

© 2017 г.

Леонид Шейнин

кандидат юридических наук
(e-mail: lbsheynin@mail.ru)

ОПЕРЕЖАЮЩИЕ МОЩНОСТИ НА ПРЕДПРИЯТИЯХ МАССОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ: КТО ДОЛЖЕН ОПЛАЧИВАТЬ ИХ СОДЕРЖАНИЕ?

Затраты на содержание опережающих мощностей предприятий массового обслуживания (ПМО) нередко перекладываются на наличных пользователей ПМО, в то же время «плата за присоединение» взимается с вновь появляющихся абонентов. В этих целях в тарифы включают «инвестиционную составляющую», но её размер исходит из потребности ПМО в инвестициях, а не из затрат ПМО на содержание опережающих мощностей до момента их загрузки, что не правильно.

Автор предлагает ликвидировать инвестиционную составляющую, но учитывать в тарифах оплату задействованного в ПМО капитала. Плата за присоединение должна включать также оплату капитала за время, пока опережающие мощности ожидали своей загрузки.

Ключевые слова: ПМО (предприятия массового обслуживания), абоненты, опережающие мощности, тарифы, плата за присоединение, “инвестиционная составляющая”, оплата капитала, «плата за фонды», финансовые гарантии, информация.

Опережающие мощности и плата за присоединение к ним. Такие мощности нередко создаются на предприятиях массового обслуживания (ПМО). Обычно эти предприятия являются местными или региональными монополистами. Среди ПМО выделяются предприятия, тесно связанные со своими потребителями, поскольку соединены с ними трубами, кабелями, проводами, каналами, рельсовыми путями, другими капитальными устройствами. Потребители услуг таких ПМО носят название их абонентов.

Федеральные или региональные власти контролируют тарифы монополистов, а также ряд других сторон их деятельности. Государственный контроль осуществляется в отношении как публичных ПМО, так и тех, которые относятся к частному сектору.

«Опережающие мощности» — термин, который не является общепринятым. Но объективно существует необходимость в понятии, которое означало бы созданные по плану, но пока не задействованные мощности некой производственной системы, принадлежащей ПМО. Нередко такие мощности появляются под воздействием плановых (публичных) органов, проявляющих заботу о будущих потребителях.

Опережающие мощности создаются по той причине, что во многих случаях выгоднее сразу создать избыток мощностей ради удовлетворения будущих потребностей, чем наращивать эти мощности по мере

надобности (например, сразу создать крупное водохранилище вместо того, чтобы сначала построить одно малое, а со временем — ещё одно). Опережающие мощности существуют во многих отраслях народного хозяйства. Огромное значение они имеют для транспортных коммуникаций, водного и энергетического хозяйства. Подобная практика имеет место также в некоторых отраслях коммунального хозяйства (в газоснабжении, телефонизации), поскольку при определённых условиях она себя экономически оправдывает. Например, быстро растущая за последние годы Москва с пригородами не потребовала дополнительных источников водоснабжения. Очевидно, пока ей хватает тех объёмов воды, которые накапливаются в исторически созданных водохранилищах, обслуживающих Московскую агломерацию.

Опережающие мощности следует отличать от резервных мощностей. Обычно в каждом ПМО существуют резервные мощности, но их нельзя назвать опережающими. Резервные мощности необходимы, чтобы производственная система могла выдержать повышенные нагрузки, которые возникают в определённые сезоны, дни недели, часы суток. Они необходимы, если возникает аварийная ситуация. Такие мощности работают на наличных потребителей, хотя и не всё время¹.

Опережающие мощности создаются не обязательно в пределах предприятий-монополистов, такие мощности могут быть на любом предприятии. Например, если магазин заполняется покупателями не более, чем наполовину, то это означает, что у него есть избыточные площади — возможно, предназначенные для будущих покупателей. Создавая возможности для обслуживания будущего наплыва покупателей, владелец магазина действует на свой страх и риск. Успех или неудача такого приёма зависит от правильности его расчёта.

В отличие от такого рода предприятий, ПМО нередко создают опережающие мощности согласно публичным (государственным) планам. По идее, плановые органы должны в той или иной степени гарантировать, что создаваемые по их настоянию опережающие мощности не ухудшат экономических показателей работы ПМО. В частности, они должны решать вопрос об оплате содержания опережающих мощностей до момента их загрузки. Ведь в отличие от резервных, опережающие мощности создаются для *будущих* потребителей, которых ещё нет в наличии. Однако здесь далеко не всё продумано. Кто и как должен оплачивать содержание опережающих мощностей — нормативные документы по этому вопросу внятного ответа не содержат. Практически не освещён он и в экономической литературе.

¹ Наличные абоненты ПМО, например электростанции, нередко оплачивают работу её резервных мощностей не так, как тех мощностей, которые работают в так называемом базовом (постоянном) режиме. Возникающие при этом вопросы ценообразования выступают как самостоятельные, и здесь не рассматриваются.

В ряде стран абонент, вновь присоединяющийся к сетям ПМО, уплачивает одновременно некоторую сумму для покрытия расходов ПМО на содержание тех мощностей, которые «ждали своего часа», чтобы встать под нагрузку. Эта сумма носит название «плата за присоединение». Плата не касается расходов по физическому присоединению нового абонента к магистральной трубе или кабелю. Она возмещает расходы ПМО по содержанию его опережающих мощностей за то время, пока они простаивали. Такая система расчётов является довольно сложной в исполнении. Необходимо вести отдельный учёт временно не загруженных мощностей и отдельный учёт расходов по их содержанию. Для покрытия этих расходов приходится прибегать к банковскому кредиту.

Может возникнуть вопрос: не подвергнутся ли вновь появляющиеся абоненты дискриминации по сравнению с наличными абонентами? Ведь те, в отличие от «новеньких», не вносят никакой разовой платы за подключение к сетям ПМО. Ответ на этот вопрос должен быть отрицательным. Вновь появляющиеся абоненты получают нужные им услуги от ПМО сразу, как только в них возникает потребность, и в полном объёме. Традиционные же (наличные) абоненты, в своё время, возможно, были в худшем положении: они испытывали немало неудобств, пока не появилось ПМО, способное их обслужить. Если же они появились одновременно с ПМО, то тем самым оказались в роли гарантов для ПМО — в том смысле, что услуги, предлагаемые ПМО, без проблем находили своего потребителя. Что касается абонентов, которые появились «потом», такой гарантии они представить не могли. Чтобы обслужить их в нужный момент, ПМО пришлось пойти на риск — создать опережающие мощности, относительно которых справедливо сомнение: будут они загружены в недалёком будущем или нет. Сказанное позволяет сделать вывод, что «лучшее» положение наличных абонентов по сравнению с «новенькими» экономически оправдано.

В отечественных условиях при создании опережающих мощностей точно так же возникает вопрос, на чьи средства они должны содержаться до тех пор, пока не будут поставлены под нагрузку. Но решается он по-другому. Обычно ПМО выходят из положения таким образом, что суммируют *все* свои затраты, и на этой основе добиваются установления таких тарифов на свои услуги, которые покрывают *все* их расходы.

Однако при этом содержание мощностей, предназначенных для будущих абонентов, перекладывается на наличных абонентов. Такой подход нельзя признать справедливым. Ведь наличные абоненты этими мощностями не пользуются. Затраты на содержание мощностей, ожидающих своего «включения», должны перекладываться на тех абонентов, ради которых они создаются, и в тот момент, когда эти абоненты появляются.

Некоторые ПМО стремятся получить дополнительный разовый платёж с вновь появляющихся на их сетях абонентов. Они пользуются тем

обстоятельством, что с некоторых пор в России оказалась узаконенной плата за присоединение (новых абонентов) к электрическим сетям, а затем и к некоторым другим типам ПМО. Фактически такие ПМО ухитряются погашать расходы на содержание своих опережающих мощностей из двух источников: во-первых, взимая повышенные тарифы с наличных абонентов (для которых опережающие мощности не предназначены), а во-вторых, с тех, кто действительно заинтересован в этих мощностях — с вновь появляющихся абонентов. Таким образом, они дважды получают плату за одно и то же.

Федеральное правительство своим постановлением от 14 июля 2008 № 520 утвердило «Основы ценообразования в сфере деятельности организаций коммунального комплекса». Первой коммунальной услугой эти «Основы» назвали водоснабжение. В этом же документе предусмотрены тарифы на подключение, которые устанавливаются, «исходя из необходимости обеспечения финансовых потребностей для реализации инвестиционной программы» (п. 2 «Основ»). В п. 40 «Основ» перечислены «финансовые потребности», или размер инвестиций, которые включают в себя даже налог на прибыль.

Но тем самым вновь присоединяющиеся к ПМО абоненты должны в плате за подключение оплатить не прошлые затраты ПМО на содержание тех мощностей, которые простаивали в ожидании нагрузки, а *будущие* капитальные вложения (да ещё с некоторым «плюсом»), которые не имеют отношения к прошлым инвестициям. Вместо привязки платы за подключение к прошлым затратам ПМО на содержание опережающих мощностей, эта плата начинает выступать как некий *налог* в пользу ПМО, обеспечивающий его будущее развитие. Такое решение вопроса о покрытии затрат на опережающие мощности представляется ошибкой, которая должна быть исправлена.

Надо заметить, что метод включения в тариф некоторой «инвестиционной составляющей», призванной обеспечить будущие инвестиции ПМО, действует не только при появлении на сети ПМО новых абонентов. Этот метод применяется и в отношении тарифов, которые назначаются для наличных абонентов. Однако этот метод не вписывается в нормальное ценообразование. Он не предусмотрен никакой экономической теорией; его нельзя найти ни в одном учебнике.

Откликаясь на подобные экономические «изломы» в области энергетических тарифов, их критик М. Гельман писал; «Заложив в тариф инвестиционную компоненту (она составляет в среднем 12%), государство тем самым ввело фактически незаконный налог на потребляемую электроэнергию. Со всех потребителей электроэнергии ... взимают безвозвратные кредиты на развитие основных фондов энергетики ...

А созданные на эти кредитные средства имущества присваиваются акционерами РАО «ЕЭС» и государством в «Росэнергоатоме»¹.

Борьба с включением в тарифы «инвестиционной составляющей» известна ещё с 1920-х годов. В 1927 г. ЦИК и СНК СССР приняли закон о так называемом водном сборе, который налагался на хлопкоробов и на других потребителей оросительной воды, которую им подавали государственные ирригационные системы. Размер сбора должен был покрывать текущие расходы на управление ирригационными системами. Назначали этот сбор союзные республики. Некоторые из них стремились включить в водный сбор определенную надбавку, призванную профинансировать работы по усовершенствованию существующих и постройку новых ирригационных систем. Закон 1927 года запрещал подобные надбавки².

Нынешнее применение «инвестиционной составляющей» можно объяснить только тем, что некоторые ПМО таким «необычным способом» возмещают отсутствие в своих тарифах другой составляющей — оплаты задействованных капиталов. Однако такая неуклюжая замена экономически не выдержана. «Инвестиционная составляющая» в тарифах должна быть отставлена, а вместо неё в составе тарифов должна появиться расходная статья ПМО — «Оплата капитала».

Состав затрат на содержание опережающих мощностей. Раскрытие этой темы требует освещения давно назревшего вопроса об учёте в затратах ПМО (как и любого другого производственного предприятия) фактора его капиталоемкости. В настоящее время этот фактор учитывается вдвойне неполно. Во-первых, учёту подвергается один лишь физический износ основных средств производства. Во-вторых, в стороне остаются оборотные средства предприятия. В любом случае не учитывается то обстоятельство, что подлежать оплате должен сам вложенный в производство капитал. Поэтому предлагаемый анализ я начинаю с доказательства именно этого тезиса. Его удобно рассмотреть на примере водного хозяйства³.

Водное хозяйство — капиталоемкая отрасль. В структуре себестоимости воды, которую предоставляют своим абонентам водохозяйственные предприятия, затраты, связанные с основными средствами,

¹ «Промышленные ведомости» 2003, № 13-16, июль—август.

² *Затеева З.Г.* История платы за воду в СССР. Сб. Рентные платежи в СССР/ М., 1974, С. 186—210.

³ В водном хозяйстве существует по крайней мере два типа предприятий. Предприятия первого типа обслуживают конечных потребителей. К таким предприятиям относятся, например, известные городские Водоканалы, а также Управления эксплуатации оросительных систем. Предприятия второго типа снабжают водой предприятия первого типа. Например, Управление канала Волга—Москва (ФГУП канала им. Москвы) снабжает водой в основном Московский водопровод; до конечных потребителей Управление канала «не доходит».

К ПМО безошибочно можно отнести предприятия первого типа. Что касается предприятий второго типа, то про них с уверенностью можно сказать, что им присущ монополизм в сфере водоснабжения. Точно так же, как и предприятиям первого типа.

занимают ведущее место. По подсчётам, которые были сделаны в своё время специалистами Минводхоза СССР, так называемые постоянные издержки водохозяйственного предприятия, то есть издержки, не зависящие от объема предоставляемой им воды, составляют около 80% всех затрат. В постоянных затратах водохозяйственных предприятий фигурирует выплачиваемая персоналу заработная плата с начислениями на неё. Но главная статья постоянных издержек это – амортизация зданий и сооружений (плотин, дамб, каналов, трубопроводов, водоочистных сооружений, насосных станций и др.).

К таким «капитальным» издержкам следовало бы добавить некоторые другие, остающиеся пока вне официального учёта. К ним относится, прежде всего процент на вложенный капитал, вычисленный за плановый период.

В 1965 г. по инициативе Т. Хачатурова почти все хозрасчётные предприятия СССР, принадлежащие государству, начали вносить в государственный бюджет так наз. плату за фонды. Она составляла до 6% в год от стоимости основных и так наз. собственных оборотных средств предприятия-плательщика. В себестоимость выпускаемой продукции или оказываемой услуги плата за фонды не включалась – хотя никакого вразумительного объяснения для её исключения из состава издержек производства не существовало. Возможно, таким путём пытались сдержать общее повышение цен и тарифов¹. Тем не менее, в ряде экономических расчётов плата за фонды учитывалась в издержках производства; результатом таких выкладок являлась условная категория под названием «расчётная себестоимость». В планово-проектной практике была известна также категория «приведенные затраты», в эти затраты включалась и плата за фонды.

Плата за фонды была внедрена с той целью, чтобы предприятия-плательщики освобождались от излишних основных и оборотных средств, чтобы они сэкономили капитальные вложения. Но помимо целевой направленности, эта категория имела и имеет прочное экономическое основание. Капитал (будь он в натуральной или в денежной форме) по определению дефицитен. Дефицитность капиталов, конкуренция за обладание капиталами – это такое обстоятельство, которое является необходимым и достаточным, чтобы все капиталы имели «цену», в качестве которой выступает уплачиваемый за них процент. Это особенно наглядно в тех случаях, когда предприятие получает кредиты банка или использует арендованные машины и механизмы. Но и тогда, когда оно работает со своим капиталом, дело обстоит точно так же.

Оплата капитала является как бы минимальным, гарантированным доходом для его владельца. Это обстоятельство и оправдывает

¹ С учётом объёмов вложенных в производство капиталов, продукты капиталоемких отраслей должны иметь относительно более высокие цены, чем продукты других отраслей.

включение процента на капитал в издержки предприятия даже в тех случаях, когда владелец предприятия работает только со своим капиталом.

Плата за фонды просуществовала до начала 1990-х годов, когда она была отменена. Возможно, на её упразднение повлияла быстро развивавшаяся инфляция, которая сделала невозможным правильный подсчёт стоимости основных и оборотных средств (капиталов) государственных предприятий. Это положение сохраняется до сих пор. Отмена платы за фонды привела к необоснованному занижению реальной себестоимости выпускаемой продукции, прежде всего продукции капиталоемких отраслей. Занижение себестоимости обычно влияет на цены продукции, прежде всего на цены капиталоемкой продукции. Для народного хозяйства такой результат не желателен прежде всего по той причине, что он не обоснован, он ставит капиталоемкие отрасли в худшее положение по сравнению со всеми другими отраслями.

До 1930 г. оплата капитала находила своё отражение в экономике СССР¹. Но в этом году оплата капитала была исключена из показателей производства – возможно с той целью, чтобы по новым калькуляциям стоимость производства выглядела менее высокой.

Уместно заметить, что многие зарубежные предприятия водного хозяйства учитывают процент на задействованные в их производстве капиталы и включают его в свои издержки. Например, из отчётов принадлежащего городу Берлину Водоканала (Berliner Wasserbetriebe) видно, что он начисляет 4% в год от стоимости закреплённых за ним основных и оборотных капиталов и включает эти проценты в свои издержки производства². Точно так же поступает речной порт на Шпрее, принадлежащий тому же Берлину.

Необходимо принимать во внимание, что капитальные сооружения, которые эксплуатируют многие водные системы, подвержены существенным изменениям. Нередко производится реконструкция, в ходе которой старые сооружения наращивают свою мощность или, наоборот, уменьшают её. В ряде случаев прежние сооружения становятся ненужными, и тогда их стоимость только обременяет баланс водохозяйственного предприятия. Изменение производственного назначения и производственной ценности каналов, трубопроводов и других сооружений должно сказываться на их учётной стоимости, а вместе с тем и на себестоимости подачи воды. К сожалению, отечественные правила бухгалтерского учёта обращают мало внимания на такие перемены. Всё это способствует пробелам в правилах ценообразования на воду. Что

¹ Насколько полным было такое отражение, остаётся не ясным. А. Чайнов в своей работе «Очерки по теории водного хозяйства» (М., 1918 г.) специально указывал на необходимость учитывать в издержках сельского хозяйства оплату задействованного в нём капитала.

² Берлинский Водоканал эксплуатирует также уличные водостоки. Это объясняется тем, что на его сооружениях очистке подвергаются не только сточные воды от зданий, но также ливневые и талые воды.

касается водных систем, работающих за счёт бюджетного финансирования, то учётно-экономические пробелы прямо мешают (и будут мешать) им переходить на хозяйственный расчёт.

К проблеме включения статьи «оплата капитала» в издержки производства водохозяйственного предприятия надо прибавить ещё задачу правильного учёта стоимости земли, занятой его сооружениями – точнее, расчётную плату за землю в каждый плановый период. Этот важный элемент затрат пока не учитывается, потому что ныне действующим водохозяйственным предприятиям (как и многим другим предприятиям разного профиля) земля отводилась в основном в те времена, когда она «ничего не стоила». Учитывались лишь затраты на выполненные работы, необходимые для приспособления занимаемых земель к нуждам водного хозяйства, да и те старались относить не на землю, а на возводимые сооружения.

Понятно, что проблема включения в издержки производства процента на задействованный капитал, а равно расчётной платы за землю, должна решаться не для одних водохозяйственных предприятий, а для народного хозяйства в целом. Такая реформа должна «потянуть» за собой изменения в правилах счетоводства, налогового обложения, кредитования, статистического учёта и отчётности. В некоторых случаях она должна привести к изменениям в ценах и тарифах – в пользу капиталоемких отраслей. Решение такой комплексной задачи требует времени и тщательной подготовки.

Риск создания опережающих мощностей ПМО. Правильный способ погашения затрат, накопившихся за время простоя опережающих мощностей, заключается во взимании единовременного платежа со вновь появляющихся абонентов ПМО. Однако этот метод содержит в себе определённый риск. Ведь может случиться так, что ожидаемые абоненты не появятся не только в плановый период, но и после него. Тогда ПМО не сумеет погасить свои долги по содержанию опережающих мощностей (например, перед банком, у которого оно брало для этой цели кредиты) и окажется в тяжёлом финансовом положении.

Понятно, что если в проекте ПМО заложены опережающие мощности, то проектировщики должны особенно скрупулёзно подойти к вопросу об их создании. Но одного этого недостаточно. Во всяком плане присутствует элемент неопределенности, и этот элемент всегда может проявить себя с отрицательной стороны. Поэтому должен быть выработан механизм, который условно можно назвать финансовой гарантией для ПМО, владеющего опережающими мощностями. Государственная (публичная) гарантия должна быть предоставлена при создании опережающих мощностей ПМО в том случае, если существует апробированный план, предусматривающий рост потребностей в услугах ПМО в данном регионе или в данной местности.

Надо сказать, что об отечественном опыте предоставления финансовой гарантии для ПМО (или предприятию иного типа) при создании опережающих мощностей почти ничего не известно¹. Если такой опыт существует, то его следовало бы извлечь из-под спуда. Вместе с тем, имеются сведения о некотором продвижении в этом направлении за рубежом. Например, во Франции финансовые гарантии новому водохозяйственному строительству предоставляют особые бассейновые комиссии. Этот опыт заслуживает изучения.

Нельзя исключить, что некоторые водохозяйственные предприятия, относящиеся к частному сектору (например, городские водопроводы, взятые в аренду концессионерами), будут создавать опережающие мощности в расчёте на будущий спрос, не оглядываясь на утверждённые планы развития местности. Как представляется, повышенный риск в каждом таком случае должен компенсироваться правом предпринимателя устанавливать на определённый срок дифференцированные тарифы для вновь появляющихся абонентов. Это даст ему право участвовать в прибылях производственных водопотребителей и водопользователей, появление которых не было предусмотрено государственными или муниципальными планами. Такие ситуации заслуживают отдельного рассмотрения².

Государственное регулирование тарифов ПМО. В настоящее время тарифы ПМО в значительной мере подконтрольны региональным властям, но в части расчётов между самими предприятиями-монополистами (а также в некоторых других отношениях) — Федеральной антимонопольной службе.

Законодательство о тарифах организаций-монополистов по традиции является прерогативой РФ. Но пока финансовые операции по погашению затрат на содержание опережающих мощностей во многом оказываются стихийными, так как прямо законом они не регулируются. Закон не предусматривает также финансовых гарантий для инвесторов, за счёт которых создаются опережающие мощности. (Тем самым молчаливо допускаются какие-то другие механизмы, позволяющие им избежать возможных убытков.)

На федеральном и региональном уровне следовало бы разработать нормы, которые обеспечивали бы достижение следующих результатов.

1). Наличные абоненты ПМО не должны оплачивать в предъявляемых им тарифах расходы на содержание опережающих мощностей.

2). Если ПМО желает компенсировать в будущем свои расходы по содержанию опережающих мощностей (до момента их загрузки), то оно

¹ В старой России существовала практика государственных гарантий для частных обществ, строивших «рискованные» железные дороги — рискованные в том смысле, что первые годы после постройки они по прогнозу должны были работать с существенной недогрузкой.

² Подробнее см.: Шейнин Л.Б. Монопольные и другие не выровненные цены / М., 2013. С. 86–91.

обязано вести отдельный учёт этих расходов, не смешивая их с расходами по своей текущей производственной деятельности.

3). Бухгалтерские наставления должны быть дополнены правилами, регулирующими (отдельный) учёт как объектов, относящихся к опережающим мощностям, так и затрат на содержание этих объектов.

4). В состав затрат по содержанию опережающих мощностей должен включаться (минимальный) процент от стоимости объектов, представляющих опережающие мощности – так наз. оплата капитала.

5). Принятию правила об оплате капитала (в целях более правильного определения затрат на содержание опережающих мощностей) должно предшествовать восстановление в народном хозяйстве института так наз. платы за фонды (1965 год). Этот институт следовало бы восстановить в таком виде, который позволял бы включать оплату капитала в издержки производства.

6). ПМО должны иметь право перелagать свои прошлые затраты по содержанию опережающих мощностей (в соответствующей доле) на вновь появляющихся абонентов, а равно на традиционных своих абонентов, если те предъявляют дополнительный спрос на услуги ПМО – пользуясь для этого механизмом так наз. платы за подключение (присоединение).

Отдельные правила счетоводства должны быть разработаны для вновь появляющихся абонентов ПМО по линии учёта разовых сумм, выплачиваемых этими абонентами в пользу ПМО в качестве платы за присоединение.

7). Должны быть разработаны правила предоставления финансовых гарантий для тех ПМО, которые создают опережающие мощности по государственному плану.

8). Должны быть пересмотрены нормативные акты, позволяющие ПМО включать в свои тарифы так наз. инвестиционную составляющую – имея в виду упразднить эту составляющую.

Чтобы обеспечить продвижение в деле правильного планирования, проектирования и финансирования опережающих мощностей, необходимо повысить уровень информированности об отечественном и зарубежном опыте в этой области.