Волшебные недра кабельной канализации

Начну с поводов к написанию этого мини-исследования, они замечательны сами по себе.

Во-первых, как раз сейчас где-то в недрах ФАС идет осмысление предложений от операторов связи по тому, как улучшить "Правила недискриминационного доступа к инфраструктуре для размещения сетей связи", а также, возможно, что делать с рассказами операторов, что эти правила всеми (вообще всеми) монополистами нарушаются (о чем много говорили на встрече ФАС, где обсуждали внесение улучшений в упомянутые Правила).

Во-вторых, в феврале исполняется уникальный юбилей - год назад ФАС-таки признало, что ПАО "Ростелеком" имеет монопольно высокие тарифы на аренду кабельной канализации (дело № 1-00-101/00-11-16), и с тех пор никак не может определиться что делать с тем, что ПАО "Ростелеком" не устранило правонарушение? Все ведет закрытые переговоры с монополистом и все боится проявить свою власть - возбудить дело, оштрафовать.

В-третьих, на местном уровне новые дела в отношении монопольно высоких тарифов ПАО "Ростелеком" все же возбуждаются, и в них снова звучат ответы монополиста с очень удобными для монополиста и одновременно неестественно высокими при ближайшем анализе цифрами расходов.

Данная статья о том, как хитрят (слово обманывают тут будет не совсем корректным) представители ПАО "Ростелеком". И как на самом деле несложно раскрыть эту хитрость и найти твердую опору к доказательству о явно завышенных тарифах на услугу аренды кабельной канализации.

План на миллиард, точнее на два с половиной

В центре внимания первой части нашего разбора вот этот документ, точнее таблицы: Планы закупок товаров работ и услуг ОАО "Ростелеком" за 2014 и за 2015 года (далее План закупок, ссылка на папку с фото этих таблиц). Таблицы были представлены в рамках антимонопольного дела № 1-00-95/00-03-14 от 2015 года, того самого, в рамках которого ФАС признала, что с тарифами на кабельную канализацию все ок (не признала их монопольно высокими).

Это один из двух документов о расходах ПАО "Ростелеком" на кабельную канализацию, которые были представлены компанией в том деле и одновременно единственный документ с развернутой информацией о расходах (пусть и планируемых). Другой документ из этого дела - это обобщенные цифры ПАО "Ростелеком" с замысловатым названием (и без каких-либо пояснений об источнике и составляющих представленных сумм): "Затраты по субъектам ФО, отраженные в производственном процессе "Эксплуатация, контроль состояния, техническое обслуживание и ремонт линейно-кабельных сооружений (ЛКС)"" (далее Затраты по ФО, подробнее о них смотри в материале "Иду на вы!": о прошлых и грядущих баталиях за кабельную канализацию).

Почему таблицы Плана закупок и Затрат по ФО важны, объяснить просто: ФАС отпустила ПАО "Ростелеком", поверила в справедливость его тарифов и вместе с ними цифр, представленных компанией в названных документах (иных цифр монополист не представлял).

Напомню, что мы судились с ФАС по данному делу, и к данным о расходах ФАС в неявном виде, но все же апеллировали. Я, выступая в суде, не мог проигнорировать "гениальное" логическое построение ФАС из отзыва на иск: да, мы согласны, что методика "Ростелекома" дает завышенные тарифы, но реальные тарифы ниже расчетных, поэтому нет нарушений. Но ведь они могут же быть ниже завышенных и выше адекватных, откуда понимание, что вот это "ниже" дает адекватные тарифы? На этот вроде бы естественный вопрос, был только нейтрально-обобщенный ответ, что "Мы сделали все, что могли, вывод сделан на основании всей информации, выявленной в ходе дела".

Итак, вернемся к таблицам Плана закупок, которые даны как ответ на запрос ФАС представить данные о расходах на содержание кабельной канализации.

Если полностью абстрагироваться от содержания таблиц, просто суммировать столбики цифр справа, тогда сумма всех строк как бы логично и хорошо дополняет сумму из Затрат по ФО. При заявленных общих расходах на содержание, ремонт и модернизацию кабельной канализации порядка 4,6 млрд рублей в год, заявленные 2,5 млрд рублей плановых закупок материалов и услуг по ремонту выглядят в целом логично, помимо этих закупок есть траты на персонал, необходимая выручка, налоги и норма прибыли.

Однако красота этих таблиц очень лукава.

Но прежде анализа цифр небольшое отступление в область терминологии, оно важно. О понятии "линейно-кабельные сооружения связи" они же ЛКС.

ФЗ "О связи" определяет линейно-кабельные сооружения, как объекты инженерной инфраструктуры, созданные или приспособленные для размещения кабелей связи. Также воспринимают этот термин

специалисты ФАС, слово "сооружение" вызывает четкую ассоциацию с объектом недвижимости (утверждаю по опыту личного участия в антимонопольных делах по тарифам кабельной канализации).

Вместе с тем, в правилах проектирования и строительства сетей связи понятие ЛКС используется как понятие максимально широкое, синонимичное понятию сети связи. Операторы, говоря о строительстве или ремонте линейно-кабельных сооружений, часто подразумевают прокладку или замену кабелей связи или же полноценное строительство сетей связи, с оборудованием.

Повторимся, что для ФАС линейно-кабельные сооружения это, прежде всего, кабельная канализация, на заседаниях и в запросах эта трактовка отражена, и логично ожидать, что участники антимонопольного спора это понимают.

Но, как уже было замечено, такое вроде бы естественное рассуждение - большая ошибка.

Канализация из пассивной оптики

Первые сомнения в том, что таблицы Плана закупок отражают реальную информацию о расходах филиалов на содержание и увеличение кабельной канализации приходят от простого сравнения составляющих этих таблиц - трат по МРФ, уж очень сильно они меняются от года к году.

	2014		2015		2015/2014
МРФ Волга	71 098	2,8%	167 801	6,4%	2,4
МРФ Дальний Восток	5 358	0,2%	146 112	5,6%	**27,3**
МРФ Москва	**631 994**	**25,3%**	**574 818**	**21,9%**	0,9
МРФ Северо-Запад	**1 638 209**	**65,5%**	180 977	6,9%	**0,1**
МРФ Сибирь	48 464	1,9%	100 321	3,8%	2
МРФ Урал	22 942	0,9%	141 904	5,4%	6,2
МРФ Центр	71 110	2,8%	240 653	9,2%	3,4
МРФ Юг	12 299	0,5%	**588 792**	**22,5%**	**47,9**
Корпоративный центр	-		478 000	18,3%	
Все	**2 501 474**	**100%**	**2 619 328**	**100,0%**	**1,04**

Таблица 1.
Ожидавшиеся затраты ПАО "Ростелеком" согласно Плану закупок, сгруппированные по Макрорегиональным филиалам (МРФ) за 2014- 2015 гг (сотни тысяч рублей).

То, что один макрорегион в 2014 году генерит 90% всех расходов, а в следующем становится середнячком - это не странно ли? Не повод ли это внимательнее посмотреть, например, в таблицу Затрат по ФО, где все расходы этого региона оценены, включая неучтенные в Планах закупок расходы на оплату труда и амортизацию основных средств в 260 млн руб. Почему так? Ответ на поверхности, стоит только посмотреть на строки этого региона, и ответ этот в редком словосочетании "линейно-кабельные сооружения по технологии PON". Технология PON или Passive optical network - это точно не про кабельную канализацию, трубы по технологии "пассивной оптики" никак не делают, только сети.

4580521	проектированию и строительству		
580521	Выполнение комплекса работ по строительству и проектированию ЛКС магистральной и распределительной сети по технологии xPON в г. Великие Луки	Будут определены в закупочной документации	383
580521	Выполнение комплекса работ по строительству и проектированию ЛКС по технологии PON в г. Сыктывкар	Будут определены в закупочной документации	876
60521	Выполнение комплекса работ по строительству и проектированию ЛКС по технологии PON в г. Ухте	Будут определены в закупочной документации	876
0521	Выполнение комплекса работ по строительству и проектированию ЛКС по технологии PON в г. Ухте	Будут определены в закупочной документации	876
521	Выполнение комплекса работ по строительству и проектированию ЛКС по технологии PON в г. Ухте	Будут определены в закупочной документации	876
521	Выполнение комплекса работ по строительству и проектированию ЛКС по технологии PON в г. Сыктывкар	Будут определены в закупочной документации	876

Но не сооружения PON должны были зацепить с первого взгляда, вызвать вопросы и недоумения, они все же спрятаны за вроде как правильным с точки зрения ФАС понятием "линейно-кабельные

сооружения".

В таблицах Плана закупок есть более яркие несуразицы, прежде всего - закупки кабелей связи, в том числе медножильных. "Поставка многопарной медножильной кабельной продукции" или же "Поставка мало- и многопарной кабельно-проводниковой продукции" - это ж точно не для нужд ремонта или модернизации кабельной канализации, она уж никак не медножильная.

132114	Закупка кабельно-проводниковой продукции и мелко-монтажных материалов для инсталляций в сегменте B2C	Будут определены в закупочной документации	876
2112	Поставка мало- и многопраной кабельно-проводниковой продукции производства Самарская кабельная компания	Будут определены в закупочной документации	008

А вот эта самая значительная закупка из таблиц, на минуточку 600 млн руб (24% от суммы планируемых закупок по всем МРФ). Она же описана достаточно четко "Услуги по резервированию места в линейно-кабельных сооружениях МГТС...".

000	Услуги по резервированию места в линейно-кабельных сооружениях МГТС, по резервированию места в ЛКС для размещения муфт оптических кабелей связи, по эксплуатации ЛКС для размещения в них кабелей связи и муфт оптических кабелей связи	Будут определены в закупочной документации	876
		Будут определены в	

Не буду занудствовать неадекватными названиями, сразу перейду к главному: явно не относящиеся к кабельной канализации закупки, никак не прикрытые понятием "линейно-кабельные сооружения", формируют вообще-то не просто значительную часть, а под 90% итоговой суммы.

	2014		2015	
ПИР и СМР линейно-кабельных сооружений PON, Docsis, FTTx	**1 506 707**	**60,2%**	38 278	1,5%
аренда и резервирование чужой инфрастрруктуры (в т.ч. кабельной канализаци)	**602 706**	**24%**	51 161	1,9%
кабельно-проводниковая (кабельная) продукция, линейно-кабельные изделия	62 000	2,5%	**1 475 793**	**56,3%**
размещение, демонтаж, вынос и обслуживание кабелей связи	14 878	0,6%	**575 155**	**21,90%**
СМР линейно- кабельных сооружений для Универсальной услуги	47 834	1,9%	-	-
строительство (ремонт, модернизация) линейно-кабельных сооружений, а также материалы для ЛКС (включая ЛКС сетей связи, ЛКС абонентских линий)	**250 997**	**10,0%**	**457 922**	**17,2%**
иное (опоры, инструменты для обслуживания линий связи)	16 372	0,6%	21 019	0,8%
все	**2 501 474**	**100%**	**2 619 328**	**100%**

Таблица 2.
Ожидавшиеся затраты ПАО "Ростелеком" согласно Плану закупок, сгруппированные по типам закупок за 2014- 2015 гг (сотни тысяч рублей).

На этом месте надо делать шаг дальше, а именно обращаться к иным источникам информации, потому что с Планами закупок все понятно - они точно не могут быть источником к поиску чего- то близкого к реальности. Про эти Планы уместен только один вопрос - можно ли показать или доказать, что это не случайный фейк (из-за неких ошибок внутренней классификации), а

сознательный подгон под удобную цифру (сочетающуюся с общей историей о больших расходах)?

Лучший разоблачитель монополиста сам монополист

Дальнейший ход анализа данных монополиста о расходах логично вытекает из первых вопросов по строкам Планов закупок. "Линейно-кабельные сооружения по технологии PON", о которых говорилось. Это вообще-то не такой уж расхожий оборот. Если задать словосочетание в поисковик (для подтверждения понимания, что "Ростелеком" явно ошибочно включил эти данные) - первая ссылка будет на один из порталов, где публикуются закупки госкомпаний. Пятой-седьмой ссылкой поискового запроса выйдет портал самого "Ростелекома" - zakupki.rostelecom.ru, где монополист, как полагается госкомпании, ведет учет всех своих закупок.

Немного любопытства, и ты понимаешь, что это очень полезный портал, в документации к закупкам есть Техническое задание, в котором хотя и не абсолютно всегда, но в подавляющем большинстве случаев дана развернутая информация о том, какие работы или материалы скрываются за заголовком и каковы максимально допустимые расценки на эти работы.

Я взял макрорегион "Юг", как тестовый, что он показывает в плане трат (и соответствия с заявленными тратами), за три года, чтоб убрать фактор "неудачного" для расходов на кабельную канализацию года.

По ссылкам ниже новая порция файлов, где на трех листах сначала приведены все закупки, потом закупки, в рамках которых гипотетически возможны расходы на строительство кабельной канализации (строительство сетей, или СМР без уточнений), содержание которых надо было проверить по Техническому заданию (короткое описание в отдельном столбце) и, наконец, закупки, которые напрямую относятся к закупке материалов, ремонту или модернизации кабельной канализации по своему заголовку.

Итак, закупки МРФ "Юг":

- за 2015 год,
- за 2016 год,
- за 2017 год.

Что дает чтение закупок, непосредственно относящихся к строительству или ремонту кабельной канализации, а также тех, которые потенциально должны содержать расходы на строительство новой кабельной канализации по МРФ Юг за 2015-2017 гг.

Первое наблюдение это то, что Планы и реальные действия не просто отличаются, а существенно отличаются. Заметное число (и ощутимая доля итоговой суммы) запланированных закупок не состоялось. В частности, Закупка материалов для строительства кабельной канализации на 50 млн руб., запланированная на 2015 год, в том году не была реализована. Из четырех плановых масштабных закупок кабельно-проводниковой продукции (две по 90 млн руб., другие две - по 99 млн руб.), запланированных на 2015 год, реализована была всего одна. В таблицах Плана закупок не просто ошибки, но двойные ошибки: расходы, явно не относящиеся к теме запроса, и при этом они же еще явным образом завышенные, вдвое-втрое к необходимым и реализованным.

Второе наблюдение это то, что закупки по строительству или ремонту "линейно-кабельных сооружений" (ЛКС), в лучшем случае совмещение прокладки кабелей связи и достройки или ремонта фрагментов кабельной канализации, но никак не только строительство или ремонт кабельной канализации. Основная доля закупок МРФ Юг, имеющих в заголовке фразу "линейно-кабельные сооружения" или сокращение ЛКС - это строительство магистральных и распределительных сетей связи без строительства кабельной канализации. Из этого правила, правда, есть исключение, но только одно за три года: закупка от ноября 2015 года № 0403/26/7-16 "Модернизация линейно-кабельных сооружений на сети доступа Волгоградского филиала ПАО "Ростелеком"", объемом в 3 млн руб. (тут, действительно, модернизация кабельной канализации).

Третье наблюдение это то, что порядка 80% расходов на ремонт и модернизацию кабельной канализации это инвестиции в строительство новой кабельной канализации в рамках проектов по строительству новых сетей связи, в новых кварталах, куда с большой долей вероятностью монополист долгое время не будет пускать сторонних операторов связи (при всей спорности данного утверждения, замечу, что оно базируется не на презумпции виновности монополиста, а на том, что в новых районах монополист предпочитает строить одно- двухканальную кабельную канализацию, в которой один канал должен быть зарезервирован для спец пользователей).

Четвертое наблюдение - даже с учетом расходов на строительство одноканальной кабельной канализации в новых районах, совокупная сумма текущих расходов на содержание и строительство новой кабельной канализации относительно невелика - около 110-120 млн руб. в год (на макрорегион, где протяженность кабельной канализации измеряется десятками тысяч канало-км).

Если же возьмем расходы на ремонтные работы используемой сторонними организациями кабельной канализации, которые, кстати и есть "расходы, необходимые для производства и реализации товара" (согласно ФЗ "О защите конкуренции" они должны определять цену на услуги монополиста), увидим совсем небольшие суммы - 20-25 млн руб. в год на макрорегион. Тут уместно напомнить, что в упоминавшейся таблице Затрат по ФО, представлена сумма затрат МРФ Юг на ремонт и содержание кабельной канализации в 800 млн руб. (за 2012-2013 гг.).

Процесс поиска и выделения расходов на кабельную канализацию внутри масштабных проектов строительства и реконструкции сетей связи дает и такое наблюдение: реальных закупок, которые бы смотрелись в принесенном в ФАС Плане закупок естественнее, чем мало- и многопарная кабельная продукция, достаточно много (например, обобщенные закупки строительно-монтажных работ в интересах филиала).

С теми небрежностями, которые допускал "Ростелеком" при составлении таблиц Плана закупок, этот План закупок, как минимум ,для данного макрорегиона мог быть составлен на любую сумму от 20 млн руб до 5 млрд руб. Добавить в план закупки с обобщенным названием "СМР в интересах филиала" - и сразу сумма вырастает на несколько сотен млн руб, переименовать закупки "строительства сетей ШПД" в "строительство ЛКС" - и сумма Плана закупок для МРФ прирастет парой млрд руб.

Напрашивается заключение, что содержание Плана закупок, как минимум, для макрорегиона Юг обусловлено итоговой суммой, она была выведена до подсчета закупок: уж очень явно взяли все, где в названии ЛКС, и добавили до нужного показателя закупками кабелей связи (непонятно, кстати, почему именно этими), а когда и этого не хватило, приплюсовали и то, что планировали закупать через два- три года.

"Правильная" сумма из Плана закупок, похоже, что в свою очередь обусловлена "правильной" цифрой из таблицы Закупок по ФО. В данном случае "правильной" - значит соответствующей доходам от сдачи в аренду кабельной канализации.

С правдивостью таблицы Закупок по ФО все тоже очень сомнительно. Здесь тоже объект подсчета лукавые "линейно-кабельные сооружения", содержание которых трактуется произвольно (даже хитрее - затраты даны для производственного процесса с названием "ремонт и модернизация линейно-кабельных сооружений"). Под ЛКС легко могут "прятаться" и сети связи и оборудование - как раз столько, сколько надо для того, чтобы расходы на линейно-кабельные сооружения приблизить к доходам от аренды кабельной канализации. В Плане закупок этот несложный прием ярко продемонстрирован: надо понять цифры - назвали сети PON линейно-кабельными сооружениями PON (в 2014 году), надо опустить - снова называют сетями (в 2015 году).

Открытые данные решают

Про качество и адекватность данных монополиста сказано достаточно, а вот про данные, которые мы получаем через сайт закупок монополиста (напомню адрес: zakupki.rostelecom.ru) стоит сказать еще. В плане того, как они могут сыграть в антимонопольном деле (если кто соберется).

Прежде всего, стоит заметить, что не так сложно отфильтровать данные с сайта закупок. Сам формат отображения закупок на сайте позволяет достаточно легко их превратить в файл таблицы. Убрать явно неподходящие - останется всего порядка 100-150 строк на макрорегион (на филиал - куда меньше) для более вдумчивого просмотра (чтения тех задания). Это муторно, но реализуемо.

Итог анализа закупок даст не просто цифру максимальных расходов на покупку товаров и услуг для ремонта и модернизации кабельной канализации, но цифру "данную" самим "Ростелекомом". Когда она окажется ниже озвученной в ответе ФАС, появится очевидная необходимость в объяснении расхождений и предоставлении монополистом данных бухучета (изменения стоимости основных средств). История Петербургского дела (в других случаях пока так глубоко не забрались) свидетельствует, что цифры бухгалтерского дадут цифру еще меньшую по сравнению с предварительными расчетами открытых закупок.

Выявленная сумма - расходы на модернизацию основных средств - это то, что также в значительной степени определяет и размер амортизационных отчислений. В последних антимонопольных делах по тарифам на кабельную канализацию ПАО "Ростелеком" как раз на амортизацию записывает основные расходы (60-70% от всех расходов). Но порядок определения данных сумм остается тайной. Имея цифру максимальных ежегодных расходов, которые компенсируют сокращение стоимости основных средств, уместно ставить вопрос, каким образом объект, введенный в эксплуатацию более 20 лет назад, сохранил крайне высокую остаточную стоимость (для столь старых объектов она должны быть близкой к ежегодным расходам на модернизацию объекта).

Фиксация того, что монополист при закупках материалов и услуг под "линейно кабельными сооружениями" зачастую понимает и сети связи (через содержания технических заданий закупок имеющих в заголовке "линейно-кабельные сооружения связи") станет серьезным дополнительным

аргументом, к тому, чтобы были подтверждены данными бухучета и цифры текущих расходов, и цифры амортизационных отчислений.

И наконец, самый сложный, с точки зрения доказывания его справедливости момент: анализ закупок покажет, что лишь 20% (или меньше) от всех расходов на ремонт и модернизацию кабельной канализации - это расходы на ремонт и модернизацию кабельной канализации, которая сдается в аренду, а основные 80% - это строительство новой кабельной канализации, ограниченного ресурса, которая не используется сторонними операторами (зачастую из-за отказов в доступе со стороны владельца). Таким образом. "расходы, необходимые для организации услуги" (согласно ФЗ "О защите конкуренции" это главный показатель завышения или не завышения тарифов) должны быть в разы меньше, чем тот минимум, что установил анализ закупок.

И в завершении упомяну еще один момент, не оптимистичный, но важный: обозначив представленные выше наблюдения, оператор одновременно заложит хороший фундамент к противостоянию с ФАС (отмены ее решения через суд), если антимонопольная служба решит "отпустить" монополиста (вспомним упоминавшееся дело от 2015 года).