

# Альтернатива альтернативе

Альтернативная котельная, официально закрепленная законом как новый метод регулирования с 1 января, сосуществует с другими тарифными механизмами. Некоторые из них были выработаны давно и не рассчитаны на повышение эффективности единой системы теплоснабжения — лишь на погашение затрат ее отдельных участников. Собеседники „Ъ“ единодушны в том, что метод «затраты плюс» не допускает привлечения инвестиций даже в минимально необходимом объеме, метод эталонов еще предстоит конкретизировать, а единственный функционирующий сегодня механизм помимо альткотельной, который позволяет привлечь средства в отрасль, — это концессии в теплосетях. Которые, впрочем, альткотельную только дополняют.

— тарифное регулирование —

## Затраты с минусом

Сраспада Советского Союза тарифное регулирование в теплоснабжении строится на принципе «затраты плюс». Это означает, что тот или иной участник цепочки поставки тепла защищает перед местным регулятором обоснованность своих затрат и, если ему удастся это сделать, получает в тарифе их компенсацию с некоторой регламентируемой прибавкой. Такой тариф ежегодно пересматривается.

Изъяны этой системы очевидны: даже в ее идеальном воплощении, когда затраты аудировались добросовестно и оказываются полностью оправданными, у теплоснабжающей организации нет никакого стимула их сокращать. Ведь чем больше ты потратишь, тем больше тебе вернут в тарифе. А если затраты снижаются, то и тарифная выручка падает.

Вторая проблема в том, что тариф вводится не для всей системы, а для хозяйствующего субъекта в ее пределах. Локальная теплосеть будет отстаивать оправданность своих затрат на транспортировку с учетом ветхости сетевого хозяйства; котельная докажет, что при текущих затратах на топливо она работает едва ли не в минус; местный крупный генератор, обремененный содержанием магистральных сетей, будет доказывать, что на их ремонт уходит львиная доля доходов (а при этом практически дармовое тепло, которое он вырабатывает в цикле когенерации, у него забирать не будет, прибегая к услугам втрое более дорогостоящих в пересчете на гигакалорию котельных). Ирония в том, что все они могут быть правы и не иметь умысла никого обмануть, но финансовый потенциал системы теплоснабжения от этого никак не зависит и неуклонно сокращается.

При этом объективные затраты всех участников этой цепочки зачастую превышают предел платежеспособности населения. Достаточно представить себе населенный пункт в Красноярском крае или Якутии, который обеспечивается топливом исключительно за счет северного завоза и в его себестоимость включены солидные затраты на транспортировку, а при этом единственным работодателем этого населенного пункта является госпредприятие, имеющее ограниченную платежеспособность. Тогда на помощь приходят федеральные субсидии (например, если это предприятия Минобороны или других ведомственных юрлиц) или субсидии регионов. Их не всегда оказывается достаточно.

Ситуация осложняется тем, что во многих муниципалитетах действует котловой тариф, то есть усредненный платеж за теплоэнергию в пересчете на потребленную гигакалорию. И из общего котла больше получают более высокоплатимые (из-за более высоких затрат) локальные теплоисточники, то есть котельные. Значительная часть котельных принадлежит администрации населенного пункта, некоторые из них, в свою очередь, находятся в аренде у сторонних юрлиц, которые легко банкротятся и остаются на том же месте, меняя название.

Существующая тарифная система не стимулирует инвестиции, поскольку средств в тарифе на них хронически недостает (см. стр. 14), а если привести тариф в соответствие с затратами, то он окажется непосильным для населения — основного потребителя услуг теплоснабжения — и доля хронических неплательщиков увеличится.

## Эталонная справедливость

Одним из способов устранения дисбаланса в тарификации тепла может стать введение эталонного ценообразования, о чем говорил Владимир Путин на заседании президентской комиссии по ТЭК 27 августа. Над этим сейчас работает Федеральная антимонопольная служба (ФАС). Эталонное ценообразование предполагает определение средних операционных расходов внутри однородных регулируемых организаций. Однако цель эталонных тарифов — обеспечение прозрачности ценообразования, а не привлечение инвестиций, и выравнивание тарифов на тепло относительно эталона не обязательно повлечет за собой их снижение, предупреждал в октябре замруководителя ФАС Виталий Королев. Об альтернативной котельной как механизме привлечения инвестиций, равно как и о необходимых доработках, подробнее см. стр. 13. По мнению первого замгендиректора «Газпром энергохолдинга» Павла Шацкого, метод эталонного ценообразования вполне оправдан в ценообразовании на услуги по сбыту тепла. «Но если федеральные органы исполнительной власти ставят перед собой цель выйти на эталонные тарифы в полном цикле (производство, распределение и сбыт тепловой энергии), то могут возникнуть еще большие проблемы, связанные с упрощением „под одну гребенку“ систем теплоснабжения, с еще большими перекосами, чем в модели альткотельной». Павел Шацкий надеется, что разработка метода эталонных затрат будет



Среди действующих тарифных моделей лишь немногие способны обеспечить привлечение инвестиций в теплоснабжение

осуществляться в атмосфере открытости, что позволит учесть разнообразие и специфику разных систем теплоснабжения.

## Модернизация в концессию

На смену классической аренде в теплоснабжении постепенно приходит другой инструмент — концессия. Этот вид отношений включает в себя обязательства концессионера по модернизации теплосетей, реконструкции котельных и так далее и фиксированный размер инвестиций. От аренды (у государства или муниципалитета), которая также не предполагает перехода права собственности на объекты к частному лицу, концессия отличается прежде всего более долгим сроком и закреплением на весь этот срок формулы цены (пересмотр параметров концессии местной властью возможен только при условии возмещения потерь от этого маневра из местного бюджета). Также закон определяет тарифные условия, закрепляющие предпринимательскую прибыль и сохранение эффекта от экономики у концессионера. Как говорил, подводя итоги 2017 года, заместитель главы Минстроя Андрей Чибис, внедрение концессионных соглашений в сфере ЖКХ позволило с 2000 года сократить в 18 раз число аварий в теплоснабжении. Сегодня на концессии в теплоснабжении приходится 38% концессий в ЖКХ, в этот сегмент с 2015 года направлено, по данным Минстроя, 45% инвестиций в коммунальный сектор, или около 23 млрд руб.

Вступившие в силу с 1 января поправки к закону о теплоснабжении, вводящие механизм альткотельной, практически полностью синхронизировали законодательство о концессиях с новым законом, в част-

ности установили особенности заключения концессионного соглашения, предметом которого являются объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения и отдельные объекты таких систем, в ценовых зонах теплоснабжения. Зачастую концессия оказывается первым этапом перехода к альткотельной, когда собственник крупных теплогенерирующих объектов берет в концессию теплосети или котельные, планируя в дальнейшем вести диалог с местными властями о введении новой модели регулирования.

Нормативная база концессионных соглашений в теплоснабжении продолжает дорабатываться. В конце октября Госдума приняла в третьем чтении закон, исключающий уплату НДС при преобразовании арендных отношений в концессионные, что дает возможность переоформить более 1,4 тыс. договоров. Пока остаются вопросы, связанные с привлечением и рефинансированием кредитов на модернизацию систем теплоснабжения, однако еще в 2017 году появился ряд типовых решений, в первую очередь так называемое «коробочное» соглашение, облегчающих привлечение заемных средств. «Коробочное» соглашение — однотипный контракт на модернизацию коммунальной инфраструктуры, который позволяет привлечь проектное финансирование сроком до 15 лет под 11–14% годовых, при этом залогом являются исключительно гарантии по концессионному соглашению, в том числе утвержденные параметры тарифного регулирования.

Владимир Соколов, руководитель юридической практики в сфере ГЧП PwC Legal, отмечает, что метод альтернативной котельной представляет собой попытку ограничить размер тарифа, основываясь на справедливой стоимости создания и эксплуата-

ции в определенном регионе новой котельной вне системы централизованного теплоснабжения. Распространенная в сфере теплоснабжения модель расчета тарифов «затраты плюс» создает меньшую мотивацию для контроля и снижения затрат теплоснабжающих организаций, поскольку даже высокие затраты можно оправдать и получить их возмещение в тарифе. Теоретически мотивацию снижать затраты можно создать, отмечает господин Соколов, но сложность состоит также и в том, что в большинстве населенных пунктов экономически обоснованный тариф выше, чем конечная стоимость тепла для населения, и в таких условиях применение принципа альтернативной котельной — объяснимая мера.

Однако следует учитывать, что альтернативная котельная — это принцип определения размеров тарифов и концессионные соглашения (как метод привлечения инвестиций) должны существовать параллельно с ним, говорит господин Соколов. В рамках концессии теплоснабжающая организация берет на себя инвестиционные обязательства, а взамен получает долгосрочные гарантии дохода на определенном уровне, что позволяет ей привлекать заемное финансирование. Эти средства могут быть использованы для масштабной модернизации теплового хозяйства, например переделки теплосетей или перевода котельных на менее дорогостоящее топливо, отмечает Владимир Соколов. И хотя это может быть связано с определенным удорожанием и требует времени, в конечном итоге позволит не только снизить себестоимость тепла, но и избежать дополнительных затрат на ликвидацию последствий аварий, поскольку профилактика всегда обходится дешевле.

Анна Павлова

# Тепловой эксперимент

— энергетика —

При этом, отмечают в «Татэнерго», за 2013–2017 годы убыток компании от продаж тепловой энергии превысил 107 млн руб. «Как в таком случае можно говорить о развитии отрасли и ее модернизации? — задают вопрос в компании. — Прибавьте к этому постоянно меняющееся законодательство в сфере установления тарифов на тепло, не дающее инвесторам возможности планировать и возвращать вложенные средства».

Тем не менее, замечают в «Татэнерго», в республике очень многое делается в сфере теплоснабжения. «Региональными властями принимается то или иное решение о модернизации, успешно воплотить в жизнь которое позволяет консолидация всех уровней исполнителей, — говорят в компании. — Достаточно сказать, что жилой фонд Казани и Набережных Челнов (двух крупнейших городов Татарстана) уже переведен на индивидуальные тепловые пункты. В рамках проведения капитальных ремонтов жилого фонда выполняются энергосберегающие мероприятия. Все это в конечном счете дает потребителям возможность экономии. Принятые в республике программы позволяют потребителям из года в год снижать потребление». Но величина этого резерва и географическое его распространение неоднородно, сетуют в компании: «Мы ежегодно сталкиваемся с необходимостью обновления фондов, и этот вопрос в условиях накаливается неодолимо становится актуальнее из года в год».

«Многие небезосновательно надеются на эту модель, — говорит первый замгендиректора ООО «Газпром энергохолдинг» (ГЭХ) Павел Шацкий. — И я предполагаю, что эта модель, конечно, работает в ряде городов. В ближайшие годы мы увидим, может быть, 50, а то и 70 разной степени успешности ее внедрений. ГЭХ тоже рассматривает возможность реализации пилотных проектов альткотельной в некоторых районах ее присутствия — в Апатитах и Кировске Мурманской области».

## Доработка в дискуссии

Однако не все в этой модели в ее нынешнем виде генераторы считают проработанным. Кое-что уже определено и нуждается лишь в детализации. Так, говорят в «Квадре», согласно утвержденной правительством «дорожной карте» внедрения новой модели рынка тепла, в ближайшей перспективе предстоит осуществить анализ и подготовку предложений по корректировке отдельных

## СРАВНЕНИЕ МЕТОДОВ ТАРИФОБРАЗОВАНИЯ В ТЕПЛОСНАБЖЕНИИ

«ЗАТРАТЫ ПЛЮС»		«АЛЬТЕРНАТИВНАЯ КОТЕЛЬНОЯ»
Отдельный для каждой ТЭЦ или котельной, основанный на затратах, утверждает орган регулирования	 ТАРИФ НА ОТПУСК ТЕПЛА	Не регулируется, цена определяется по соглашению сторон
Отдельный для каждого владельца теплосетевого хозяйства, утверждает орган регулирования	 ТАРИФ НА ПЕРЕДАЧУ ТЕПЛА	Не регулируется, цена определяется по соглашению сторон
1 год	 СРОК ДЕЙСТВИЯ ТАРИФА	10 лет
Непредсказуемый	 РОСТ ТАРИФА В ПОСЛЕДУЮЩИЕ ГОДЫ	После достижения предельного уровня ежегодный рост не выше, чем на инфляцию
Распредоточена между множеством субъектов	 ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАДЕЖНОСТЬ И КАЧЕСТВО ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ	Единый центр ответственности — ЕТО
Отсутствует	 ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ	Обеспечен тарифной выручкой и возможностью привлекать долговое финансирование

технико-экономических параметров модели расчета цены тепловой энергии альткотельной. Компания принимает активное участие в подготовке предложений, заверяют в «Квадре».

Александр Вилесов поясняет, что нужно решить два принципиальных момента. «Во-первых, это актуализация параметров альткотельной в соответствии со сценарными условиями, — говорит он. — Это позволит определить ценовые уровни, на которые мы выйдем. Второй шаг, который следует из первого, — определение объема инвестиций и планов развития, которые мы сможем реализовать при переходе на альткотель-

ную. Сделать это можно только совместно с региональными и муниципальными администрациями».

В ГЭХ считают, что параметры альткотельной нуждаются в дополнительной проработке. «Является ли данная модель универсальным решением для всего многообразия городских зон теплоснабжения? — задает вопрос Павел Шацкий. — Думаю, что нет». Он поясняет, что существует множество регионов, в которых новая модель не заработает никогда, «поскольку она основана на колоссальном упрощении: не может вся тепловая энергетика существовать в шаблоне 10 Ккал•ч блочно-модульной котельной с распределительными сетями».

В крупных городских системах теплоснабжения, продолжает господин Шацкий, присутствуют такие элементы и факторы, как значительная доля магистральных тепловых сетей, сложные системы топливообеспечения (газопроводов соответствующего давления с ГРС и дожимными компрессорами), индивидуальные и центральные тепловые пункты и прочие элементы, которые могут в совокупности занимать 20–40% в структуре затрат единой теплоснабжающей организации. «Эти элементы и факторы отсутствуют в модели альткотельной в принципе, — говорит он. — При этом не предусматривается и перестройка инженерной инфраструктуры города (систем газоснабжения, водоснабжения, электроснабжения) под базовый шаблон модели. Следовательно, значение тарифа альткотельной для таких регионов не соотносится с реальной структурой затрат». Это приведет к новому витку перекрестного субсидирования затрат внутри тарифа на тепловую энергию, считает он, поскольку матрица фактических затрат ЕТО не будет иметь ничего общего с эталонными затратами, учтенными в тарифе альткотельной.

Кроме того, при расчете тарифа, говорит Павел Шацкий, принят упрощенный подход к определению потребления социальной инфраструктуры и не учитываются различия в уровне урбанизации городов. В расчетах присутствуют школы и детские сады, но нет объектов физкультуры и спорта, музеев, театров, кинотеатров, библиотек, крупных больниц, торговых центров и прочих объектов, которые есть уже в каждом областном центре. «При этом что все эти объекты являются потребителями тепла, их затраты на инфраструктуру не учтены в расчетах», — замечает Павел Шацкий. Не учтена в модели и специфика крупных городов, а именно плотность застройки, наличие коммуникаций, метрополитена, уровень плотности дорожного покрытия, архитектурные требования к проектам котельных и т. д. Все это приводит к удорожанию систем теплоснабжения. Однако затраты на строительство и содержание одинаковы и для поселка с населением 10 тыс. человек, и для любого областного центра России, и для мегаполисов с населением от 1 млн человек, отмечает господин Шацкий. Однако «учитывая беспрецедентную открытость Минэнерго в ходе подготовки законопроекта о модели альткотельной, мы надеемся на то, что наши замечания будут учтены ко второму этапу внедрения модели», говорит топ-менеджер.

Наталья Семанко