

«Альтернативная котельная» как механизм решения существующих проблем теплоснабжения

С.В. БУХАРОВ, Новосибирск. E-mail: bukharov_s_v@mail.ru

По давней традиции «ЭКО» мнение научных работников о тех или иных проблемах реального сектора экономики мы стараемся дополнять/оттенять экспертной точкой зрения специалистов-практиков. В сегодняшней подборке материалов о существующих проблемах в сфере отечественного теплоснабжения эту миссию оппонента от реального бизнеса взял на себя С.В. Бухаров, имеющий более чем 15-летний опыт работы в области финансово-экономического управления в энергетике (компании группы «Новосибирскэнерго», ОАО ТГК-13, Совет рынка и других). В качестве консультанта он принимал участие в подготовке материалов для обращения в Правительство РФ об отнесении рабочего поселка Линево Искитимского района Новосибирской области к ценовой зоне теплоснабжения. В статье описаны возможные последствия для отрасли и потребителей от перехода к модели «альтернативной котельной», включая описание механизмов сглаживания для потребителей ценовых последствий от перехода. Высказано мнение о применимости данной модели.

Ключевые слова: теплоснабжение; Единая теплоснабжающая организация; Единый закупщик; тарифное регулирование; альтернативная котельная

Актуальность темы совершенствования отношений в сфере теплоснабжения, поднятой в данном номере, объясняется тем, что более 60% тепловой энергии в нашей стране вырабатывается и поставляется потребителям в системах централизованного теплоснабжения. При этом дополнительно нужно учитывать многолетнее недорегулирование этой сферы.

Но обсуждение различных моделей отношений в теплоснабжении не должно ограничиваться рассмотрением только возникающих ценовых последствий для потребителей. Обязательным условием оценки любой модели должен быть анализ ее влияния на обеспечение необходимых параметров надежности и качества теплоснабжения, с одной стороны, и повышения инвестиционной привлекательности отрасли через предоставление гарантий субъектам рынков тепловой энергии по возврату инвестиций в объекты теплоснабжения, с другой. Соответствующим образом

должна формулироваться и проблема, решение которой предлагается в рамках той или иной модели.

Целью настоящей статьи является попытка дополнить описание проблем отрасли и их генезиса, представить, исходя из имеющегося практического опыта, последствия от внедрения новой модели рынка тепловой энергии – «альтернативной котельной», прокомментировать некоторые ошибочные суждения, имеющиеся, в частности, в статье В. А. Стенникова и А. В. Пеньковского «Теплоснабжение потребителей в условиях рынка: современное состояние и тенденции развития».

Текущее состояние отрасли

Главной проблемой централизованного теплоснабжения в Российской Федерации остается продолжающаяся физическая деградация и моральное устаревание основных фондов, которые несут угрозу надежности жизнеобеспечения и закрепляют существующую операционную неэффективность отрасли. Причиной этих явлений стала практика тарифного регулирования, которая в течение последних десяти с лишним лет направлена на сдерживание темпов роста тарифов на тепловую энергию и очень часто имеет под собой исключительно политическое, а не экономическое обоснование.

Внес свою лепту в происходящие процессы и период «котельнизации», пришедшийся на вторую половину 1990-х – первую половину 2000-х гг., когда многие крупные потребители отказывались от услуг централизованного теплоснабжения в пользу индивидуального¹. Причина этого массового отказа от централизованного теплоснабжения, сильно подорвавшая экономику отрасли, неоднократно озвучивалась и очень проста – в связи с падением промышленного производства в стране произошло существенное снижение потребления тепла, в первую очередь – от крупных ТЭЦ, работающих в режиме когенерации, и такие производители, при сохранении абсолютной величины условно-постоянных затрат, связанных с содержанием оборудования, вынуждены были компенсировать падение полезного отпуска через рост тарифов на тепловую энергию.

¹ См. *Богданов А. Б.* «Котельнизация России – беда национального масштаба. URL: http://www.rosteplo.ru/Tech_stat/stat_shablon.php?id=795 (дата обращения: 18.02.2019).

Нельзя не сказать и о том, что теплоэнергетика является своеобразной «Золушкой российской энергетики» – закон «О теплоснабжении»² родился в муках десять лет, и еще почти три года после его вступления в силу разрабатывались подзаконные акты к нему. Ни о какой либерализации в теплоснабжении, о которой сегодня пишут некоторые «кабинетные» исследователи, на момент вступления закона в силу, по факту, речь не шла, несмотря на наличие в нем ст. 12 «Основания и порядок отмены регулирования тарифов в сфере теплоснабжения».

Текущее тарифное недорегулирование приводит к тому, что многие теплоснабжающие и теплосетевые организации уже в течение нескольких лет не имеют возможности финансировать в полном объеме ремонт имеющегося оборудования и осуществлять поддерживающие инвестиции. В результате в течение отопительного сезона практически каждый день в СМИ и сводках МЧС можно увидеть сообщения об авариях и инцидентах в системах теплоснабжения различных муниципальных образований. В отопительном сезоне 2018–2019 гг. самой крупной (пока) аварией считается произошедшая 22 января в Самаре³. В результате порыва трубопровода теплосети диаметром 1 000 мм пострадали 12 человек, было ограничено теплоснабжение почти 500 жилых домов (под ограничение попало около 75 тыс. жителей), 41 социально значимого объекта. После устранения дефекта и начала заполнения трубопровода произошел второй порыв в непосредственной близости от места выполнения работ. Эта авария фигурировала в оперативной сводке Минэнерго России до 27 января включительно!

Срок возврата инвестиций в теплоснабжении составляет 5–7 лет для генерирующих объектов и 12–15 лет для тепловых сетей. Но действующие правила тарифного регулирования, допускающие возможность принятия административных (политически мотивированных) решений при установлении тарифов, не способны гарантировать инвесторам возврат столь долгосрочных инвестиций даже при условии заключения концессионного соглашения в отношении объектов теплоснабжения.

При этом необходимо отметить, что, несмотря на то, что с потребителями пара или получающими энергию непосредственно

² Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении». 2,999

³ URL: <https://www.interfax.ru/russia/647236> (дата обращения: 18.02.2019).

от источников («потребители на коллекторах») с 1 января 2018 г. разрешено заключать договоры с ценой, «определенной соглашением сторон», рынок тепловой энергии по-прежнему является 100% регулируемым со стороны государства, так как даже при заключении таких договоров цена не может превышать установленный тариф. Расчеты между прочими субъектами рынка: теплоснабжающими, теплосетевыми, теплосбытовыми организациями производятся исключительно по установленным государством тарифам.

В июле 2017 г. вступил в силу федеральный закон № 279-ФЗ, которым были внесены поправки в закон «О теплоснабжении», существенно меняющие правила игры на рынке и позволяющие определять цены на тепловую энергию по методу «альтернативной котельной».

Принципы ценообразования по методу «альтернативной котельной»

Метод «альтернативной котельной» начинает применяться при отнесении территории муниципального образования к так называемой ценовой зоне. При этом в обязательном порядке – одновременно во всех системах централизованного теплоснабжения, существующих на территории данного поселения. Решение принимается Правительством Российской Федерации⁴.

Вместо множества тарифов, которые применялись на территории разными теплоснабжающими организациями, устанавливается *предельная цена, выше которой реализация* тепловой энергии *конечным потребителям производиться не может*. Единая теплоснабжающая организация (ЕТО) в пределах зоны своей деятельности приобретает тепловую энергию и услуги по ее передаче у иных производителей и теплосетевых организаций и продает энергию конечным потребителям по единой цене не выше «альтернативной котельной». При этом отношения между ЕТО и ее поставщиками (прочими теплоснабжающими организациями и тепловыми сетями) являются договорными, т.е. государство в них не вмешивается в части ценообразования, но может выступать арбитром при возникновении конфликтов.

⁴ В настоящий момент к ценовым зонам теплоснабжения отнесены два муниципальных образования: г. Рубцовск Алтайского края и рабочий поселок Линево Искитимского района Новосибирской области.

Защита потребителей от ценовых скачков

В случае, если предельная цена на дату перехода превышает действующий тариф, законом «О теплоснабжении» предусмотрены следующие механизмы смягчения ценовых последствий для потребителей:

– график поэтапного равномерного доведения предельного уровня цены на тепловую энергию до расчетного предельного уровня⁵; он однократно утверждается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации на срок не более пяти лет, а если преобладающим видом топлива в ценовой зоне является уголь и имеются источники, функционирующие в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии (ТЭЦ) – на срок не более 10 лет, и изменению не подлежит;

– обязательство ЕТО применять к предельному уровню цены понижающий коэффициент⁶, который ограничивает темп ее роста диапазоном 2–6% сверх инфляции. Конкретный размер коэффициента и срок его применения фиксируются в Соглашении об исполнении схемы теплоснабжения, заключаемым между ЕТО и администрацией муниципального образования.

Примеры динамики цен с применением упомянутых выше механизмов приведены на рисунке.

Исходя из вышесказанного и практического опыта расчетов предельных цен можно сформулировать два вывода:

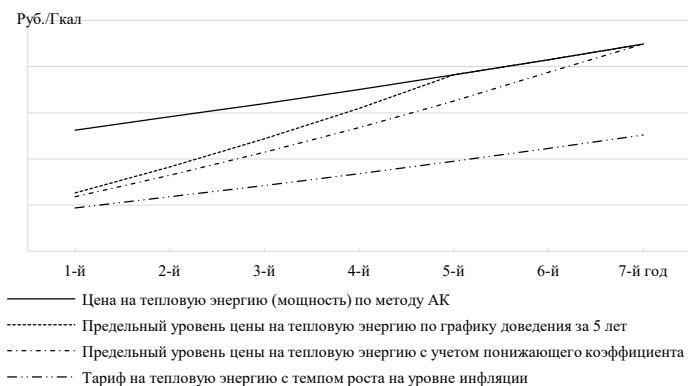
– при анализе ценовых последствий для потребителей при переходе к ценовой зоне нужно сравнивать действующий тариф с предельной ценой, которая *будет применяться после перехода*, а не с гипотетической величиной (в Правилах она называется «индикативной»), доведение до которой планируется через пять (десять) лет;

– практически во всех случаях рост цены на тепловую энергию в будущем периоде превысит ранее применявшийся тариф (цену) менее чем на 10%, а индекс темпа роста платежей граждан

⁵ Правила определения в ценовых зонах теплоснабжения предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность), включая правила индексации предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность), утверждены постановлением Правительства РФ от 15.12.2017 № 1562.

⁶ Правила определения в ценовых зонах теплоснабжения сторонами соглашения об исполнении схемы теплоснабжения размера коэффициента к предельному уровню цены на тепловую энергию (мощность) и срока его применения утверждены постановлением Правительства РФ от 23.07.2018 № 860.

за коммунальные услуги в целом можно ограничить величиной, устанавливаемой распоряжением Правительства Российской Федерации с учетом допустимых отклонений.



Варианты изменения цен (тарифов) на тепловую энергию для потребителей при внедрении модели «альтернативной котельной», по годам

Позиция авторов, сравнивающих действующие тарифы с *индикативными* предельными ценами «альтернативной котельной» в отдельных городах, то есть без учета постепенного повышения цен, является ошибочной и приводит к искажению результатов сравнения.

Единая теплоснабжающая организация и изменение ее роли в ценовых зонах

Статус ЕТО в том виде, как он изначально был определен законом «О теплоснабжении», превращает теплоснабжающее предприятие в «пристань последней надежды» для потребителей. Аналогично гарантирующим поставщикам в электро-снабжении, ЕТО обязана заключить договор теплоснабжения с любым обратившимся к ней потребителем, находящимся в ее зоне деятельности.

При этом действующее законодательство не предусматривает и не требует объединения в рамках ЕТО всех функций по производству, передаче и сбыту тепловой энергии. Это может происходить в том случае, если она одновременно владеет объектами по производству и передаче тепловой энергии. Передачи

в управление ЕТО объектов теплоснабжения иных собственников, о котором говорится в статье В. А. Стенникова и А. В. Пеньковско-го, не происходит, точно так же, как муниципалитет не получает никаких акций ЕТО согласно передаваемым активам.

Вне ценовых зон потребители вправе заключать договоры купли-продажи напрямую с собственниками генерирующих объектов и при этом обязаны заключить договоры оказания услуг по передаче с владельцами тепловых сетей, через которые они присоединены к этим объектам.

В ценовых зонах теплоснабжения роль ЕТО существенно меняется – повышается ее статус и ответственность, а именно:

– все потребители заключают договоры теплоснабжения *только* с ЕТО, то есть реализуется модель единого закупщика. ЕТО в свою очередь *обязана* заключить договоры купли-продажи с иными владельцами источников тепловой энергии и оказания услуг по передаче с владельцами тепловых сетей;

– ЕТО принимает на себя *полную ответственность* за организацию теплоснабжения в зоне своей деятельности, включая обязательства по разработке схемы теплоснабжения и ее исполнению, и эти обязательства фиксируются в заключаемом с администрацией муниципального образования соглашении об исполнении схемы теплоснабжения.

Теплофикация и распределение нагрузки между источниками

Загрузка источников тепловой энергии производится в соответствии со схемой теплоснабжения поселений. В соответствии с законом «О теплоснабжении» планирование этой загрузки при разработке схемы производится, исходя из принципа *минимизации расходов на производство* тепловой энергии и с учетом принципа *приоритетного использования комбинированной выработки* электрической и тепловой энергии.

Кроме того, как уже указывалось, предельная цена – это цена для конечного потребителя, то есть она включает в себя все составляющие: производство, передачу, сбыт. Следовательно, переход к регулированию по модели «альткотельной» *не несет дополнительных рисков* для источников, функционирующих в режиме комбинированной выработки.

О границах применимости метода «альтернативная котельная»

Предложенная модель расширяет возможности по привлечению в теплоснабжение квалифицированных инвесторов, способных делать долгосрочные вложения в отрасль и не считающихся на возврат капитала тотчас.

Особо нужно выделить возможность привлечения инвестиций в малые, с численностью населения 100 тыс. и менее, муниципальные образования, слабый интерес к которым со стороны инвесторов сохраняется в том числе из-за повышенных рисков, вызванных отсутствием эффекта масштаба.

Утверждения В. А. Стенникова и А. В. Пеньковского о невозможности «рекомендовать единую форму организации теплоснабжения в России в связи с большой территориальной разобщенностью, разными типами и особенностями систем» и что «выбор оптимальной модели должен осуществляться индивидуально для каждого населенного пункта, на основе обобщающих расчетов, оценивающих возможные последствия как для поставщиков тепловой энергии, так и для потребителей», на мой взгляд, базируется только лишь на некорректных результатах сравнения действующих тарифов и предельных цен. О каких особенностях систем теплоснабжения идет речь? Если, к примеру, мы говорим об удаленных и депрессивных регионах, с низким жизненным уровнем проживающего там населения, то решение проблем таких регионов должно рассматриваться в иных плоскостях, в том числе таких как:

- применение новых технологических, а не организационных, моделей энергоснабжения в целом, включая использование источников возобновляемой энергии;
- использование мер социальной поддержки.

Все это выходит за рамки обсуждаемого вопроса. Климатические и территориальные особенности поселений правилами определения предельного уровня цены при ее расчете учитываются.

Оценку применимости модели нужно производить не на основе каких-то качественных представлений, а по результатам конкретных расчетов, и имеющаяся практика это подтверждает.

В целом, модель «альткотельной» позволяет привлечь в отрасль инвестиции для повышения надежности функционирования систем теплоснабжения и качества оказываемых услуг и при этом обладает достаточным набором инструментов для сглаживания ценовых последствий от перехода к этой модели для потребителей. Применяемая в совокупности с принципами государственно-частного партнерства, описанными в статье В. И. Нефёдкина, О. П. Фадеевой и Д. Р. Гинзбурга, она представляется оптимальной для текущих российских условий, способна предотвратить сползание многих муниципальных образований к технологической катастрофе. Новые модели искать можно и необходимо, но инструмент нужен сегодня.

Summary

Bukharov S. V., Novosibirsk

Alternative Boiler as a Mechanism for Solving Existing Problems of Heat Supply

Abstract. According to a long-standing tradition of our journal, we try to complement opinions of scientists on various problems of economy with a point of view of experts.

In this set of articles and opinions on problems of domestic heat supply, we asked S. V. Bukharov, a representative of energy business, to take part in our discussion. He has over 15 years of experience in financial and economic management of power engineering (Novosibirskenergo Group, TKG-13, Association NP Market Council and others).

As a consultant, he participated in preparation of materials for the Government of the Russian Federation concerning a decision to include the workers' village of Linevo of the Iskitimsky District of the Novosibirsk Region into a heat supply price zone.

The article describes possible implications for the industry as a whole and consumers as part of transition to a new market model – an “alternative boiler”, including a description of smoothing mechanisms for consumers of price implications arising from the transition. He also shares his professional opinion on possibilities of implementing this model.

Keywords: *heat supply; Unified heat supply organization; Single buyer; tariff regulation; alternative boiler*