

**Пояснительная записка
к проекту постановления Правительства Российской Федерации
«Об утверждении правил определения в ценовых зонах теплоснабжения
предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность), технико-
экономических параметров работы котельных и тепловых сетей, используемых
для расчета предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность),
включая правила индексации предельного уровня цены на тепловую энергию
(мощность)»**

За последние 20 лет развитие централизованного теплоснабжения в нашей стране прекратилось и пришло в полный упадок как технологический, так и экономический. 31% источников тепловой энергии и 68% тепловых сетей эксплуатируются с превышением нормативного срока службы. Отрасль непривлекательна для инвесторов. По имеющимся оценкам, накопленное недоинвестирование в отрасли составляет около 2,5 трлн. рублей до 2025 года. Наметилась негативная тенденция отказа потребителей от централизованного теплоснабжения и переход на теплоснабжение от собственных котельных.

В этих условиях государство несет риски нарастающего снижения надежности систем теплоснабжения и повышения аварийности в них. При этом времени запустить новый инвестиционный цикл до момента, когда технологическое разрушение станет фактически необратимым, осталось крайне мало.

Сложившаяся ситуация обусловлена преимущественно действующей системой регулирования отрасли. Хотя в последнее время был принят ряд решений, корректирующих в лучшую сторону сложившиеся подходы, они не переломили ситуацию коренным образом. Долгосрочное регулирование деятельности каждой в отдельности организации в сфере теплоснабжения не создает экономических условий для оптимизации системы теплоснабжения в целом.

Для предотвращения наметившихся негативных тенденций Президентом и Правительством Российской Федерации принято решение о принципиальном изменении подхода к системе отношений и модели ценообразования в сфере теплоснабжения посредством внедрения целевой модели рынка тепловой энергии, которая предполагает переход от государственного регулирования всех тарифов в сфере теплоснабжения к установлению только предельного уровня цены

на тепловую энергию (мощность) для конечного потребителя. При этом предельная цена определяется не от затрат поставщиков, а равной цене поставки тепловой энергии от альтернативного, замещающего централизованное теплоснабжение, источника тепловой энергии, определенной на основе наилучших доступных технологий (цена «альтернативной котельной»). Изменение системы ценообразования происходит при одновременном изменении системы отношений между участниками процесса теплоснабжения, прежде всего, изменяется роль единой теплоснабжающей организации (далее – ЕТО). ЕТО не просто является единым закупщиком и поставщиком тепловой энергии (мощности) в зоне своей деятельности, она становится центром ответственности в системе теплоснабжения за обеспечение параметров качества теплоснабжения и параметров, отражающих допустимые перерывы в теплоснабжении (далее – непрерывность) перед каждым потребителем. Для этого ЕТО получает возможность влиять на оптимизацию и развитие системы теплоснабжения, цены на производимую тепловую энергию (мощность) и цены на услуги по передаче тепловой энергии, теплоносителя определяются по соглашению сторон, это обеспечивает непосредственную экономическую заинтересованность ЕТО и остальных участников теплоснабжения к повышению эффективности системы теплоснабжения.

Правительством Российской Федерации принято решение о поэтапном внедрении целевой модели рынка тепловой энергии на территории отдельных поселений, городских округов, отнесенных к ценовым зонам теплоснабжения (за исключением города Москвы и города Санкт-Петербург).

Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил определения в ценовых зонах теплоснабжения предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность), технико-экономических параметров работы котельных и тепловых сетей, используемых для расчета предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность), включая правила индексации предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность)» (далее – проект постановления) является ключевым документом, разрабатываемым с целью внедрения целевой модели рынка тепловой энергии в ценовых зонах

теплоснабжения. Проект постановления разработан в соответствии с пунктом 6 плана мероприятий («дорожной карты») «Внедрение целевой модели рынка тепловой энергии», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.10.2014 № 1949-р (далее – Дорожная карта), положениями проекта Федерального закона № 1086603-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования системы отношений в сфере теплоснабжения» (далее – законопроект), а также пунктом 4 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковича от 13.11.2015 № АД-П9-225пр, согласно которому Минэнерго России, Минстрою России, Минэкономразвития России и ФАС России поручено разработать проект методики расчетной модели цены «альтернативной котельной» на основе представленных рабочей группой по разработке мер государственной политики в сфере теплоэнергетики при Правительственной комиссии по вопросам развития электроэнергетики предложений по расчетной модели цены «альтернативной котельной».

Проект постановления предполагает принятие на федеральном уровне единой для всех поселений, городских округов, в которых осуществляется внедрение целевой модели рынка тепловой энергии (ценовых зонах теплоснабжения), методологии и порядка расчета предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность), выше которого единая теплоснабжающая организации не вправе поставлять тепловую энергию потребителям по нерегулируемым ценам. Предельный уровень цены на тепловую энергию (мощность) рассчитывается и утверждается органами регулирования.

Расчет предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность) базируется на принципах бенчмаркинга со стоимостью альтернативного теплоснабжения на основе наилучших доступных технологий, замещающего централизованное теплоснабжение (цена «альтернативной котельной»), определенного по расчетной модели цены «альтернативной котельной», разработанной Ассоциацией «НП Совет рынка». Предельный уровень цены на тепловую энергию (мощность), рассчитанный

в соответствии с указанной идеологией, ограничивает нерегулируемые цены для конечных потребителей тепловой энергии из общей тепловой сети с тем, чтобы нерегулируемая цена на тепловую энергию (мощность) для конечного потребителя в централизованном теплоснабжении не могла быть выше, чем стоимость альтернативного теплоснабжения, доступного для потребителя.

Проектом постановления утверждаются:

правила определения предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность), включая правила индексации предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность) (далее - Правила),

технико-экономические параметры работы котельных и тепловых сетей, используемые для расчета предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность) (далее - технико-экономические параметры работы котельных и тепловых сетей).

Правила включают в себя три раздела: раздел I «Общие положения», раздел II «Правила определения и индексации предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность)», раздел III «Порядок определения предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность)».

Раздел I «Общие положения» описывает сферу применения, принципы расчета и индексации предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность) для каждой системы теплоснабжения поселения, городского округа, отнесенного к ценовой зоне теплоснабжения, а также принципы использования при расчете предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность) технико-экономических параметров работы котельных и тепловых сетей, дифференцированных по различным параметрам.

Раздел II «Правила определения и индексации предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность)» содержит описание формул расчета (индексации) предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность) и источников данных, которые должен использовать орган регулирования при расчете предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность) по указанным формулам. Формулы расчета (индексации), описываемые в этом разделе Правил, предполагают использование

технико-экономических параметров работы котельных и тепловых сетей, устанавливаемых проектом постановления, а также параметров, которые определяются органами регулирования в соответствии с порядком, определенным указанным разделом.

Раздел III «Порядок определения предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность)» включает в себя положения о последовательности и периодичности действий по расчету (индексации) и утверждению предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность).

Технико-экономические параметры работы котельных и тепловых сетей, устанавливаемые Правительством Российской Федерации, описывают ключевые параметры альтернативного способа теплоснабжения на основе наилучших доступных технологий, в соответствии с которыми рассчитывается предельный уровень цены на тепловую энергию (мощность). Технико-экономические параметры устанавливаются с учетом дифференциации в зависимости от региональных особенностей по субъектам Российской Федерации (по видам топлива, по температурным зонам и сейсмическим районам, по территориям, относящимся и не относящимся к территориям распространения вечномёрзлых грунтов, по расстоянию на транспортировку оборудования для строительства котельной, по поселениям, городским округам, по экономическим районам Российской Федерации).

В соответствии с проектом постановления предельный уровень цены на тепловую энергию (мощность) определяется в одноставочном выражении в расчете на единицу тепловой энергии (Гкал) и состоит из суммы следующих составляющих:

составляющей, обеспечивающей компенсацию расходов на топливо при производстве тепловой энергии, определяемой с использованием такого технико-экономического параметра работы котельной и тепловых сетей как удельный расход условного топлива при производстве тепловой энергии котельной по видам топлива (природный газ, мазут, уголь), а также параметров, определяемых органом регулирования, к которым относится фактически сложившаяся цена на топливо с учетом его доставки, подлежащая индексации в соответствии с прогнозными

индексами роста цен на топливо с целью ее приведения к ценам на топливо расчетного периода регулирования, на который определяется предельный уровень цены на тепловую энергию (мощность). Орган регулирования определяет фактически сложившуюся цену на топливо с использованием объективных источников информации о ценах на топливо в системе теплоснабжения;

составляющей, обеспечивающей возврат капитальных затрат на строительство котельных и тепловых сетей, определяемой по формуле аннуитета с использованием таких технико-экономических параметров работы котельной и тепловых сетей, как норма доходности инвестированного капитала, срок возврата инвестированного капитала, базовые величины капитальных затрат на строительство котельной и тепловых сетей, базовые параметры подключения к инженерной инфраструктуре (электрическим сетям, системах водоснабжения и водоотведения, газораспределительным сетям) с учетом региональных и градостроительных особенностей, коэффициентов температурных зон, сейсмического влияния, влияния расстояния на стоимость транспортировки оборудования, а также с учетом площади и стоимости земельного участка под строительство котельной;

составляющей, обеспечивающей компенсацию расходов на уплату налогов (налог на прибыль, налог на имущество, земельный налог), предусмотренных законодательством Российской Федерации, определяемой расчетным способом исходя из параметров, определяемых при расчете других составляющих предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность), и актуальных ставок налогов в соответствии с законодательством Российской Федерации;

составляющей, обеспечивающей компенсацию прочих расходов, связанных с эксплуатацией котельных и тепловых сетей (техническое обслуживание и ремонт, электроэнергия на собственные нужды, водоподготовка и водоотведение, расходы на оплату труда, а также иные прочие расходы, включающие расходы на сырье и материалы, плату за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, удаление золы и шлака и другие расходы), определяемых исходя из технико-экономических параметров работы котельной и тепловых сетей, а также параметров,

определяемых органом регулирования в ценах базового (2015) года: цен на электрическую энергию, тарифов на питьевую воду и водоотведение;

составляющей, обеспечивающей компенсацию расходов по сомнительным долгам, определяемой исходя из доли резерва по сомнительным долгам, установленной органом регулирования, но не ниже чем 2% от суммы составляющих предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность), описанных выше;

составляющей, обеспечивающей учет отклонений фактических индексов роста цен на топливо, ставок налогов от прогнозных, учтенных при расчете предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность).

При этом в целях обеспечения гарантии инвестору актуального уровня расходов, учитываемых в предельном уровне цены на тепловую энергию (мощность), базовые величины капитальных затрат и величины прочих расходов, рассчитанные в ценах базового года, индексируются на прогнозный индекс цен производителей промышленной продукции, который совокупно отражает динамику изменения соответствующих расходов.

Правилами устанавливается, что предельный уровень цены на тепловую энергию (мощность) рассчитывается и устанавливается органом регулирования для каждой системы теплоснабжения поселения, городского округа, отнесенного к ценовой зоне теплоснабжения.

Орган регулирования ежегодно осуществляет расчет (индексацию) предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность) посредством применения формулы, установленной проектом постановления, и вводит его в действие с начала очередного года на срок 12 месяцев с календарной разбивкой по полугодиям. Орган регулирования принимает решение об утверждении предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность) не позднее 20 декабря года, предшествующего очередному периоду регулирования. До этого момента орган регулирования должен осуществить общественное обсуждение проекта решения об утверждении предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность) с формированием по итогам указанного обсуждения сводки поступивших предложений с указанием по каждому из них мотивированной позиции, содержащей

информацию об учете в решении об утверждении предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность) такого предложения.

Правилами устанавливаются требования к содержанию информации, указываемой органами регулирования как в проекте решения, так и в принимаемом решении об утверждении предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность), а также к порядку и срокам общественного обсуждения и принятия такого решения. В частности, орган регулирования должен раскрыть значения всех составляющих предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность) и их основных параметров, чтобы любое заинтересованное лицо могло проверить произведенный расчет.

Орган регулирования публикует решение об установлении предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность) на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и направляет его в федеральный орган исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов, высший орган государственной власти субъекта Российской Федерации, функционирующий на территории ценовой зоны теплоснабжения, орган местного самоуправления и единой теплоснабжающей организации.

Правилами также установлены особенности определения и утверждения предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность) впервые. В частности, особый порядок предусматривается, когда предельный уровень цены на тепловую энергию (мощность) оказывается ниже или выше тарифа на тепловую энергию, действующего на дату окончания переходного периода, предусмотренного в проекте Федерального закона. В случае если предельный уровень цены на тепловую энергию (мощность), определенный в соответствии с Правилами, оказывается ниже тарифа, то орган регулирования устанавливает предельный уровень цены равным тарифу, пока предельный уровень цены с учетом его индексации не сравняется с тарифом. В случае если предельный уровень цены на тепловую энергию (мощность) оказывается выше тарифа, то осуществляется поэтапное равномерное доведение предельного уровня цены до предельного уровня, определенного в соответствии с

Правилами, по графику, утверждаемому однократно без последующих изменений высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации на срок не более 5 лет (10 лет – в случаях, установленных Правительством Российской Федерации) в виде равномерного ежегодного увеличения доли от предельного уровня цены, определенного в соответствии с Правилами.

Федеральный антимонопольный орган осуществляет контроль правильности определения предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность).

В проекте постановления также устанавливается обязанность федеральных органов власти регулярно, но не чаще чем раз в три года, проводить анализ необходимости корректировки технико-экономических параметров работы котельных и тепловых сетей, используемых для расчета предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность), в связи с изменениями состояния финансовых и товарных рынков, в том числе из-за изменений технологий производства тепловой энергии и макроэкономических условий, направлять в Правительство Российской Федерации в установленном порядке предложения по изменению указанных технико-экономических параметров и Правил, а также публиковать результаты проведенного анализа и предложения по изменению технико-экономических параметров и Правил на официальном сайте Министерства энергетики Российской Федерации.

Кроме того, федеральные органы власти по итогам анализа функционирования ценовых зон теплоснабжения (не позднее 1 января 2019 года) должны предоставить в Правительство Российской Федерации предложения о наличии (отсутствии) целесообразности учета в Правилах и технико-экономических параметрах работы котельных и тепловых сетей особенностей проектирования тепловой сети в зависимости от этажности (плотности) жилищной застройки; исключения капитальных затрат на строительство тепловых сетей из расчета предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность); изменения подхода по выбору вида топлива, если в структуре топливного баланса системы теплоснабжения преобладает вид топлива, по которому отсутствует дифференциация технико-экономических параметров работы котельных и тепловых сетей.

Реализация предлагаемого подхода в совокупности с реализацией остальных положений законопроекта позволит создать сбалансированную систему отношений между всеми участниками процесса теплоснабжения, основанную на экономических стимулах к повышению эффективности, инвестиционной привлекательности, надежности и качеству ее функционирования, обеспечит условия для устранения ценовых перекосов при установлении цен на тепловую энергию (мощность) в регионах страны, ликвидации перекрестного субсидирования в сфере теплоснабжения, создаст необходимые источники для финансирования модернизации основных фондов, внедрению энергосберегающих технологий и снижению «котельнизации» страны.

Реализация проекта постановления не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета.

Проект постановления соответствует положениям Договора о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29 мая 2014 г.), а также положениям иных международных договоров Российской Федерации.