быть едиными по стране. Это не менее важные социальные обязательства государства, чем обеспечение среднего образования или оказание медицинской помощи.
- Стоимость коммунальных услуг объективно различается по территории страны в зависимости от природных особенностей того или иного места и технологических особенностей инженерной инфраструктуры. Однако оказание адресной социальной поддержки домохозяйствам с низкими доходами должно осуществляться по единым правилам, включая стандарты предоставления такой помощи, по всей территории страны.

Что означает перевод программы субсидий на федеральный уровень?

- Единый по стране стандарт максимально допустимой доли расходов на оплату ЖКУ в совокупном доходе семьи.
- Единый по стране стандарт нормативной площади жилья.
- Однозначно сформулированные на федеральном уровне правила расчета стандарта стоимости ЖКУ.
- Софинансирование программы субсидий на федеральном уровне.
(например, выделение субвенций на финансирование программы субсидий регионам в рамках трансфертной политики).

Какие изменения в программе жилищных субсидий целесообразны при переводе ее на федеральный уровень?

- В настоящее время значительное число регионов реализуют более мягкую программу жилищных субсидий по сравнению с предусмотренной федеральными стандартами.
- Такая политика обеспечивается за счет снижения на региональном уровне стандарта максимально допустимой доли расходов на оплату ЖКУ в совокупном доходе семьи и увеличения стандарта нормативной площади жилья.
- Для обеспечения более мягкого перехода к федеральным стандартам в таких регионах следует рассмотреть вопрос смягчения существующих федеральных стандартов.

2 Критерий финансовой доступности коммунальных услуг для домохозяйств

2.4 Ожидаемые эффекты от использования критерия финансовой доступности

Определение критерия финансовой доступности коммунальных услуг

- Критерием финансовой доступности коммунальных услуг является доля домохозяйств субъекта РФ, получающих субсидии на оплату ЖКУ в рамках федеральной программы адресной помощи низкодоходным семьям.
- Предельное значение критерия устанавливается единым по стране (*его возможное значение будет далее обсуждено в работе и верифицировано в процессе моделирования*).
- Коммунальные услуги в конкретном субъекте РФ считаются финансово доступными для домохозяйств, если в этом субъекте РФ доля домохозяйств, получающих жилищные субсидии, не превышает предельного значения критерия.

Возможные эффекты от введения критерия финансовой доступности

- Критерий должен использоваться в тарифном регулировании вместо предельного индекса повышения размера платы граждан за КУ, поскольку отражает реальную нагрузку по оплате КУ для домохозяйств с низкими доходами.
- В случае если число получателей жилищных субсидий меньше предельного значения критерия, есть возможность повышения стоимости КУ до достижения такого предельного значения. Если предельное значение критерия достигнуто, возможности повышения тарифов на КУ для населения нет.
- Существенно повышается прогнозируемость и прозрачность принятия тарифных решений по КУ.
- В связи с тем, что доля домохозяйств, получающих жилищные субсидии, в настоящее время незначительна, появляются правовые основания для возможного постепенного повышения стоимости КУ для населения в целом ряде субъектов РФ.
- Увеличение доходной базы коммунальных предприятий позволит решать задачи модернизации основных фондов инженерной инфраструктуры, обеспечит повышение качества и надежности предоставляемых услуг без прямых бюджетных вливаний.
- Прогнозируемость будущих доходов коммунальных предприятий существенно повысит заинтересованность частного бизнеса в развитии механизмов ГЧП и инвестировании в коммунальный сектор, снизит его зависимость от бюджетного финансирования.

3 Сценарное моделирование использования критерия финансовой доступности коммунальных услуг

3.1 Исходные данные и допущения моделирования

Источники данных для анализа и расчётов

- Данные об охвате населения субсидиями и размере средств, выплаченных из бюджета на предоставление субсидий, по субъектам Российской Федерации и по России в целом *Форма федерального статистического наблюдения №22-ЖКХ (субсидии) за 2021 год*
- Данные о распределении численности населения по величине среднедушевых доходов; данные о численности населения и размере домохозяйств по субъектам Российской Федерации *Росстат* (<https://rosstat.gov.ru/folder/13397>, https://rosstat.gov.ru/vpn_popul)
- Региональные стандарты стоимости ЖКУ по административным центрам субъектов Российской Федерации, региональные стандарты максимально допустимой доли расходов на ЖКУ в совокупном семейном доходе *Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, актуальные на 1 января 2020 года* (источник: КонсультантПлюс)
- Данные о размере стоимости ЖКУ по субъектам Российской Федерации и по России в целом в 2021 г. *Журнал «Цены и тарифы в жилищно-коммунальном хозяйстве» №1(83) 2020 год* (источник: <https://cnis.ru/?id=cit&r=&y=2020&n=1>)

Допущения

- В качестве базового года принят 2021 год.
- Пороговый доход (ниже которого возникает право на субсидию) рассчитан исходя из стандарта максимально допустимой доли расходов на ЖКУ в совокупном семейном доходе и стандарта стоимости ЖКУ (в расчете на 1 чел.).
- Количество семей, имеющих право на субсидию, рассчитано с учетом распределения населения по величине среднедушевых доходов (в группах с доходом ниже «порогового», при допущении равномерного распределения населения по доходам внутри группы), численности населения и среднего размера домохозяйства в регионе.
- Использовано фиксированное значение стандартов максимально допустимой доли расходов на ЖКУ в совокупном семейном доходе и нормы площади жилого помещения по каждому региону.
- Использованы значения стандарта стоимости ЖКУ, установленные для 1 чел. в семье из 3 и более чел. (собственников помещений, уплачивающих взнос на капремонт, при равномерной оплате отопления в МКД с наибольшим уровнем благоустройства административных центров субъекта Российской Федерации), изменяемые в зависимости от стандарта нормы площади жилья..

3 Сценарное моделирование использования критерия финансовой доступности коммунальных услуг

3.1 Исходные данные и допущения моделирования

Ключевое допущение – прогноз коэффициента обращаемости

- Коэффициент обращаемости определяется как соотношение фактического показателя доли семей, получающих субсидию (по состоянию на конец 2021 года), с расчетной долей семей, имеющих право на субсидию (по уровню дохода ниже «порогового» значения).
- Сценарии расчетов предусматривают увеличение коэффициента обращаемости домохозяйств за субсидиями (доли домохозяйств, получающих субсидии, от домохозяйств, имеющих право на их получение).

Исходный коэффициент «обращаемости» – рассчитан по данным 2021 г.

Новый коэффициент «обращаемости»:

$$K = K_{исх} \times (1 + \Delta K_{исх}),$$

где

K – расчетный коэффициент обращаемости;

$K_{исх}$ – исходный коэффициент обращаемости в 2021 году;

$K_{пр}$ – прогнозируемый прирост коэффициента «обращаемости», рассчитанный как:

$$\Delta K_{пр} = (D_{дхп} - D_{дхд}) / (10 D_{дхд}),$$

где

$D_{дхп}$ – доля домохозяйств («потенциальная») имеющих право на субсидии на оплату ЖКУ по условиям, заданным сценарием, от всех домохозяйств в субъекте РФ,

$D_{дхд}$ – доля домохозяйств («действующая») получающих субсидии на оплату ЖКУ, от всех домохозяйств в субъекте РФ, в 2021 году (по данным статистической формы 22-ЖКХ (субсидии)).

3 Сценарное моделирование использования критерия финансовой доступности коммунальных услуг

3.2 Анализ результатов моделирования

Сценарии расчета ожидаемого охвата домохозяйств субсидиями на оплату ЖКУ при различных параметрах федеральных стандартов

	Стандарт МДД, %	Стандарт нормы площади жилья, м ² на 1 чел. в семье из 3 чел.
Сценарий 1.1	22%	18 м ²
Сценарий 1.2	22%	23 м ²
Сценарий 2.1	18%	18 м ²
Сценарий 2.2	18%	23 м ²
Сценарий 3.1	15%	18 м ²
Сценарий 3.2	15%	23 м ²

Коэффициент обращаемости

	Исходный (2021 г.)	Сценарий 1.1	Сценарий 1.2	Сценарий 2.1	Сценарий 2.2	Сценарий 3.1	Сценарий 3.2
Российская Федерация	37,3%	39,7%	42,4%	43,8%	47,3%	48,5%	52,6%
г. Севастополь	1,4%	4,2%	5,8%	6,5%	8,6%	9,4%	12,3%
Республика Татарстан	61,9%	63,5%	66,2%	67,7%	71,5%	72,8%	77,3%

При изменении стандарта нормы площади жилья изменяется размер стандарта стоимости ЖКУ за счет изменения стоимости ЖКУ, рассчитываемых на площадь жилого помещения (отопление, содержание жилого помещения и взнос на капитальный ремонт).

Размер изменения рассчитывается исходя из данных о стоимости отдельных жилищных и коммунальных услуг в субъектах РФ.

3.2 Анализ результатов моделирования

Прогнозный расчет использования критерия финансовой доступности

- **Принятое предельное значение критерия финансовой доступности — 15%.
(доля домохозяйств в субъекте РФ, получающих субсидии, не должна превышать 15%).**
- Расчёт производится на основании предварительно выполненных расчётов по Сценариям 2.1 и 2.2.
- Увеличение тарифов на коммунальные услуги ведёт к увеличению цен на услуги по содержанию и ремонту жилого помещения в пропорции 4:1, то есть при росте тарифов на коммунальные услуги на 20% цены на услуги по содержанию и ремонту жилого помещения увеличиваются на 5%.
- Максимальное допустимое увеличение тарифов на коммунальные услуги = 30%; цен на услуги по содержанию и ремонту жилого помещения = 7,5%.
- Стандарт стоимости ЖКУ корректируется соответствующим образом с учетом размера и пропорций увеличения стоимости коммунальных услуг и услуг по содержанию и ремонту жилого помещения.
- Из расчетов исключаются регионы, в которых смягчение условий программы по сценариям 2.1 и 2.2 (без увеличения тарифов и цен на ЖКУ) ведёт к превышению 15-процентного порога ожидаемой доли домохозяйств, получающих субсидии
- Поэтапный итерационный расчет с использованием уменьшающихся значений возможного роста стандарта стоимости ЖКУ, с 30% вплоть до 2% в части коммунальных услуг, с постепенным исключением из расчетов тех регионов, которые достигают 15-процентного показателя ожидаемой доли получателей субсидий.

3 Сценарное моделирование использования критерия финансовой доступности коммунальных услуг

3.2 Анализ результатов моделирования

Оценка возможности повышения тарифов на коммунальные услуги в РФ при реализации
Сценария 2.1 (МДД = 18%, площадь = 18 м²) и Сценария 2.2 (МДД = 18%, площадь = 23 м²)

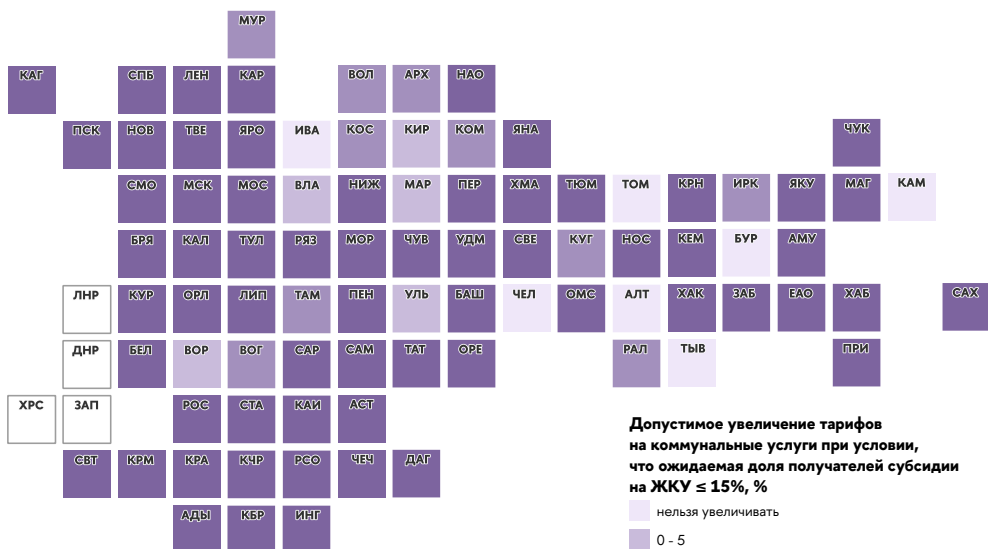
Допустимое увеличение тарифов на коммунальные услуги при условии, что ожидаемая доля получателей субсидии на ЖКУ ≤ 15%	Количество субъектов РФ, ед.		Ожидаемая доля домохозяйств, получающих субсидии, %		
	Сценарий	2.1	2.2	2.1	2.2
0%		7	27	от 15% до 26%	от 15% до 35%
2%		1	3	15%	15%
3%		–	1	–	15%
4%		–	1	–	15%
5%		4	–	15%	–
8%		2	3	15%	15%
10%		2	3	15%	15%
12%		3	2	15%	15%
14%		–	1	–	15%
15%		3	2	15%	15%
16%		3	2	15%	15%
18%		1	1	15%	15%
20%		1	4	15%	15%
24%		1	–	15%	–
25%		4	6	15%	15%
30%		53	29	от 2% до 15%	от 2% до 15%

3 Сценарное моделирование использования критерия финансовой доступности коммунальных услуг

3.2 Анализ результатов моделирования

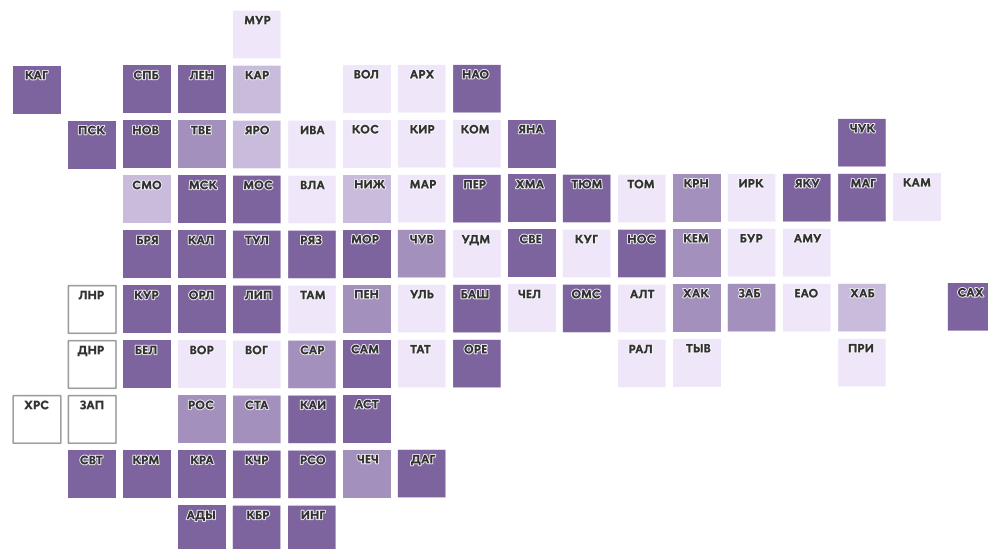
Допустимое увеличение тарифов на коммунальные услуги, %

Сценарий 2.1



□ Без учета статистической информации по Донецкой Народной Республике (ДНР), Луганской Народной Республике (ЛНР), Запорожской и Херсонской областям

Сценарий 2.2



3.2 Анализ результатов моделирования

Оценка финансовых последствий повышения тарифов на коммунальные услуги при реализации
Сценария 2.1 (МДД = 18%, площадь = 18 м²) и Сценария 2.2 (МДД = 18%, площадь = 23 м²)

Дополнительные доходы РСО при введении критерия финансовой доступности коммунальных услуг (млрд руб /в ценах 2023 г).		Расходы бюджета на предоставление жилищных субсидий (млрд руб /в ценах 2023 г).	
2.1	2.2	2.1	2.2
820	670	225	270

3 Сценарное моделирование использования критерия финансовой доступности коммунальных услуг

3.3 Выводы и возможные направления действий по реализации подхода

Выводы

- Предлагается при тарифном регулировании коммунальных услуг использовать критерий их финансовой доступности для населения. В качестве такого критерия предлагается доля домохозяйств-получателей жилищных субсидий по субъекту Российской Федерации. Превышение предельного значения этой доли означает финансовую недоступность и невозможность роста коммунальных услуг выше уровня инфляции. Недостижение предельного значения свидетельствует о потенциально допустимом повышении тарифов на КУ.
- Для использования критерия финансовой доступности коммунальных услуг параметры (стандарты) программы субсидий должны быть едиными по стране. Для этого регулирование параметров программы субсидий и (возможно) в значительной степени ее софинансирование следует перенести на федеральный уровень
- Многие субъекты РФ смягчили условия предоставления жилищных субсидий по сравнению с федеральными стандартами. Предлагается сделать новые федеральные стандарты программы жилищных субсидий более мягкими, понизить порог участия в ней. Для этого рассматривается изменение двух ключевых параметров программы: снижение максимально допустимой доли расходов домохозяйств на оплату ЖКУ в совокупном семейном доходе с 22% до 18% или 15%; увеличение стандарта нормативной площади жилого помещения с 18 м² до 23 м² (до среднероссийской жилищной обеспеченности)
- На основании результатов сценарного моделирования в качестве предельного значения доли домохозяйств, получающих субсидии, предлагается 15%.
- Результаты сценарного моделирования показывают, что оптимальными параметрами федеральной программы жилищных субсидий могут стать: стандарт максимально допустимой доли расходов домохозяйств на оплату ЖКУ в совокупном семейном доходе 18 % и нормативная площади жилого помещения на 1 чел 23 м².
- При этом с учетом прогнозного роста обращаемости домохозяйств за жилищными субсидиями при текущем уровне тарифов доля домохозяйств – получателей субсидий по Российской Федерации составит – 13,8%, число субъектов РФ, достигших предельных значений доли домохозяйств – получателей субсидий в 15% - 27.
- Прогнозные расчеты по достижению субъектами РФ предельной доли домохозяйств-получателей субсидий в 15% показывают, что:
 - в 27 субъектах РФ нет возможности роста тарифов на КУ для населения выше уровня инфляции;
 - в 11 субъектах тарифы могут быть повышены от 2% до 10%;
 - в 12 субъектах – от 10% до 20%;
 - в 6 субъектах РФ – от 20% до 30%;
 - в 29 субъектах РФ – более, чем на 30%.

Среднее возможное повышение тарифов по субъектам РФ 18%. Оценка дополнительных доходов РСО 670 млрд руб/год. Расходы на программу жилищных субсидий 270 млрд руб

3.3 Выводы и возможные направления действий по реализации подхода

Возможные направления действий

- Предлагаемый подход позволяет ввести дифференцированные оценки финансовой доступности коммунальных услуг для домохозяйств с учетом как статистики доходов домохозяйств, так и сложившейся стоимости жилищно-коммунальных услуг. Он обеспечивает объективный и прозрачный критерий оценки возможности или невозможности повышения тарифов на коммунальные услуги для населения, формирует инвестиционную привлекательность коммунального сектора для частных инвестиций и повышает эффективность бюджетных расходов, переориентируя ее на адресную помощь низкодоходным семьям вместо субсидирования коммунального сектора.
- Реализация подхода связана с принятием достаточно непростых решений, которые должны быть оформлены законодательно на федеральном уровне. В частности, речь идет об отмене предельного индекса изменения размера платы населения за коммунальные услуги, который закреплен в Жилищном кодексе РФ, и об учете в процессе тарифного регулирования прогнозных значений охвата населения программой жилищных субсидий.
- Еще одно непростое политическое решение – перевод на федеральный уровень регулирования и софинансирования адресной программы поддержки в оплате жилищно-коммунальных услуг, что является необходимым условием введения критерия финансовой доступности коммунальных услуг – доли семей, получающих субсидии.
- Сложность и политическая составляющая рассматриваемых вопросов делает их реализацию очень непростой, но актуальность и содержательная важность задачи повышения эффективности и надежности работы коммунальной инфраструктуры и обеспечения устойчивого функционирования городского хозяйства предопределяют целесообразность постановки и обсуждения предлагаемых подходов.