

О реформе теплоснабжения в Российской Федерации

16 декабря 2016 г. на пленарном заседании Государственной Думы Российской Федерации был принят в первом чтении проект 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».

Законопроект является способом выхода из тяжелого кризисного состояния, в котором находится российское теплоснабжение.

За последние 30 лет отпуск в системах централизованного теплоснабжения упал почти в два раза. Образовался существенный избыток мощности тепловых источников: ТЭЦ загружены примерно на 30% от установленной мощности; котельные загружены в среднем на 15 % от установленной мощности. При этом снизилась доля электроэнергии, выработанной ТЭЦ в теплофикационном режиме: с 34% в конце 1980-х г. до 28% в 2011 г. На этом фоне произошел рост числа мелких коммунальных котельных: с 2000 г. более, чем на 20%. Более чем в 1,5 раза выросло число котельных, сжигающих природный газ. Все это приводит к ежегодному пережогу топлива на ТЭС – свыше 30 млн. тун. в год, что негативно сказывается на экологии.

Таким образом, уже заложенные в действующем законе о теплоснабжении принципы конкуренции между источниками тепловой энергии на практике не учитываются. В схемах теплоснабжения принимаются неэффективные решения, когда вместо недогруженной ТЭЦ загружаются менее эффективные и более затратные котельные, тарифы на тепло которых могут превышать тариф ТЭЦ более чем в 3 раза; когда для обеспечения теплом новых потребителей вместо увеличения нагрузки на действующие ТЭЦ за счет реконструкции и строительства тепловых сетей принимается решение о строительстве и вводе в эксплуатацию новых источников тепловой энергии, что приводит к дополнительному росту тарифов и бюджетных субсидий.

Сокращение доли выработки тепловой энергии на ТЭЦ приводит к тому, что наиболее экономичные и надежные теплоисточники в массовом порядке

становятся неэффективными на рынке электроэнергии, где сначала получают статус «вынужденных» генераторов, а потом и вовсе выводятся из эксплуатации. При этом ввиду отсутствия согласия региональных властей на вывод из эксплуатации «вынужденной» генерации, такие ТЭЦ остаются в рынке и оплачиваются по цене в несколько раз выше рыночной цены на мощность, что приводит к росту платежа потребителей регионов за электрическую энергию (мощность) на 10 млрд руб.

Растет износ объектов инфраструктуры – около 70% теплосетей работают с превышением нормативного срока службы; 20% котлов и турбин тепловых электростанций старше 50 лет; аварийность в теплосетях только за период с 2007 по 2013 гг. увеличилась на 45%. Уровень потерь в теплосетях достигает 20-30%, что практически в четыре раза выше, чем в европейских странах. Все это усугубляется неэффективностью теплопотребления.

На этом фоне идет стремительное ухудшение надежности и качества теплоснабжения. Около 30% жителей многоквартирных домов в нашей стране жалуются на качество и недостаток тепла.

Тарифы для конечных потребителей растут ежегодно. Несмотря на переход к долгосрочному регулированию тарифов их базовая структура по-прежнему определяется по принципу «затраты плюс», то есть зависит от количества организаций и достигнутого уровня их расходов, что не способствует ни повышению эффективности, ни улучшению качества обслуживания потребителей.

В общей платежке населения за жилищно-коммунальные услуги доля тепла составляет 50%. Поэтому рост тарифов на тепло, долгие отключения и плохое качество горячей воды, перетопы или недотопы квартир, особенно в период начала и окончания отопительного периода, все чаще отражаются в соцопросах как причина недовольства.

Теплоэнергетика нуждается в колоссальном объеме средств на модернизацию. Потребности в инвестиционных ресурсах оцениваются более чем в 2,5 трлн рублей. на период до 2025 г. Около трети этой суммы требуется на обновление ветхих теплосетей (магистральных и коммунальных), около 40% – на обновление источников генерации (котельных и ТЭЦ), значительный объем инвестиций придется на оптимизацию операционных расходов (диспетчеризация, автоматизация, создание системы раннего диагностирования, повышение

квалификации, профессионализма персонала, создание удобной инфраструктуры для работы с потребителями и т.д.). Текущие вложения в модернизацию недостаточны.

По данным Росстата, в 2014 г. инвестиции в теплоэнергетику и централизованное теплоснабжение составили 87 млрд руб. При этом их объем ежегодно сокращается. Данная ситуация вынужденно компенсируется ежегодными субсидиями бюджетной системы в отрасль теплоснабжения (без учета субсидий за ЖКУ), которые составляют около 150 млрд рублей при потребности в 200 млрд рублей, что составляет около 13% НВВ отрасли.

Необходимо открыто признать – средств, выделяемых бюджетами разных уровней на модернизацию тепловой энергетики, недостаточно; возможности этого источника практически исчерпаны. С учетом сокращения инвестиционных ресурсов бюджетной системы, единственной возможностью по развитию отрасли в современных условиях является привлечение частных инвестиций. Однако у частных инвесторов недостаточно стимулов вкладывать свои средства в условиях текущей системы регулирования отрасли. Действующая модель организации отрасли не способствует не только привлечению дополнительных инвестиционных ресурсов, но и эффективному использованию тех инвестиций, которые все же удается привлечь. Около 37% потребности в инвестициях можно сократить только за счет повышения эффективности субъектов рынка (причем, в большей степени – за счет повышения эффективности производителей), а так же за счет софинансирования обновления ТЭЦ с рынка электроэнергии.

Основные причины сложившегося положения в теплоснабжении:

- Искаженная ценовая политика
 - Внутриотраслевое перекрестное субсидирование - между паром и водой
 - Перекрестное субсидирование между двумя рынками – электроэнергии и тепла
 - Фактически отсутствие долгосрочных тарифов
 - Сохранение предельного тарифа для ТЭЦ (при отмене предельных тарифов сетей, котельных и для конечного потребителя)
- Избыточное административное (регуляторное) давление
- Размытая ответственность

Попытки частично скорректировать ситуацию, которые предпринимались в последние годы, оказались недостаточными – назрела необходимость кардинальных изменений в системе организации теплоснабжения.

Для реализации этих кардинальных изменений и разработан обсуждаемый законопроект, стратегическая цель которого – повышение эффективности функционирования и комплексного развития систем теплоснабжения.

Законопроект разработан в соответствии с Поручениями Президента и Правительства Российской Федерации и внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Российской Федерации 30 мая 2016 года.

Законопроект является результатом трехлетней работы по анализу ситуации в отрасли теплоснабжения и выбору оптимального способа решения накопившихся проблем. С 2013 года законопроект обсуждается на различных «площадках» с привлечением заинтересованных руководителей федерального и регионального уровня, экспертного сообщества, представителей энергетических компаний. Он прошел процедуру общественных обсуждений, и оценки регулирующего воздействия, а также согласование с федеральными органами исполнительной власти (ФАС России, Минстрой России, Минэкономразвития России), в ходе которого были рассмотрены и урегулированы все разногласия. Также Минюстом России проведена антикоррупционная экспертиза законопроекта, по заключению которой коррупциогенных факторов не выявлено.

С конца 2016 г. начато активное обсуждение законопроекта с депутатами Государственной Думы Российской Федерации. 10 ноября 2016 г. состоялся «круглый стол», организованный Комитетом по энергетике. 17 и 24 января 2017 г. проведено обсуждение законопроекта с внутрифракционными группами фракции «Единая Россия». 26 января 2017 г. проведено совещание в Комитета Государственной Думы Российской Федерации по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству по обсуждению законопроекта.

В ходе обсуждений были озвучены ряд вопросов по законопроекту.

В связи с этим отмечаем следующее.

1. Вопреки утверждениям оппонентов, законопроект не предполагает безусловного роста цен на тепловую энергию для потребителей.

Орган регулирования устанавливает только предельный уровень цены на тепловую энергию в каждой системе теплоснабжения, выше которого цены для

потребителей быть не могут. Предельный уровень определяется методом сравнения со стоимостью наилучшего доступного для потребителя способа альтернативного теплоснабжения (цена «альтернативной котельной»), что исключает перенос бремени неэффективных, избыточных затрат теплоснабжающих организаций на потребителей. Следует отметить, что при текущем регулировании такая гибкость в ценообразовании невозможна, что и приводит к уходу потребителей от системы централизованного теплоснабжения.

Некоторые критики высказывают опасения, что законопроект не обеспечивает защиту потребителей от роста цен. Это утверждение не соответствует действительности. Законопроект также содержит механизмы сглаживания возможных ценовых последствий. Если предельный уровень, равный цене «альтернативной котельной», выше текущего тарифа, то **нет обязательного одномоментного роста цены до предельного уровня**. Есть право региональных властей установить график постепенного роста предельного уровня в течение до 10 лет. При этом, если региональная и местная власть примут решение о переходе на новую модель и рост цены приведёт к превышению индексов изменения платежа граждан, то региональные власти могут воспользоваться уже действующими сейчас механизмами их превышения (по согласованию с представительными органами местного самоуправления), которыми они сейчас активно пользуются (по более чем 1000 поселений приняты такие решения). Также предполагается внесение изменений в акты Правительства РФ в части расширения оснований для такого превышения без ущерба для других коммунальных услуг. Не исключено изменение и самих индексов платы граждан по решению Правительства РФ для муниципальных образований, в которых будет применяться законопроект. Это предусмотрено в принятой Правительством РФ дорожной карте по внедрению целевой модели рынка тепловой энергии (распоряжение № 1949-р от 2 октября 2014 г.).

В дополнение к этому, нами предлагается дополнить законопроект правом ЕТО и органу местного самоуправления договориться о ценах поставки тепловой энергии потребителями ниже предельного уровня в рамках соглашения о реализации схемы теплоснабжения, которое они обязаны заключить. При таком подходе предельный уровень цены «альтернативной котельной» не меняется, но ЕТО добровольно принимает на себя обязательство (в рамках соглашения)

определять цены для потребителей ниже предельного уровня на определенный размер.

Заключение такого соглашения можно сделать условием для применения новой модели рынка тепловой энергии.

Необходимо отметить, что методика расчета предельного уровня цены «альтернативной котельной» уже разработана и размещена в открытом доступе на сайте Минэнерго России, каждый из вас может ее изучить и применить для расчетов по конкретному интересующему муниципальному образованию.

2. Ряд вопросов связан с деятельностью единой теплоснабжающей организации (ЕТО)

Некоторые оппоненты, по-видимому, забывают, что сам институт ЕТО уже создан действующим законом «О теплоснабжении», а критерии определения ЕТО установлены Постановлением Правительства Российской Федерации № 808 еще в 2012 г.! Согласно именно действующему законодательству, а не законопроекту (как говорят некоторые) ЕТО уже сейчас должна определяться в схеме теплоснабжения как самая крупная компания в системе теплоснабжения независимо от того, является ли она производителем тепловой энергии или тепловой сетью с целью обеспечения ее финансовой состоятельности и высокой ответственности по обязательствам, в том числе по оплате, перед контрагентами (теплоисточниками и теплосетями), минимизируя риск неплатежей. В действующей модели ЕТО лишена большинства необходимых для эффективного функционирования прав и обязанностей, кроме функции единого закупщика. В новой модели **ЕТО становится центром ответственности в системе теплоснабжения: перед обществом и государством – за инвестиционные мероприятия и целевые показатели теплоснабжения в схеме теплоснабжения, перед потребителями – за надежность и качество услуг в договорах теплоснабжения.** Законопроектом значительно усиливается ответственность ЕТО за несоблюдение своих обязательств. Делает ее понятной и регулируемой. Если сейчас основным инструментом воздействия на субъекты теплоснабжения является уровень тарифа, то в новой модели предлагаются открытые правила игры, конкретные нарушения – конкретные виды ответственности. Так, **основной мерой ответственности ЕТО за несоблюдение своих обязательств становятся экономические санкции как перед государством, так и перед каждым**

потребителем. Контроль за выполнением инвестиционных обязательств ЕТО выполняет орган местного самоуправления. Для этого вводится новый вид муниципального контроля, результатом которого может стать привлечение ЕТО к административной ответственности за неисполнение зафиксированных в схеме теплоснабжения мероприятий. Также между ЕТО и ОМСУ заключается обязательное соглашение о реализации схемы теплоснабжения, в том числе ее целевых показателей, с обязательствами и ответственностью за их не исполнение, в которой может быть предусмотрена дополнительная гражданско-правовая ответственность ЕТО. Инструмент гражданско-правовых отношений набирает обороты во многих отраслях, следует использовать эти практики и в сфере теплоснабжения. Почему бы не предоставить бизнесу и органам местного самоуправления детализировать взаимные права и обязательства, заинтересовать их и дать инструменты работать сообща?

Ко второму чтению в законопроекте можно еще больше усилить ответственность ЕТО, включив в критерии ценовых зон наличие соглашения о реализации схемы теплоснабжения. Это позволит уже при принятии решения о переходе к новой модели зафиксировать обязательства ЕТО по инвестициям. Также в рамках соглашения о реализации схемы теплоснабжения могут быть предусмотрены обеспечительные меры исполнения ЕТО своих обязательств, в том числе в виде гарантий, поручительств и иных мер.

Для того, чтобы ЕТО могла эффективно выполнять свои обязательства, законопроект наделяет ее полномочиями влиять на систему теплоснабжения, снижая административное давление (разработка схемы, распределение нагрузки между теплоисточниками вне схемы, согласование вывода из эксплуатации, заключение свободных договоров с контрагентами) с одновременным усилением системы «одного окна» через ЕТО по купле-продаже и по подключению: так как для того, чтобы отвечать за всю систему, нужно иметь возможность оперировать всеми объемами тепловой энергии).

Экономическая модель деятельности ЕТО строится на разнице между доходом от продажи тепла по ограниченной государством цене и расходами на производство и передачу тепловой энергии, которые формируются на свободной договорной основе, то есть являются управляемыми. Такая модель будет стимулировать ЕТО к эффективной работе. Чем эффективнее будет ее работа, тем

больше финансовый результат ее деятельности. Вместе с тем, ЕТО становится центром ответственности за надежность и качество теплоснабжения перед потребителем, она обязана выплачивать значительные штрафы в случае нарушения этих показателей. Поскольку ЕТО не в состоянии самостоятельно выполнить свои обязательства без участия иных теплоснабжающих организаций, она будет экономически заинтересована в сотрудничестве с другими теплоснабжающими организациями, чтобы выполнить возложенные на нее обязательства. Это сдерживает ЕТО от соблазнов снижать себестоимость производства и поставки тепловой энергии в ущерб надежности и качеству теплоснабжения и наоборот мотивирует вкладываться в их повышение.

В такой модели создаются экономические предпосылки для комплексного развития повсеместно устаревших систем теплоснабжения.

Мы признаем, что ЕТО - это лицо, занимающее доминирующее положение (монополия), однако в этом нет ничего плохого в предлагаемой модели. Вопреки встречающемуся ошибочному мнению, новая модель не устраняет конкуренцию в теплоснабжении. Наоборот, конкуренцию ЕТО в такой модели создает альтернативное теплоснабжение, самый мощный стимул для ЕТО. У новых потребителей всегда есть выбор, а для существующих потребителей установлена предельная цена, соответствующая стоимости альтернативного теплоснабжения. Вместе с тем, особо подчеркнем для тех, кто опасается возможных негативных проявлений монопольного поведения ЕТО - **ЕТО как доминанта будет всегда находиться под контролем ФАС России.** За злоупотребление своим доминирующим положением она будет нести ответственность в виде серьезных оборотных штрафов.

Важно также, что, вопреки существующему ошибочному мнению, ЕТО не формирует правила игры самостоятельно – **стандарты обслуживания и взаимодействия определяются в соответствии с требованиями, установленными Правительством РФ и под контролем ФАС России**, критерии загрузки мощностей определяются в законе, выбор контрагентов в схеме теплоснабжения, схема теплоснабжения утверждается уполномоченным органом и осуществляется с учетом предложений иных теплоснабжающих организаций и т.д.

Взаимоотношения с потребителями будут строиться исключительно по правилам, определенным Правительством РФ, как это уже осуществляется сегодня.

Законопроект лишь возлагает на ЕТО дополнительные обязательства по разработке стандартов обслуживания потребителей, по требованиям Правительства РФ. Сегодня аналогичные стандарты разрабатывают гарантирующие поставщики, поставляющие электрическую энергию потребителям. И виден результат: созданы сайты, поступают предложения по способам оплаты, размещены все виды договоров и многое другое, что делает для потребителя правила снабжения понятным и доступными.

Законопроект также устанавливает механизмы разрешения спорных ситуаций (расчета цен в случае споров). **Обращаем внимание, законопроект не отменяет ни один из действующих видов государственного контроля, а только вводит новые, дополнительные.** Такие ограничения позволят предотвращать возможные злоупотребления и недобросовестное поведение ЕТО, но при этом не нанесут ущерба для нормального ведения бизнеса.

Конкуренция между теплоисточниками в системах теплоснабжения ограничена возможностями передачи тепла на дальние расстояния, гидравлическими параметрами и значительными капитальными затратами, необходимыми для снятия ограничений пропускной способности тепловой сети. В следствии чего, такая «конкуренция» будет приводить к локальным избыткам мощностей генерирующего и теплосетевого комплекса, что в свою очередь неизбежно приведет к существенному удорожанию тепловой энергии. Поэтому конкурентная модель как в электроэнергетике в сфере теплоснабжения не может быть применена в зеркальном исполнении.

3. О роли органов государственной власти и местного самоуправления в новой модели рынка тепловой энергии.

Высказывается мнение, что законопроект допускает возможность снижения ответственности органов местного самоуправления за работу систем централизованного теплоснабжения. Если открыть законопроект, то видно, что - **ни одно полномочие органов власти всех уровней не исключается, а вот дополнений - изрядное количество.** В связи с этим подчеркиваю - **законопроект не просто сохраняет контролирующую роль региональных и местных органов власти, а усиливает ее вводит новые формы контроля и управления ситуацией в теплоснабжении, в том числе:**

1) сохраняется самая важная функция – возможность регулирования цены. Только она устанавливается в виде предельного уровня (цена «альтернативной котельной»), устанавливается субъектами Российской Федерации (РЭЖами), исходя из правил, утверждаемых постановлением Правительства. График доведения до цены «альтернативной котельной» устанавливается региональными властями;

2) за органами местного самоуправления сохраняются функции по организации теплоснабжения в поселении, а именно: определению и смене ЕТО, по утверждению схем теплоснабжения для городов с населением 500 тыс. чел. и менее и по участию в рассмотрении схемы теплоснабжения для городов с населением свыше 500 тыс. чел., по проверке готовности муниципального округа к отопительному сезону, по рассмотрению жалоб граждан, по принятию мер в случае отказа ЕТО от теплоснабжения. Также для органов местного самоуправления вводятся новые функции: по осуществлению муниципального контроля за инвестиционными мероприятиями, закрепленными за ЕТО в схеме теплоснабжения, по заключению соглашения о реализации схемы теплоснабжения с ЕТО.

Кроме того, органы местного самоуправления непосредственно участвуют в принятии решения, поскольку их согласие о переходе на новую модель наряду с согласием руководителей субъектов Российской Федерации является обязательным условием перехода на новую модель.

Задавался вопрос о возможном выходе из модели после окончания переходного периода. Выход, по сути, означает смену правил. Возможность такого исхода снижает уверенность инвесторов в стабильности правил, увеличивает риски, что в совокупности снижает инвестиционную привлекательность сферы теплоснабжения и, по сути, означает "обман инвесторов". В этом смысле новая модель построена аналогично действующей - сейчас нет выхода из долгосрочного тарифного регулирования, а выход из концессионного соглашения осуществляется при существенном нарушении условий концессионного соглашения одной из сторон, при этом государство обязано найти в этом случае нового концессионера, но не отменить концессию. Также при расторжении концессионного соглашения инвестор вправе потребовать от государства возмещения расходов на создание и (или) реконструкцию объекта

концессионного соглашения. Все это сделано в целях защиты прав инвесторов. Возможные проблемы при реализации новой модели в основном касаются возможных недобросовестных действий ЕТО. **Уже сейчас при систематическом невыполнении обязательств предусмотрена процедура лишения статуса ЕТО (законопроект это не меняет).** Это позволит сменить недобросовестного участника без изменений правил работы рынка.

В конечном итоге реформа рынка тепла направлена на улучшение условий теплоснабжения потребителей, которые должны в первую очередь почувствовать позитивные изменения: упростится их взаимодействие с инфраструктурой, возрастут качество и надежность теплоснабжения, увеличится комфортность жизни (например, из практики исчезнет продолжительное летнее отключение горячей воды, которое является следствием устаревших подходов к диагностике и ремонту тепловой сети). Увеличатся достоверность (точность) расчетов и прогнозируемость затрат на тепло. Потребители смогут обеспечить экономию затрат за счет повышения энергоэффективности, что в итоге приведет к уменьшению совокупного платежа за тепло. Наконец, будут созданы равные условия в границах каждого муниципального образования. Положительные эффекты несет реализация законопроекта и для бизнеса, как для компаний уже действующих в отрасли, так и для потенциальных инвесторов. Снижается административное давление на бизнес. Существенно повышается экономическая мотивация компаний к оптимизации и развитию теплоснабжения. Выстраивается система стабильных долгосрочных отношений между субъектами отрасли, которая приводит к значительному снижению рисков инвестирования и способствует притоку инвестиций. В тепловой энергетике реализация законопроекта позволит к 2025 г. удовлетворить существующие потребности в инвестициях, оцениваемую в **2,5 трлн руб.** (здесь и далее - в ценах 2013 г. при условии повсеместного внедрения модели), при этом общую величину потребности в инвестициях можно снизить на 37% (на 935 млрд руб.) за счет предлагаемых законопроектом организационных и управленческих изменений (повышения эффективности производства и потребления тепловой энергии, а также за счет софинансирования обновления ТЭЦ с рынка электроэнергии). За счет создания преимущественных условий для наиболее эффективных источников генерации увеличивается общий уровень энергоэффективности теплоснабжения.

Наконец, ощутимую выгоду от законопроекта получает государство. Создаются условия для перехода одной из ключевых отраслей отечественной экономики к новому технологическому укладу на основе лучших мировых технологий и на базе отечественной промышленности. Активизация инвестиционного процесса в теплоснабжении создает мультипликативный эффект для развития смежных отраслей (в том числе, машиностроения (прежде всего, производства энергетического оборудования), строительного сектора, металлургии, производства современных материалов, добычи полезных ископаемых и т.п.).

По прогнозам, реализация законопроекта позволит создать к 2025 г. не менее **37 тысяч** новых рабочих мест, сформирует прочную базу для импортозамещения в перечисленных секторах и обеспечит увеличение ВВП в смежных отраслях к 2025 г. не менее, чем на **660 млрд. руб.** Прогнозируется увеличение налоговых поступлений более чем на **800 млрд руб.**. Помимо этого, нагрузка на бюджет по ежегодному субсидированию отрасли теплоснабжения снизится на **150 млрд руб.**

Таким образом, законопроект обеспечивает комплексное развитие тепловой энергетики и в целом российской экономики при соблюдении баланса интересов всех субъектов теплоснабжения.

В заключении еще раз подчеркиваем, что **переход к новой модели является добровольным, по согласованию с региональной и местной властью с оценкой всех последствий применительно к конкретному муниципальному образованию.** Это означает, что если все стороны устраивает текущая модель и текущая ситуация в теплоснабжении в конкретном муниципальном образовании, то перехода к новой модели в этом муниципальном образовании не будет. Однако для каких-то муниципальных образований такая модель может стать спасательным кругом, не нужно их в этом ограничивать.