

УДК 336.027
DOI: 10.17223/22229388/18/5

М.А. Сорокин

МЕХАНИЗМ ПЕРЕКРЕСТНОГО СУБСИДИРОВАНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОЙ ИНФЛЯЦИЕЙ

Рассмотрен новый механизм перекрестного субсидирования в российской экономике, получивший название «Индексы изменения размера платы граждан за коммунальные услуги», при котором финансовые потоки перераспределяются уже не между потребителями одной услуги, а между потребителями смежных услуг.

Ключевые слова: перекрестное субсидирование, инфляция, коммунальные услуги, естественные монополии.

В современной рыночной экономике нередко встречаются случаи, когда органы власти, используя «мягкую» руку, тем или иным способом пытаются поправить «несправедливое» с их точки зрения ценообразование на отдельные товары, работы, услуги. Одним из главных механизмов такого перераспределения в России при регулировании цен на товары и услуги естественных монополистов является «перекрестное» субсидирование:

– перекрестное субсидирование (cross-subsidization) – убыточная поставка товара или услуги, убыток от которой поставщик компенсирует за счет прибыли от реализации других товаров и услуг [1];

– перекрестное субсидирование – практика фиксации цен на уровне, превышающем общие средние издержки на производство товаров и услуг в определенной отрасли за счет перераспределения ценовой нагрузки среди различных групп потребителей [2];

– перекрестное субсидирование – ценовая дискриминация, при которой для одних покупателей устанавливается цена выше предельных издержек, а для других покупателей – цена ниже предельных издержек, что позволяет в общем итоге иметь цены, равные средним издержкам. Перекрестное субсидирование вызывает серьезные проблемы при регулировании цен монополии [3].

В российской практике, как правило, данный механизм регулирования рыночной экономики направлен на уменьшение финансовых издержек одних потребителей (как правило, население) за счет увеличения финансовых из-

держек других потребителей (как правило, юридические лица). Данный механизм используется при регулировании ценообразования в субъектах естественных монополий: газовая промышленность, электроэнергетика, железнодорожные перевозки и т.д.

С 1 июля 2014 г. Правительством РФ введен в действие новый косвенный механизм регулирования тарифов (цен) части субъектов естественных монополий, который получил название «Индексы изменения размера платы граждан за коммунальные услуги» (Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2014 г. № 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации»). Данный механизм задумывался как некая защита населения от более резких темпов роста тарифов на коммунальные услуги по сравнению с прогнозируемым уровнем инфляции, тем самым частично сдерживать реальную инфляцию в части платы граждан за коммунальные услуги.

В условиях экономической стагнации вновь появился запрос на сдерживание тарифов. Для защитников принципа повышения тарифов «по инфляции» подспорьем в этом году стали девальвация курса рубля и введение эмбарго на импорт продовольствия, разогнавшие инфляцию до уровней выше ожидаемых.

До середины 2000-х гг. параметр инфляции был основным индикатором в регулировании тарифов естественных монополий. После состоявшегося в 2006 г. знаменитого спора между Минэкономразвития и РАО ЕЭС о связи тарифов монополий и инфляции шел постоянный поиск других квазирыночных инструментов долгосрочного регулирования тарифов. В отношении цен на газ был принят принцип равнодоходности экспортных и внутренних поставок. Переход к нему планировалось завершить к 2011 г. Средние темпы роста цен на газ в 2007–2011 гг. составляли 20 % в год. Позже сроки переносились: трансформация мирового газового рынка в результате американской сланцевой революции, появление новых игроков на российском рынке – все это сильно скорректировало подходы к определению экспортных паритетов. В итоге от принципа полностью отказались.

В электросетевом комплексе был принят принцип доходности на инвестированный капитал (РАВ-регулирование) – тариф на передачу стал зависеть от доходности и объема инвестиций. Средние темпы роста сетевых тарифов в 2009–2011 гг. составляли 17 % в год. Но когда цены на электроэнергию для потребителей настолько повысились, что стали оправдывать строительство собственной генерации, индексацию тарифов вновь стали ограничивать уровнем инфляции.

Десятилетие спустя мы вновь вернулись к принципу, при котором инфляция – главный индикатор в регулировании монополий. В 2016 г.

тарифы на газ и на передачу электроэнергии будут проиндексированы по показателю прошлой годней инфляции, а в среднем за год вырастут ниже. Единственным долгосрочным принципом регулирования остается контрциклический подход – сдерживание тарифов в период стагнации и отсутствие сдерживания при экономическом росте. Де-юре этот принцип нигде не прописан, но де-факто он применяется и в России (замораживание тарифов в 1990-е), и в других странах (в 2012 г. в ответ на рецессию в ряде стран Европы были пересмотрены тарифы для возобновляемой энергетики).

Этот принцип является псевдорыночным инструментом в госрегулировании инфраструкту-

ры – ответом на рост или падение цен в экономике. Рост цен на услуги монополий приводит к повышению себестоимости продукции: спрос на услуги естественных монополий неэластичен. В условиях экономического спада рост затрат не сопровождается ростом выручки, а значит, ведет к снижению инвестиций. Это касается всех экономических субъектов. Уменьшение тарифов, напротив, позволяет перераспределить прибыль от инфраструктурных монополий в пользу предприятий и «раскачать» экономику.

Вклад тарифов в инфляцию составляет примерно треть. Тепло в платежах за коммунальные услуги доминирует: отопление составляет 32 %, горячее водоснабжение – 11 % (рис. 1).



Рис. 1. Структура платы граждан за коммунальные услуги (<http://www.fstrf.ru>)

С 2014 г. Правительством установлено пятилетнее ограничение на изменение платы населения за коммунальные услуги. Давление на тарифы монополий с целью сдерживания инфляции применялось и раньше; именно поэтому самой недоинвестированной оставалась отрасль по производству тепла.

В обобщенном виде новый механизм перекрестного субсидирования выглядит следующим образом:

1. Устанавливается структура платы граждан за коммунальные услуги в соответствии с ч. 4 ст. 154 Жилищного кодекса Российской Федерации.

2. Предельные индексы и индексы по субъектам РФ устанавливаются и применяются исходя из неизменности порядка оплаты коммунальных услуг, а также из принципа неизменности набора и объема потребляемых коммунальных услуг. При этом учитывается изменение объема потребляемых коммунальных услуг, которое обусловлено изменением нормативов потребления коммунальных услуг.

3. Применение индексов по субъектам РФ должно обеспечивать изменение размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в каждом месяце текущего года долгосрочного периода в среднем по субъекту РФ по отношению к плате граждан за коммунальные услуги в декабре предшествующего календарного года в среднем по субъекту РФ не более чем на установленную величину индекса по субъекту Российской Федерации.

4. Индекс по субъекту РФ на первый год долгосрочного периода ($ИКУ^{суб}_1$) определяется как максимальная величина из величин, рассчитанных как отношение размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги по субъекту РФ в каждом месяце первого года долгосрочного периода к размеру вносимой гражданами платы за коммунальные услуги по субъекту РФ в декабре предыдущего календарного года с учетом мер дополнительной социальной поддержки граждан, по формуле [10]

$$\text{ИКУ}_l^{\text{суб}} = \frac{\max \sum_{i=1}^n \text{КУ}_{lj}^{\text{МО}}}{\sum_{i=1}^n \text{КУ}_{\text{декабрь}}^{\text{МО}}} \times 100\% - 100\% \quad (1)$$

где n – количество муниципальных образований в субъекте Российской Федерации; i – муниципальное образование соответствующего субъекта Российской Федерации; $\text{КУ}_{lj}^{\text{МО}}$ – размер вносимой гражданами платы за коммунальные услуги по i -му муниципальному образованию соответствующего субъекта РФ на j -й месяц первого года долгосрочного периода, в котором размер вносимой гражданами платы за коммунальные услуги по субъекту РФ максимален (руб.); j – месяц года долгосрочного периода; $\text{КУ}_{\text{декабрь}}^{\text{МО}}$ – размер вносимой гражданами платы за коммунальные услуги на декабрь предыдущего календарного года по i -му муниципальному образованию соответствующего субъекта РФ (руб.).

5. Размер вносимой гражданами платы за все потребляемые коммунальные услуги на территории муниципального образования на очередной период (месяц) первого года долгосрочного периода $(\text{КУ}_{\text{МО}}^{\text{МО}})$ определяется по формуле [10]

$$\text{КУ}_{\text{МО}}^{\text{МО}} = \text{КУ}_{\text{нпу}}^{\text{МО}} + \text{КУ}_{\text{пу}}^{\text{МО}} - \text{М}_{\text{доп}} \quad (2)$$

где $\text{КУ}_{\text{нпу}}^{\text{МО}}$ – плата за коммунальные услуги для населения, проживающего в многоквартирных домах (жилых домах), не оборудованных приборами учета, на очередной период (месяц) предстоящего года (руб.); $\text{КУ}_{\text{пу}}^{\text{МО}}$ – плата за коммунальные услуги для населения, проживающего в многоквартирных домах (жилых домах), оборудованных приборами учета, на очередной период (месяц) первого года долгосрочного периода (руб.).

6. Коэффициент, учитывающий изменение стоимости энергоресурсов, используемых при производстве и (или) предоставлении коммунальных услуг на год, предшествующий периоду, на который рассчитываются индексы по

субъектам РФ $(K_{\text{тэр}}^{\text{суб}})$, определяется по формуле [10]

$$K_{\text{тэр}}^{\text{суб}} = \left(\text{Тэр}_{g-1}^{\text{суб}} - \text{Тэр}_{g-1}^{\text{суб}} \right) \times \text{ДНВВ}_{g-1}^{\text{суб}} \times \text{ДКУ}_{g-1}^{\text{суб}} \quad (3)$$

где $\text{Тэр}_{g-1}^{\text{суб}}$ – средневзвешенный индекс роста затрат на энергоресурсы на год, предшествующий периоду, на который рассчитываются индексы по субъектам РФ с учетом уточненных параметров прогноза социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и плановый период (процентов); $\text{Тэр}_{g-1}^{\text{суб}}$ – средневзвешенный индекс роста затрат на энергоресурсы на год, предшествующий периоду, на который рассчитываются индексы по субъектам Российской Федерации, учтенный ранее при установлении соответствующих тарифов и индексов (базовый) (процентов);

$\text{ДНВВ}_{g-1}^{\text{суб}}$ – коэффициент, отражающий долю затрат на энергоресурсы в тарифах на тепловую энергию в структуре совокупной необходимой валовой выручки теплоснабжающих организаций на год, предшествующий периоду, на который рассчитываются индексы по субъектам РФ; $\text{ДКУ}_{g-1}^{\text{суб}}$ – коэффициент, отражающий долю затрат населения на оплату услуг отопления и горячего водоснабжения в среднем по субъекту РФ в плате граждан за коммунальные услуги в среднем по субъекту РФ на год, предшествующий периоду, на который рассчитываются индексы по субъектам РФ.

7. Средневзвешенный индекс роста затрат на энергоресурсы на год, предшествующий периоду, на который рассчитываются индексы по субъектам РФ с учетом уточненных параметров прогноза социально-экономического развития РФ на очередной финансовый год и плановый период $(\text{Тэр}_{g-1}^{\text{суб}})$, определяется по формуле [10]

$$\text{Тэр}_{g-1}^{\text{суб}} \left(\text{Тэр}_{g-1}^{\text{суб}} \right) = \frac{\sum_{m=1}^s \left(\text{З}_m^{\text{тэр}} \times \text{И}_m^{\text{тэр}} \right)}{\sum_{m=1}^s \text{З}_m^{\text{тэр}}} \times 100\% \quad (4)$$

где m – вид энергоресурса; $\text{З}_m^{\text{тэр}}$ – затраты на m -й энергоресурс в тарифах на тепловую энергию по субъекту РФ на соответствующий год долгосроч-

ного периода (руб.); $I_m^{тэр}$ – уточненный (прогнозируемый) индекс изменения стоимости соответствующих энергоресурсов, используемых при производстве и (или) предоставлении коммунальных услуг, отраженный в прогнозе социально-экономического развития РФ.

8. Коэффициент, отражающий долю затрат на энергоресурсы в тарифах на тепловую энергию в структуре совокупной необходимой валовой выручки теплоснабжающих организаций на год, предшествующий периоду, на который рассчитываются индексы по субъектам РФ ($ДНВВ_{g-1}^{суб}$), определяется по формуле

$$ДНВВ_{g-1}^{суб} = \frac{\sum_{m=1}^s 3_{g-1}^{тэр}}{НВВ_{g-1}^{суб}}, \quad (5)$$

где $3_{g-1}^{тэр}$ – затраты на m -й энергоресурс в тарифах на тепловую энергию исходя из принятых в соответствии с законодательством РФ тарифных решений по субъекту РФ на год, предшествующий периоду, на который рассчитываются индексы по субъектам РФ (руб.); $НВВ_{g-1}^{суб}$ – совокупная необходимая валовая выручка теплоснабжающих организаций, осуществляющих деятельность в субъекте Российской Федерации, на год, предшествующий периоду, на который рассчитываются индексы по субъектам РФ (руб.).

9. Коэффициент, отражающий долю затрат населения на оплату услуг отопления и горячего водоснабжения в среднем по субъекту РФ в плате граждан за коммунальные услуги в среднем по субъекту РФ на год, предшествующий периоду, на который рассчитываются индексы по субъектам РФ ($ДКУ_{g-1}^{суб}$), определяется по формуле

$$ДКУ_{g-1}^{суб} = \frac{\sum_{i=1}^n ЗКУ_{g-1}^{ТЭиГВС}}{\sum_{i=1}^n ЗКУ_{g-1}^{суб}}, \quad (6)$$

где $ЗКУ_{g-1}^{ТЭиГВС}$ – затраты населения на оплату услуг отопления и горячего водоснабжения в муниципальных образованиях соответствующего субъекта РФ на год, предшествующий периоду, на который рассчитываются индексы по субъек-

там РФ (руб.); $ЗКУ_{g-1}^{суб}$ – плата граждан за коммунальные услуги в муниципальных образованиях соответствующего субъекта РФ на год, предшествующий периоду, на который рассчитываются индексы по субъектам РФ (руб.).

10. В целях организации электро-, тепло-, газо-, водоснабжения населения и водоотведения, а также повышения надежности и качества оказываемых населению коммунальных услуг предельные индексы могут превышать индекс по субъекту РФ более чем на величину отклонения по субъекту Российской Федерации.

11. В случае установления тарифа ниже экономически обоснованного из-за превышения индексов регулируемая организация осуществляет расчет размера компенсации за счет средств бюджета субъекта РФ.

12. Факт превышения установленного предельного индекса определяется в отношении фактического размера платы гражданина за коммунальные услуги, отраженного в платежном документе (платежных документах), на основании которого (которых) вносится плата за коммунальные услуги, предоставленные собственникам или пользователям соответствующего жилого помещения.

13. При расчете индексов по субъектам РФ и отклонений по субъектам РФ руководствуется необходимостью:

а) устранения имеющихся дисбалансов при регулировании тарифов, включая ликвидацию перекрестного субсидирования и доведение уровня оплаты коммунальных услуг населением до 100 процентов установленных экономически обоснованных тарифов;

б) реализации программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования соответствующего субъекта Российской Федерации, положений заключенных концессионных соглашений, утвержденных инвестиционных и производственных программ, направленных на повышение надежности и качества оказываемых населению коммунальных услуг, и установления экономически обоснованных тарифов на ресурсы, приобретаемые в целях оказания коммунальных услуг;

в) перехода к установлению долгосрочных тарифов и исполнения ранее принятых решений об установлении долгосрочных тарифов, о реализации долгосрочных договоров аренды и соглашений об условиях осуществления регулируемой деятельности;

г) увеличения объема привлекаемых инвестиций в теплоснабжение, водоснабжение, водоотведение, газоснабжение и электроснабжение субъекта Российской Федерации;

д) выравнивания уровня тарифов на ресурсы, приобретаемые в целях оказания коммунальных

услуг, в различных муниципальных образованиях такого субъекта РФ в сопоставимых условиях.

С точки зрения финансовых потоков данный механизм можно описать следующим образом – регулирующий орган, исходя из плановых/объективных показателей, решает, какой монополии дать тот или иной темп роста тарифа (например, газ – 2 %; стоки – 15 %), полученный результат с учетом весового критерия каждой монополии в структуре платы граждан не должен превысить некий установленный показатель (например, 7 %).

Новый механизм регулирования [10, 11] очень сложен и неоднозначен, так как напрямую не касается предприятий (объектов регулирования), а касается набора коммунальных услуг и территорий: субъекта Федерации и муниципального образования. Первое заблуждение, с которым сталкивается население, – это то, что рост их платежа не превысит установленный индекс. Это не так, так как между потребителями существуют колоссальные различия в части набора потребляемых коммунальных услуг, а установление одинакового темпа роста для всех монополий невозможно из-за различий в структуре их себестоимости. При этом монополии, которые не предоставляют услуги населению, не попадают под данный механизм и могут рассчитывать на больший рост тарифа.

При введении и применении данного механизма возникают следующие особенности:

1. Так как дифференциация тарифов по группам потребителей есть только в двух монополиях (электроэнергия и газ), то «защиту» получают не только население, но и ЮЛ в недифференцированных монополиях.

2. Технически данный механизм очень труден, и в конечном счете перераспределение финансовых потоков между группами потребителей ложится на две монополии (электроэнергия и газ).

3. В случае когда невозможно перераспределить финансовые потоки (как правило, в регионе нет крупной промышленности), то возникают бюджетные риски (прямое финанси-

рование, уход частного бизнеса, компенсация затрат из бюджета).

Подводя итог, можно сказать, что данный механизм является политическим и временным, способным оказать влияние на потребительскую инфляцию в краткосрочном периоде до момента, пока внутренние резервы монополистов не иссякнут, из которых основным резервом остался инвестиционный (амортизация и прибыль).

Литература

1. Экономика. Толковый словарь / общ. ред. И.М. Осадчая. М.: ИНФРА-М, Весь Мир, 2000.
2. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999. 479 с.
3. Финансовый словарь Финам / <http://www.finam.ru/dictionary/>
4. Сорокин М.А. Тарифообразование как метод ценового регулирования // Проблемы учета и финансов. 2012. № 4(8). С. 56–59.
5. Сорокин М.А. Анализ нормативной базы производства энергии на основе возобновляемых источников // Проблемы учета и финансов. 2013. № 1(9). С. 71–73.
6. Сорокин М.А. Механизм «перекрестного» субсидирования как инструмент перераспределения финансовых потоков в электроэнергетике // Проблемы учета и финансов. 2014. № 2(14). С. 30–34.
7. Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (в ред. от 25 ноября 2013 г.).
8. Постановление Правительства РФ от 22 июля 2013 г. № 614 «О порядке установления и применения социальной нормы потребления электрической энергии (мощности) и внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ по вопросам установления и применения социальной нормы потребления электрической энергии (мощности)» (в ред. от 26 марта 2014 г.).
9. Егоров М.Б. Основные изменения в нормативно-правовые акты в части регулирования цен (тарифов) // Материалы Всероссийского совещания по итогам работы органов государственного регулирования в 2013 году и определению основных задач на 2014 и 2015 годы. 2014 <http://www.fstrf.ru/press/meeting/48>.
10. Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2014 г. № 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации» // «КонсультантПлюс»: Справочно-правовая система.
11. Распоряжение Правительства России от 30 апреля 2014 г. № 718-р «Об индексах изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в среднем по субъектам РФ и предельно допустимые отклонения по отдельным муниципальным образованиям от величины указанных индексов на период с 1 июля 2014 г. по 2018 г.».