Клименко В.А.,
Красильникова М.В.

О механизмах возврата средств, вложенных в реализацию программ газификации.

Реализация программ газификации регионов РФ - одно из важнейших средств осуществления структурной политики государства и решения социальных и геополитических задач. Для выполнения программ газификации необходимо привлечение и консолидация значительных объемов денежных средств из различных источников. Так в 2000-2004 гг. на проведение газификации в РФ было израсходовано более 75 млрд. руб., из них около 63% - средства, выделенные в рамках Федеральных целевых программ (ФЦП), федеральных адресных инвестиционных программ (ФАИП) и региональных бюджетов, а 37% - средства инвесторов, потребителей и др. (рис.1).

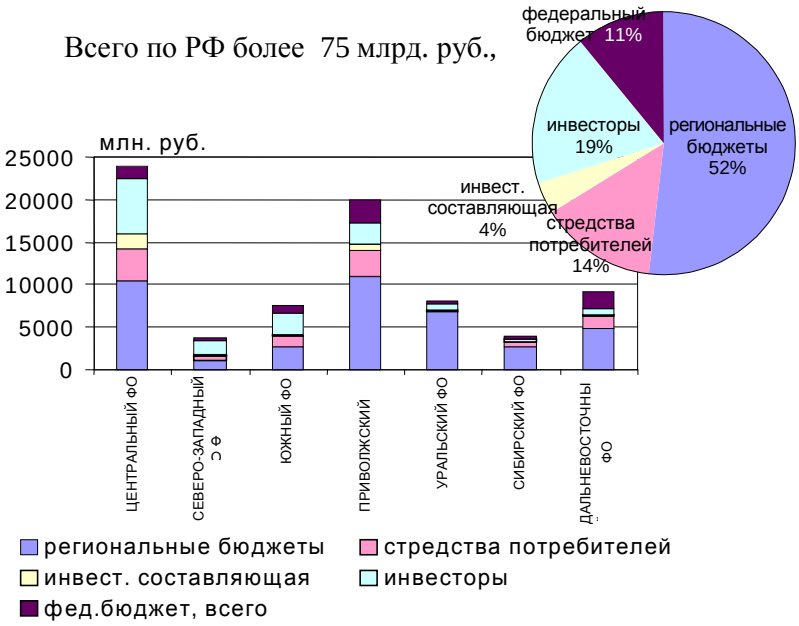


Рис. 1 Структура финансирования программ газификации в 2000-2004 гг.

Развитие рыночных отношений в экономике РФ требует гарантированного возврата инвестиций в построенные объекты всем участникам финансирования, в том числе государству. Однако анализ итогов реализации программ газификации в 2000-2004 гг. выявил наличие ряда проблем, одной из которых является проблема возврата вложенных средств, имеющая различные правовые и экономические аспекты:

- необходимость совершенствования механизма регистрации прав собственности и определения порядка отчуждения государственного имущества;
- определение того, кто и на каких условиях будет эксплуатировать построенные объекты;
- необходимость определения и совершенствования механизма возврата инвестиций.

В настоящей статье рассмотрим возможные механизмы возврата вложенных на проведение газификации средств. Здесь могут быть рассмотрены следующие варианты:

- Продажа государственной доли посредством проведения конкурсов, торгов;
- Продажа построенных объектов специализированным организациям – ГРО и ОАО “Газпром”;

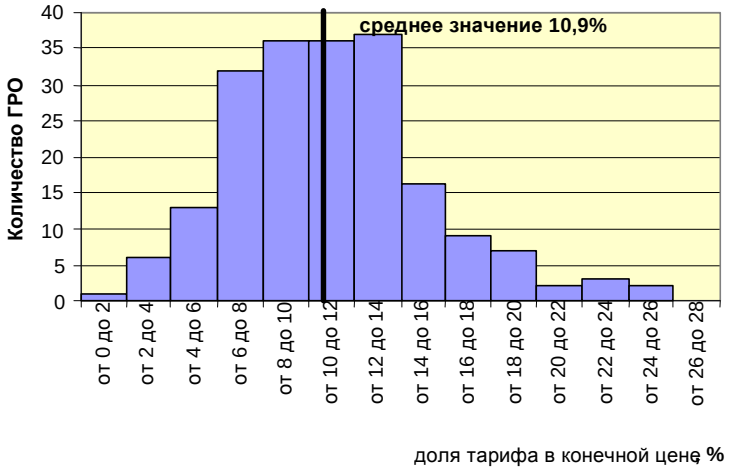


Рис. 2 Распределение доля тарифа в конечной цене по ГРО

Специализированные организации могут оплачивать стоимость построенных объектов:

- посредством лизинговых схем;
- за счет ранее накопленной прибыли;
- за счет кредитных схем;

- Увеличение доли в уставном капитале специализированных организаций за счет вложенных в строительство сетей средств;
- Передача построенных объектов в аренду специализированным организациям;
- Создание организации-собственника сетей с передачей техобслуживания специализированным организациям.

Часть указанных механизмов в настоящее время применяется на практике, другая часть – нет. К последней относится, например, такой механизм, как увеличение доли в уставном капитале специализированных организаций за счет средств, вложенных в строительство сетей. На наш взгляд наиболее привлекательными способами возврата средств, в том числе государству, являются:

- проведение гибкой тарифной политики;
- использование финансовой аренды (лизинга).

Тарифная политика.

При проведении программ газификации необходимо осуществлять социально и экономически обоснованное тарифное регулирование. Так как при этом затраты на проведение программ в той или иной мере будут компенсироваться за счет потребителей, необходимо проведение оценки возможности увеличения цены газа для конечных потребителей. На рис. 2 показано распределение

ГРО по доле тарифа в конечной цене. Для подавляющего числа ГРО эта величина находится в диапазоне 6 – 14%. Среднее значение доли тарифа в конечной цене (10,9%) находится примерно в середине указанного диапазона[1].

Так как конечная цена, тариф и оптовая цена связаны соотношением C = S + T, где C – конечная цена. S - оптовая цена, T – тариф, то несложно провести оценку чувствительности изменения ценовых характеристик к изменению уровня тарифа. Записав предыдущую формулу в приращениях $\Delta C = \Delta S + \Delta T$ и вводя обозначения:

$K_T = \Delta T/T$ – коэффициент увеличения тарифа,

$K_S = \Delta S/S$ - коэффициент увеличения оптовой цены,

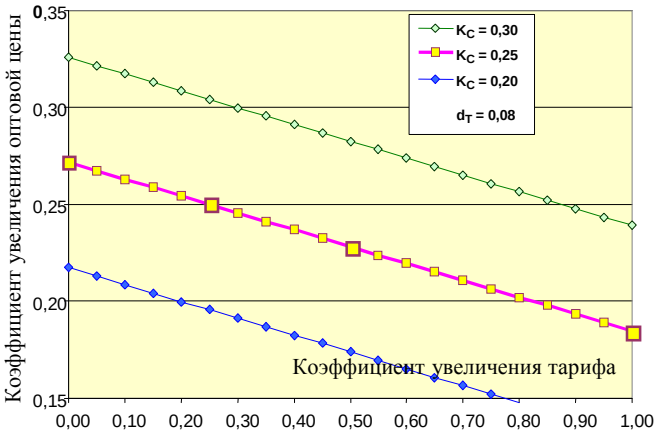
$K_C = \Delta C/C$ - коэффициент увеличения конечной цены,

$d_T = T/C$ – доля тарифа в конечной цене,

можно получить соотношение между введенными коэффициентами:

$$K_S = \frac{K_C - d_T K_T}{1 - d_T}$$

На рис.3 приведены примеры расчета зависимости коэффициента увеличения оптовой цены K_S от коэффициента увеличения тарифа K_T при некоторых значениях величины K_C и фиксированном значении d_T. С увеличением K_T коэффициент увеличения оптовой цены K_S линейно убывает. В таблице даны некоторые согласованные значения изменения тарифа и оптовой цены, приводящие к увеличению конечной цены на 25%. Очевидно, что при малой величине доли тарифа даже существенное повышение тарифа незначительно



Увеличение тарифа	Увеличение оптовой цены
0%	27,2%
25%	25%
50%	22,8%
100%	18,5%
156%	13,6%

Рис. 3 Согласованные изменения тарифа и оптовой цены, приводящие к одинаковому изменению конечной цены

[1] Для сравнения, отметим, что наиболее развитых европейских странах величина доли тарифа в оптовой цене в несколько раз (примерно в 4 раза) превышает соответствующую величину в Российской Федерации (по данным 2002 г. - Германия –44%, Франция – 42%, Италия – 39%.

сказывается на конечной цене.

Таким образом необходимо, чтобы регулирующие органы учитывали, что в настоящее время для целей газификации может допускаться большее в процентном отношении увеличение тарифа, чем увеличение оптовой цены. Однако нельзя не отметить, что существует опасность отрицательного влияния повышения тарифа на финансово-экономические показатели деятельности крупных потребителей. Такие потребители, имея возможность построить собственный газопровод до магистрального газопровода, могут отказаться от услуг ГРО. Чтобы этого не произошло, необходимо определение некоторого ограничения/порогового уровня на значение тарифа (возможно, в каждом конкретном случае).

Одним из аспектов применения тарифной политики для возврата средств является и использование специальных надбавок к тарифам на транспортировку газа газораспределительными организациями. Специальные надбавки предназначенны для финансирования программ газификации; размер надбавок определяется органами исполнительной власти субъектов РФ по методике, утверждаемой Федеральной службой тарифов РФ (ФСТ РФ). Практика установления спецнадбавок выявила достаточную эффективность данного мнеханизма, хотя существует и ряд проблем, в том числе:

1. Несоответствие порядка поступления специальной инвестиционной надбавки потребностям в денежных средствах для реализации программы газификации.

2. Вероятность изменения стоимости программ газификации при ее реализации.

3. Отсутствие методических указаний (рекомендаций) по бухгалтерскому учету специальной надбавки и правильности ее отражения в отчетности.

4. Сложности при использовании прибыли отчетного года.

Некоторые варианты решения данных проблем даны в статье “Особенности расчета специальных надбавок к тарифам на услуги по транспортировке природного газа по газораспределительным сетям”, Клименко В.А., Черезов С.Б. Газ России № 2. 2004

Финансовоя аренда (лизинг).

Одним из наиболее эффективных способов использования, эксплуатации и определения прав собственности построенных объектов в газоснабжении является лизинг[2] (финансовая аренда). Так за 2003-2004 в 15 регионах РФ были заключены лизинговые договора на сумму около 3,5 млрд. руб. (общая протяженность сетей более 4,7 тыс. км)

[2] По данным Российской ассоциации лизинговых компаний за период 200-2003 гг. годовые темпы роста лизинговых операций в некоторых секторах народного хозяйства составили 200-300%.

Согласно ГК РФ, договор финансовой аренды (лизинг) – это гражданско-правовой договор, по которому арендодатель (лизингодатель) обязуется приобрести в собственность указанное арендатором (лизингополучателем) имущество у определенного им продавца и предоставить арендатору (лизингополучателю) это имущество во временное владение и пользование для предпринимательских целей.

Особенностью определения “лизинга” в России является то, что он представляет собой часть арендных отношений, тогда как в Западных странах “лизинг” идентифицирует арендные отношения вообще. С другими видами аренды в России договор лизинга объединяет то, что имущество, являющееся предметом лизинга, передается арендодателем арендатору во временное возмездное владение и пользование. Договору лизинга, в отличие от общих положений об аренде, присущи определенные особенности:

- В момент заключения договора лизинга арендодатель не является собственником имущества, которое подлежит передаче арендатору. Арендодатель по условиям договора лизинга обязуется приобрести это имущество в собственность у третьего лица (продавца). Арендодатель также обязан, приобретая имущество для арендатора, уведомить продавца о том, что имущество предназначено для передачи в аренду другому лицу.
- Арендатор определяет продавца и указывает имущество, которое должно быть приобретено арендодателем для последующей передачи в аренду.
- Имущество по договору лизинга передается арендатору не арендодателем, а продавцом.

Однако в российском законодательстве существуют противоречия по вопросам финансовой аренды (лизинга). Например, Федеральный закон “О финансовой аренде (лизинге)” (от 29.10.98 N 164-ФЗ) содержит ряд положений, противоречащих как ГК РФ, так и Конвенции о международном финансовом лизинге (Оттавская конвенция 28 мая 1988 г.), участником которой Россия стала с 1998 года. Это обстоятельство является существенным препятствием развития лизинга в России и требует наискорейшего разрешения. Ряд противоречий был снят Федеральным законом от 29.01.02г. N 10-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон “О лизинге””, а также Федеральным законом от 22.08.04 г. N 122-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты РФ …”. Наибольшее противоречие вызывает определение в Федеральном законе понятия лизинга как вида инвестиционной деятельности. ГК РФ лизинговые отношения относит к разновидности арендных отношений; данное же в Законе о лизинге определение лизинга не согласуется с понятием инвестиционной деятельности, содержащемся в других законодательных актах (Федеральные Законы от 26.06.91 N 1488-1 и от 25.02.99 N 39-ФЗ “Об инвестиционной деятельности в РФ…”, и др. документах). В указанных законодательных актах об инвестициях под инвестиционной деятельностью понимается вложение капитала, иного имущества в объекты предпринимательской деятельности, а не приобретение имущества и передача его

другим лицам, как определяет инвестиционную деятельность при лизинге Закон о лизинге. Таким образом, в российской практике понятие “финансовая аренда (лизинг)”, “аренда” и т.п. в определенном смысле отличаются, т.е. эти понятия вводятся различными нормативными документами.

Отметим, что в мировой практике общеприняты две основные категории аренды – финансовая и операционная - имеющие свои специфические особенности в каждой конкретной стране. В большинстве стран под финансовой арендой понимают сделку, при которой практически все риски и вознаграждения от пользования имуществом переходят к арендатору. В западной учетной практике существует правило, по которому объекты финансовой аренды и соответствующие обязательства отражаются на балансе арендодателя, т.е. капитализируются. При завершении выплаты лизинговых платежей, имущество переходит в сственность арендатора. Если это условие не выполняется, то такой вид аренды относится к операционной аренде, а арендованное имущество не списывается с баланса арендодателя.

В российской практике учета и анализа операций финансовой аренды арендатор и арендодатель могут выбирать, у кого из них будет числиться на балансе арендованное имущество. Также существенно различается процедура распределения арендатором арендных платежей между погашением обязательств и уплатой вознаграждения арендодателю. Методы расчета величины арендных платежей, а также анализ эффективности арендных операций в западной практике более сложны, в частности, они выполняются с использованием дисконтирования.

Варианты использования финансовой аренды (лизинга) в газораспределении.

Рост объема лизинговых операций в России[3] объясняется тем, что условия лизинга в нашей стране в настоящее время, пожалуй, одни из самых выгодных в мире. Лизинговые платежи в полном объеме относятся на себестоимость, а амортизация ускоряется в три раза, что создает дополнительные финансовые льготы. Оборудование, взятое в лизинг, может находиться на балансе лизинговой компании, что позволяет экономить на налоге на имущество. Усовершенствование законодательства в области лизинга в 2001- 2002 гг. уменьшило юридические риски, связанные с лизинговыми операциями. В начале 2002 г. наблюдался рост объемов банковского кредитования, что увеличило доступ лизинговых компаний к источникам финансирования. И наконец, российские предприятия - потенциальные лизингополучатели стали более информированными в вопросах использования лизинга, а сами лизинговые компании приобрели необходимый опыт.

Расширяется использование лизинга и в газоснабжении. Опыт работы с использованием лизинга накоплен в следующих организациях:

---

[3] Согласно данным исследования, полученного группой по развитию лизинга в России МФК на основании опроса 120 лизинговых компаний (по оценкам группы, в России реально действуют около 500 лизинговых фирм), объем лизинговых операций в России в 2001 году составил 1,55 млрд дол. по сравнению 1,3 млрд дол. в 2000 году. В 2002 лизинговый оборот в России достиг ~ 2,2 млрд дол., а 2003 ~ 2,8 млрд дол.

ОАО «Росгазификация» - разработана программа финансирования инвестиционных проектов, внедрения систем коммерческого учета газа, телемеханизации, закупок спецтехники и автотранспорта, газового и другого оборудования на условиях финансовой аренды. Основными критериями отбора лизинговых проектов являлись: устойчивое финансовое состояние предприятия-претендента, гарантия возврата денежных средств, значение основных показателей технико-экономического обоснования инвестиционных проектов.),

ООО «Научно-консультационное агентство» - вляется одним из инициаторов и разработчиков схемы оформления с помощью лизинга имущественных отношений на распределительные газопроводы, построенные за счёт бюджетных средств. специализируется на организации лизинговых сделок с реинвестированием лизинговых платежей в теплофикацию и газификацию.

ООО «СВГК» - заключены договоры на приобретение 230 газопроводов, принадлежащих как муниципалитетам, так и Самарской области на общую стоимость свыше 121 млн. рублей с учетом НДС. Дополнительно ООО «СВГК» планирует приобрести в 2005 году газопроводы общей стоимостью около 29 млн. руб. с учетом НДС и др.

В настоящее время в ряде регионов РФ (Белгородская, Самарская, Смоленская, Ленинградская и Тульская области и др.) осуществляется передача газовых сетей, построенных за счет бюджетных средств, эксплуатирующим организациям. Субъектами права собственности на газовые сети могут являться субъекты РФ (государственная собственность), муниципальные образования (муниципальная собственность) и юридические лица (частная собственность). Кроме того, существуют газовые сети, не имеющие собственника (бесхозные сети). В настоящее время бесхозные сети подлежат государственной регистрации, поэтому они должны быть приняты на государственный учет по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся. При отсутствии заявителя о своих правах на эти сети, муниципалитет может потребовать признания муниципальной собственности на них.

Рассмотрим пример использования лизинга для повышения финансовой эффективности работы газораспределительных организаций.

На рис.4 представлен наиболее простой вариант схемы лизинга для ГРО. Сплошными линиями со стрелками отображены денежные потоки, штриховыми – материальные ценности и способы их передачи.

Допустим, имеется сеть, находящаяся в непосредственной собственности администрации или являющаяся бесхозной. В первую очередь необходимо провести переоценку этой сети, что позволит увеличить ее балансовую стоимость и срок использования. После этого администрация может продать эту сеть лизинговой компании. Лизинговая компания, в свою очередь, может передать сеть в лизинг ГРО. Если ГРО принимает сеть на баланс, то она увеличивает величину амортизационных отчислений и величину налога на имущество. Это вызовет увеличение уровня тарифа для ГРО и увеличение налого-

вых поступлений в бюджет администрации. Кроме того, ГРО, выплачивая лизинговые платежи лизинговой компании, позволит последней выделять

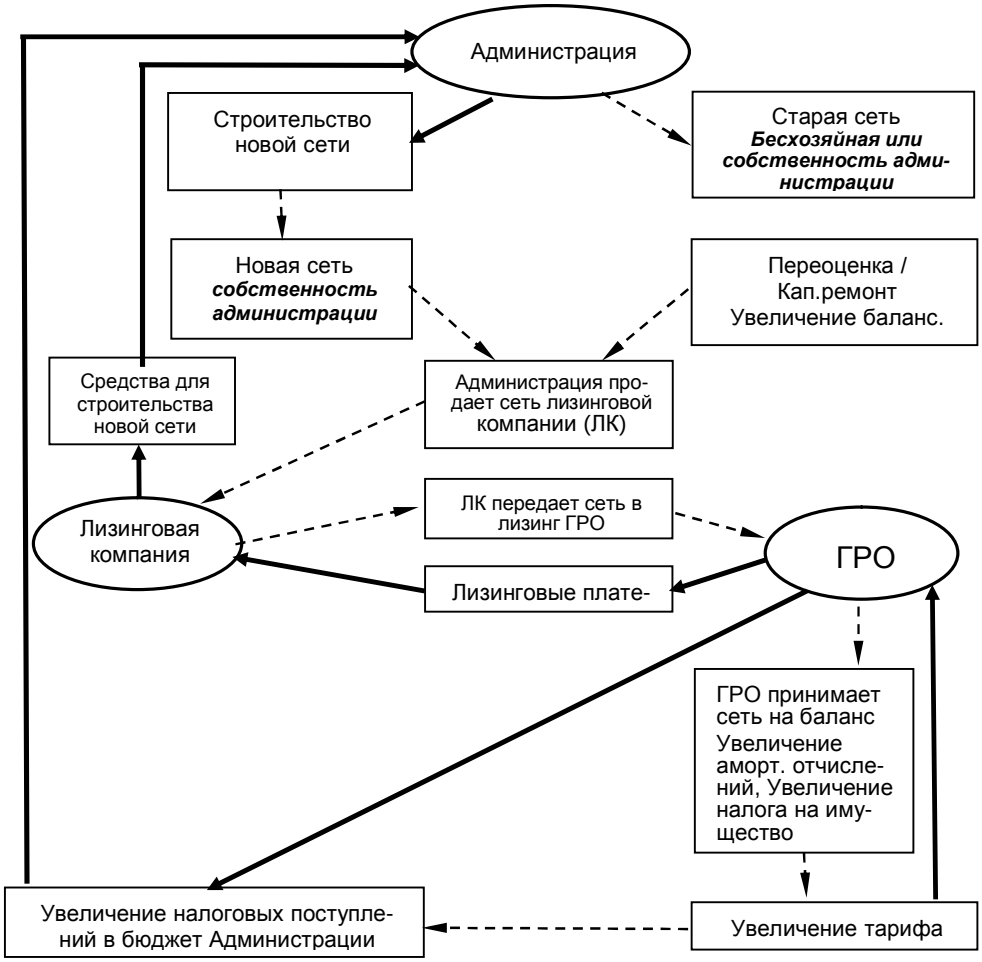


Рис. 4 Простой вариант схемы лизинга для ГРО

для администрации дополнительные средства на строительство новой сети. По завершении строительства новой сети администрация может поступить с ней так же, как и со старой сетью - продать ее лизинговой компании и т.д.

Несколько более усложненный, но более реалистичный вариант схемы лизинга представлен на рис. 5. В данном случае администрация напрямую не является собственником сети, но обладает большим пакетом акций некоторого государственного или муниципального унитарного предприятия (ГУП/МУП). После проведения переоценки администрация передает сеть на баланс этому унитарному предприятию, и у него появляется возможность продать сеть лизинговой компании. Лизинговая компания может взаимодействовать с ГРО либо по схеме предыдущего примера, либо по другой, двухступенчатой схеме. Суть второй схемы заключается в том, что ГРО сначала не принимает сеть на баланс, но производит лизинговые платежи. Для ГРО

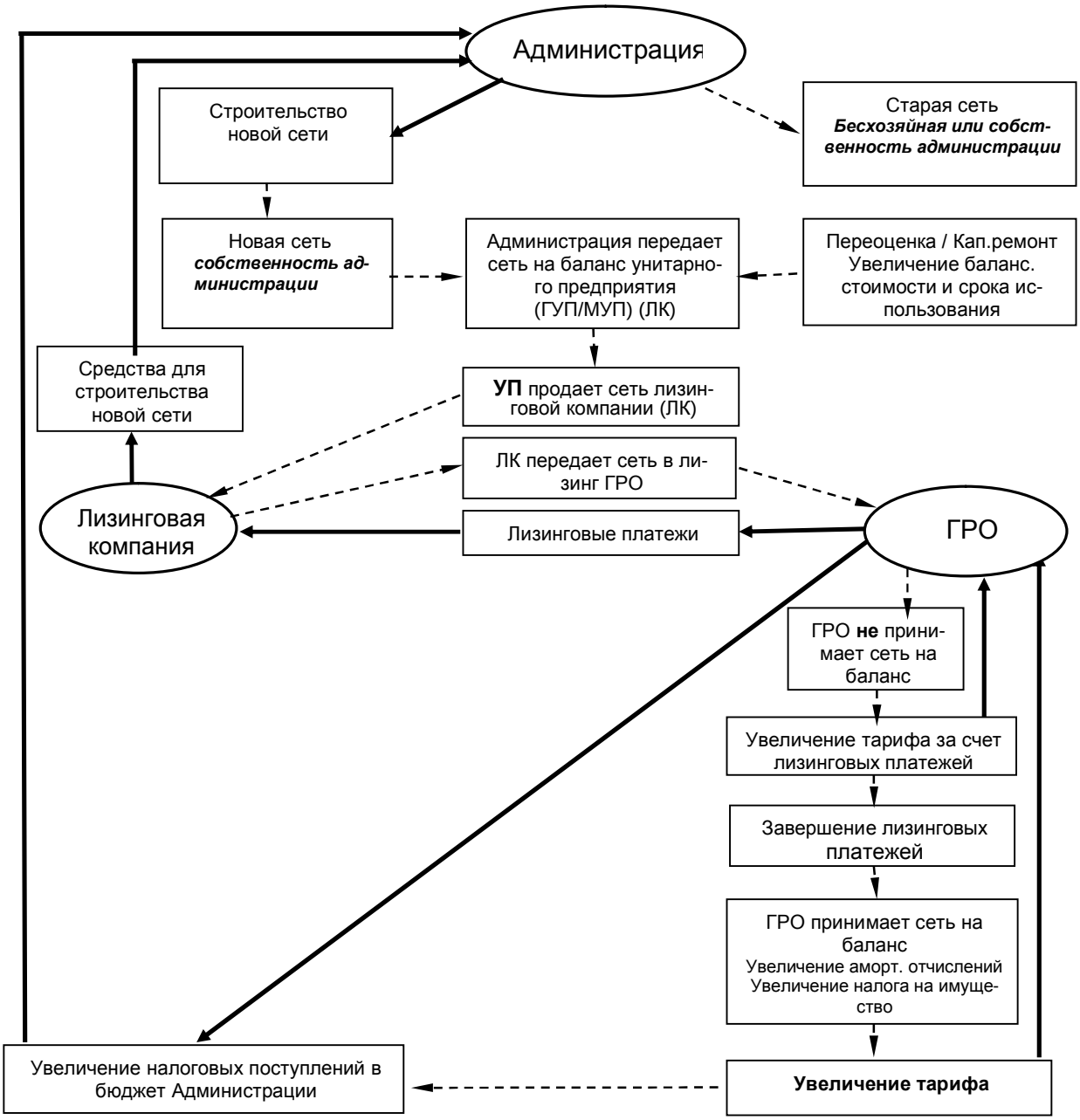


Рис. 5 Второй вариант схемы лизинга для ГРО

это позволит поднять уровень тарифа и увеличить налоговые платежи в бюджет администрации. У лизинговой кампании появляются средства для предоставления их администрации на строительство новой сети. По завершении лизинговых платежей ГРО принимает сеть на баланс и вступает в силу другой механизм - увеличения уровня тарифа за счет увеличения амортизационных отчислений и увеличения налога на прибыль, что также приведет к увеличению налоговых поступлений в бюджет администрации.

Рассмотрим пример, когда ГРО берет в лизинг на год такое количество сетей, по которому лизинговый платеж может быть компенсирован увеличением тарифа на 30%. На верхней схеме рис. 6 показано изменение тарифа, на средней – изменение стоимости сетей, а на нижней – изменение протяженности сетей, сдаваемых администрацией в лизинг ГРО, с течением времени. В качестве характерного временного интервала tклi – tнлi берется один год. Допустим известны некоторые базовые значения тарифа T_0, стоимости сетей C_0 и их протяженности Lисх. Пусть в момент времени tнл1 ГРО берет в лизинг часть принадлежащих администрации сетей, но не ставит их на балансовый учет. Начиная с этого момента времени в течение года ГРО поставляет газ по новым увеличенным на 30% тарифам $T = 1{,}3T_0$, что позволяет ей произвести полностью выплаты по лизингу, т.е лизинговый платеж ГРО за первый год составляет $Сл1 = 0{,}3T_0V$. С течением года стоимость сетей несколько падает вследствие амортизационных отчислений. Если в конце года tкл1 ГРО ставит на баланс первоначально взятые в лизинг сети, то стоимость сетей ГРО увеличится на Сл1 и станет равной C_0 + Сл1. С увеличением стоимости сетей увеличиваются и проводимые ГРО налоговые платежи, поэтому для обеспечения уровня газоснабжения предыдущего года как старых, так и новых потребителей необходимо увеличение базового уровня тарифа $T = T_0 + \Delta Тл1$ на величину ΔТл1 (на рис. 71 – уровень нового базового тарифа обозначен тонкой горизонтальной линией) на второй год tкл2 – tнл2. Поэтому если ГРО планирует взять в лизинг еще часть сетей, находящихся в собственности администрации, по той же схеме, что и в первый год, то отсчет увеличения тарифа на 30% должен вестись от нового базового уровня тарифа. При этом величина тарифа на второй год должна равняться $T = 1{,}3(T_0 + \Delta Тл1)$ (на рис. 6 – уровень нового тарифа обозначен толстой горизонтальной линией). Такая схема лизинговых операций может повторяться и в последующие годы до полного выкупа газораспределительной организацией сетей у администрации. Следует отметить, как это показано в качестве варианта на рис.6, что уменьшение стоимости основных средств в связи с амортизацией пропорционально величине стоимости основных средств, поэтому годовой наклон линии стоимости, указанный на рис.6, увеличивается.

Предлагаемый механизм возврата средств государству за счет увеличения тарифа на транспортировку газа по распределительным сетям не является чрезмерно обременительным для потребителей в силу того, что доля этого тарифа в конечной цене газа для потребителя не велика. Кроме того, важно,

что вследствие увеличения тарифа увеличиваются налоговые поступления как в федеральный, так и местный бюджет.

Выкуп Газпромом бесхозяйных газопроводов-отводов, построенных ранее на средства федерального бюджета, можно производить по таким же лизинговым схемам. Это не должно сильно сказаться на оптовой цене, поскольку протяженность указанных газопроводов-отводов составляет незначительную часть всех газопроводов-отводов ОАО «Газпром». Следовательно, увеличение расходов на транспортировку будет небольшим и не существенно отразится на повышении оптовой, и тем более конечной цены.

Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что финансовая аренда (лизинг) представляется наиболее эффективным способом для возврата средств, вложенных государством (федеральным или региональным бюджетом) в строительство газопроводов.

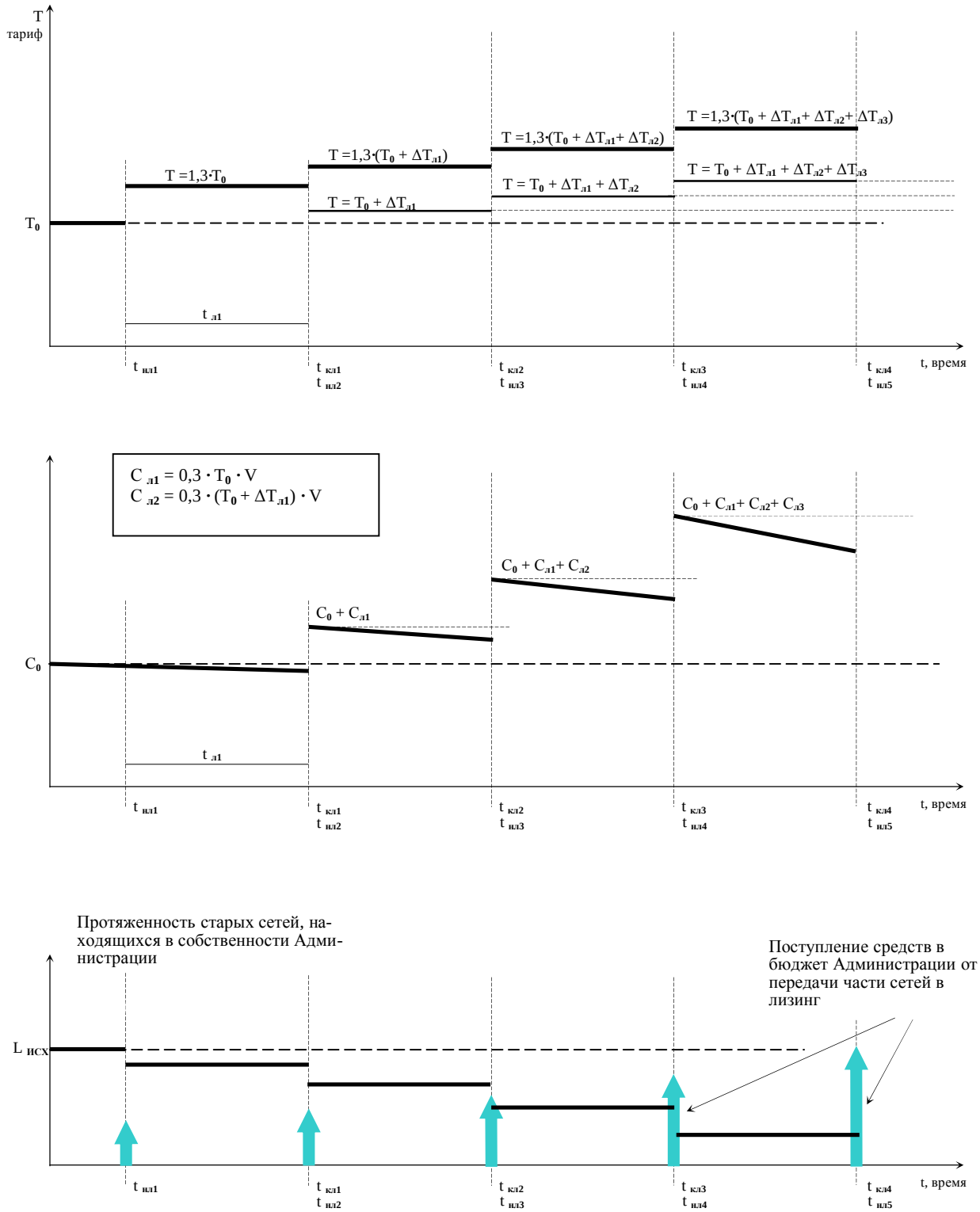


Рис. 6 Механизм компенсации лизинговых платежей за счет повышения тарифа

Литература

1. Клименко В.А., Черезов С.Б. “Особенности расчета специальных надбавок к тарифам на услуги по транспортировке природного газа по газораспределительным сетям”, Газ России № 2, 2004
2. Красильникова М.В., Клименко В.А., Морозова Н.Н. Информационно-справочная система по тарифам и ценам – программа и база данных “ИСГ-ГАЗ”. Свидетельст-

во об официальной регистрации базы данных № 2002620065, свидетельство об официальной регистрации программы ЭВМ № 2002610591
3. В.А.Клименко, М.В.Красильникова, В.Н.Комаров О разработке и реализации программ газификации РФ, Газ России, №3 – 2005
4. О. Жилин Государственное регулирование ТЭК на примере газовой отрасли, Газовый бизнес, январь-февраль 2006 г.
5. Д.И.Волков “Вопросы оптимизации ценовой политики в газовой отрасли”, Газовый бизнес, сентябрь-октябрь 2005 г.

Аннотация

Поиск механизмов возврата средств, как государственных, так и частных инвесторов, вложенных в реализацию программ газификации территорий РФ является одной из самых актуальных задач для развития газораспределения в современных условиях. Настоящая статья показывает возможные способы решения указанной проблемы, а также ее различные правовые и экономические аспекты. В числе наиболее привлекательных, по мнению авторов, механизмов – адекватная тарифная политика и использования лизинга. В статье даны предложения по совершенствованию тарифной политики, а также предложены варианты лизинговых схем. Показано, что компенсация лизинговых платежей, проходящая за счет повышения тарифа, не слишком обременительна для потребителей ввиду малой доли тарифа в конечной цене на газ.