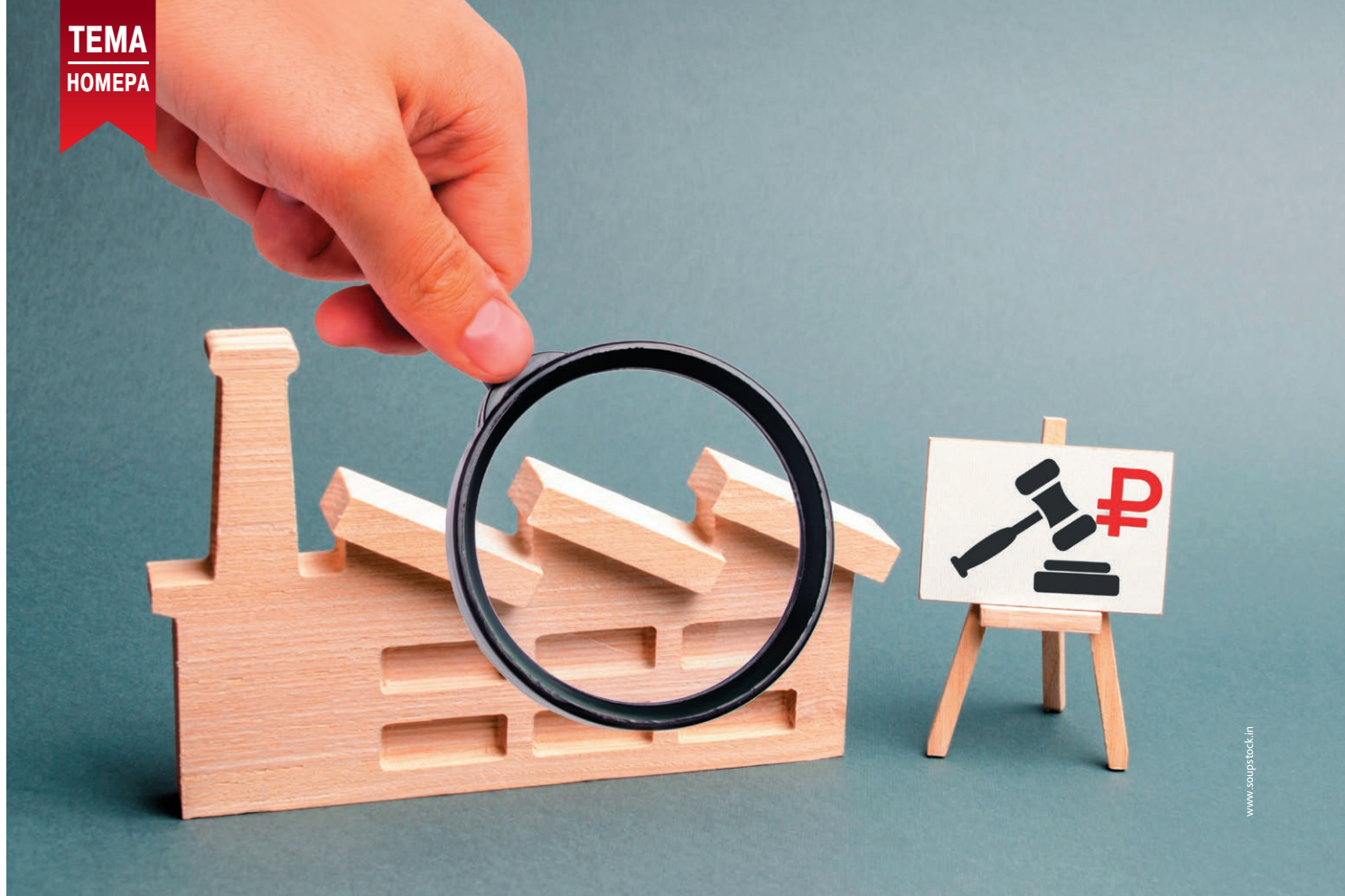




МЕТОД «АЛЬТЕРНАТИВНОЙ КОТЕЛЬНОЙ» – ЭФФЕКТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТ РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: «альтернативная котельная», тарифообразование, Федеральная антимонопольная служба (ФАС), ценовые зоны теплоснабжения, единая теплоснабжающая организация (ЕТО)

Д. А. Талюкин, председатель Комитета по энергосбережению и энергоэффективности Санкт-Петербургского регионального отделения общественной организации «Деловая Россия», аспирант кафедры «Электротехника и теплоэнергетика» ПГУПС

Сегодня среди профессионалов в области теплоэнергетики и ресурсосбережения часто обсуждается актуальность перехода на метод «альтернативной котельной». Однако само понятие «альтернативная котельная» или «ценовая зона теплоснабжения» вызывает множество вопросов. Что же представляет собой «альтернативная котельная» и с какой целью данная методика введена в отношения между ресурсоснабжающей организацией и потребителем? Не применяется ли она для того, чтобы обойти требование постановления Правительства РФ № 163¹, которое регламентирует контроль со стороны ФАС России за ростом тарифов в области газо-, тепло-, водо- и энергоснабжения, водоотведения и обращения с отходами?

¹ Постановление Правительства РФ от 4 февраля 2023 года № 163 (ред. от 11 июня 2024 года) «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 543».

ФАС России осуществляет² проверку достоверности и экономической обоснованности расходов, которые учитываются при формировании тарифов. К таким расходам, в частности, относятся инвестиционные программы ресурсоснабжающих организаций (РСО) – затраты на них в полном объеме могут быть включены в тариф на коммунальные услуги. Вследствие этого рост тарифов строго регулируется и подлежит тщательному контролю. Если надзорный орган обнаружит нецелевое использование таких средств, то региональный орган власти обязан будет исключить эту сумму из тарифа в соответствии с предписанием. Население под защитой от произвола ресурсников, а тарифы не растут необоснованными темпами.

В сущности, метод «альтернативной котельной» представляет собой один из способов стандартизации и обоснования формирования тарифов, а также разработки некоего теплотехнического эталона. Инновационная методика подхода к тарифообразованию в сфере централизованного теплоснабжения в России официально опубликована в рамках федерального закона № 279-ФЗ³.

Попытаемся проанализировать инновационную модель рынка тепла, внедряемую на уровне муниципальных образований, регионов и федеральных округов Российской Федерации. Разберем, действительно ли цель данной модели – установление единой справедливой стоимости тепловой энергии, основанной на принципах, обеспечивающих справедливое ценообразование для потребителей.

Определение тарифа в методике «альтернативной котельной»

Новый принцип определения тарифа на коммунальные услуги со стороны РСО в действительности не содержит в себе каких-то сложных методик или многоэтажных формул. На деле все довольно просто: стоит лишь представить, что отдельно взятый жилой дом или микрорайон условно отключается от централизованного теплоснабжения и так же виртуально подключается к воображаемой локальной небольшой котельной, которая занимается обеспечением этого конкретного объекта. Такой источник тепла обладает мощностью не более 10 Гкал/ч.

Тариф по методике «альтернативной котельной» определяется путем калькуляции всех затрат на возведение такой виртуальной котельной, а также на ее содержание, необходимое топливо и эксплуатационные затраты на весь срок службы этого источника. Для расчета стоимости эксплуатации локальной котельной применяются передовые экономически доступные технологии, направленные на обеспечение максимальной эффективности использования мощности источника тепла. После этого производится деление суммы всех затрат на общую тепловую энергию, что позволяет определить экономически обоснованный рыночный тариф.

Важно отметить, что в тариф не включаются «прочие расходы» и затраты ресурсоснабжающей организации, не имеющие прямого отношения к выработке тепловой энергии для нужд потребителей.

В сущности, метод «альтернативной котельной» предполагает отказ от государственного регулирования тарифов организаций, занимающихся ресурсоснабжением, таких как производители тепловой энергии, сетевые компании и теплоснабжающие организации (ТСО). При этом муниципалитет определяет единую ТСО и заключает с ней концессионное соглашение на 10–15 лет. Региональная энергетическая комиссия устанавливает на весь срок действия соглашения предельную конечную цену за единицу тепла. Выше этого предела цена на тепловую энергию вырасти не сможет.

Решение проблемы аварийности в теплоснабжении

Цель проведения реформы в сфере теплоэнергетики заключается в разрешении критической ситуации, сложившейся в области инженерной инфраструктуры как со стороны ресурсоснабжающих организаций и теплосетей, так и непосредственно у потребителей. В [1] отмечалось, что состояние большинства основных фондов теплоснабжения в нашей стране приближается к критическому. Так, средний процент износа сетевого хозяйства в России колеблется в диапазоне 40–90 %. При этом распределение по регионам страны – нелинейное: 45 % всех коммунальных аварий, произошедших в течение 2022 года, пришлось на Нижегородскую, Московскую, Кировскую, Свердловскую и Иркутскую области. В 2022 году в Российской Федерации было зарегистрировано 3 660 случаев повреждения тепловых сетей, включая 670 инцидентов на магистральных трубопроводах диаметром более 200 мм и 497 аварий на котельных. Нижегородская область стала лидером по количеству происшествий – за отопительный сезон здесь произошло 538 аварий в тепловом хозяйстве.

Такое количество инцидентов во многом обусловлено масштабами развития теплового сектора и наличием множества локальных систем теплоснабжения, где часто происходят незначительные инциденты. Следует также отметить, что рост вновь возводимого жилья только увеличивает нагрузку на устаревшие коммуникации, приводя их к выходу из строя значительно быстрее.

Привлечение инвестиций в модернизацию теплоснабжения

Концепция «альтернативной котельной» в сфере ценообразования на отопление призвана:

- с одной стороны, привлечь инвестиции в модернизацию системы теплоснабжения;
- с другой – обеспечить защиту населения от необоснованного роста тарифов на коммунальные услуги. Это осу-

² Согласно положению Постановления Правительства Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 543 «О государственном контроле (надзоре) за реализацией исполнительными органами субъектов Российской Федерации полномочий в области регулирования цен (тарифов)», ФАС России контролирует, как РСО и органы исполнительной власти соблюдают законодательство в сфере утверждения и применения цен на коммунальные ресурсы.

³ Федеральный закон РФ от 29 июля 2017 года № 279-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О теплоснабжении” и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования системы отношений в сфере теплоснабжения».

ществляется путем установления такого уровня стоимости централизованного теплоснабжения для потребителей, который не должен превышать затрат на переход к использованию собственных источников генерации тепла.

Как показала практика, текущий механизм формирования тарифа не дает экономической обоснованности для долгосрочных инвестиций рыночным игрокам. Несмотря на огромный потенциал для инвестиций – порядка 2,5 трлн руб. в течение 10 лет, по данным Минэнерго России на май 2019 года, – существующее положение в отрасли не делает ее привлекательной для инвесторов. Условия нынешнего тарифообразования предполагают обязательства снижения тарифа по факту проведения модернизации: то есть инвестор в текущем году вкладывает средства в улучшение инфраструктуры, а в следующем обязан снизить тариф по причине сокращения затрат за счет проведенной модернизации. Данная схема, по всей видимости, не обеспечивает инвестору никаких гарантий возмещения вложенных средств и препятствует развитию отрасли. При этом методика «альтернативной котельной» обеспечивает предсказуемость стоимости выработанной тепловой энергии: установленный тариф ежегодно будет изменяться в рамках предельного уровня цены на тепло только на размер инфляции, и этого будет достаточно, чтобы гарантировать инвесторам возврат инвестиций.

Таким образом, концепция «альтернативной котельной» подразумевает определение рыночной стоимости с прогнозируемыми изменениями, что стимулирует инвестиции в отрасль для ее обновления и уменьшения количества аварий.

Ценовые зоны теплоснабжения

В каких субъектах Российской Федерации может быть использована методика «альтернативной котельной»? В 2017 году закон № 190-ФЗ «О теплоснабжении»⁴ дополняется статьей 23.3 «О ценовых зонах теплоснабжения». Ценовые зоны теплоснабжения – это населенные пункты, городские округа, в которых цены на тепловую энергию для потребителей, поставляемую единой теплоснабжающей организацией (ЕТО), ограничены предельным уровнем.

Чтобы муниципальное образование, городской округ или поселение вошли в ценовую зону теплоснабжения в соответствии с изменениями к закону № 190-ФЗ (от 26 февраля 2024 года), они должны соответствовать ряду критериев:

1) наличие утвержденной схемы теплоснабжения поселения, муниципального округа, городского округа;

2) суммарная установленная мощность источников тепловой энергии в зоне деятельности ЕТО (или нескольких таких организаций) должна составлять 50 % и более от суммарной установленной мощности источников тепловой энергии, указанных в схеме теплоснабжения. ЕТО может стать организацией, владеющей или управляющей крупнейшими теплоисточниками в зоне теплоснабжения (ТЭЦ, котельными) либо владеющей большей частью тепловых сетей;

3) наличие совместного обращения в Правительство РФ об отнесении муниципального образования к ценовой зоне теплоснабжения от исполнительно-распорядительного

органа муниципального образования и единой теплоснабжающей организации;

4) согласие высшего исполнительного органа субъекта РФ на отнесение поселения, муниципального округа или городского округа, находящихся на территории субъекта РФ, к ценовой зоне теплоснабжения.

Подчеркнем, что переход на систему взаиморасчетов, основанную на методе «альтернативной котельной», является добровольным решением. Однако процесс оформления вступления в ценовую зону теплоснабжения длителен и может занять от 2 до 3 лет для региональной власти, инициирующей переход.

Переход муниципальных образований на «альтернативную котельную»

Определить точное количество муниципальных образований, желающих перейти на новую методику расчета, затруднительно. Однако в октябре 2024 года сообщалось, что к проекту присоединились 44 муниципальных образования с общим населением более 14 млн человек, что составляет около 9 % от общего населения страны.

Чтобы принять такое решение на уровне руководства муниципального образования, необходимо провести глубокий анализ возможных последствий и преимуществ перехода в ценовую зону теплоснабжения. Также требуется разработать план модернизации системы теплоснабжения, тщательно провести переговоры и убедить всех заинтересованных лиц на местном и региональном уровнях. Кроме того, необходимо выполнить системную и последовательную работу по разъяснению особенностей и преимуществ новой модели для потребителей, а также обосновать свое решение на федеральном уровне. Новые зоны тарифного ценообразования располагаются на территориях присутствия таких теплогенерирующих компаний, как ООО «Байкальская энергетическая компания» (1 МО), ООО «Теплоэнерго-ремонт» (1 МО), ООО «Сибирская теплоэнергетическая компания» (1 МО), АО «Дальневосточная генерирующая компания» (3 МО), ООО «Сибирская генерирующая компания» (11 МО), ПАО «Т Плюс» (17 МО).

Решение, которое предстоит принять муниципальной власти, представляется непростым. Однако стоит обратить внимание на то, что инициатива в этом вопросе должна исходить в первую очередь от ресурсоснабжающих организаций. Их прямая заинтересованность в этом очевидна. Прежде чем приступать к этому непростому процессу, местному ресурсоснабжающему предприятию следует тщательно продумать свои действия. В противном случае на совещаниях у главы города придется лишь разочарованно пожимать плечами. Следует в обязательном порядке обеспечить пристальное внимание к следующим основополагающим моментам:

- рассчитать объем необходимых вложений;
- провести анализ и оценку потенциальных результатов

от реализации этих мер, определить стоимость «альтернативной котельной» и сопоставить ее с действующими тарифами;

⁴ Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (с изменениями и дополнениями).

- установить границы, в пределах которых рост стоимости тепла для потребителей будет считаться допустимым;
- проанализировать финансовые результаты для местного бюджета, а также изменение коммунального платежа населения за предоставляемую тепловую энергию.

Результаты от внедрения метода «альтернативной котельной»

Новый метод в значительной степени будет способствовать тому, чтобы поставщики стремились к повышению эффективности процесса поставки тепла. Дело в том, что при расчете тарифов по методике «альтернативной котельной» теплоснабжающие организации обязаны реализовывать тепло по цене, не превышающей предельного уровня. Это означает, что неэффективные компании не смогут покрыть свои издержки за счет тарифа. Им придется либо повысить собственную эффективность, либо покинуть рынок. Вместе со стабильным уровнем цены единая теплоснабжающая организация (ЕТО) берет на себя обязательства по модернизации системы теплоснабжения, полную ответственность за всю цепочку производства и передачи тепловой энергии, а также за качество и надежность, включая финансовую сторону вопроса. За нарушения для ЕТО предусмотрены штрафы, а платеж для потребителей в случае сбоев будет снижен.

В случае если стоимость «альтернативной котельной» окажется ниже действующих тарифов в населенном пункте, тарифы будут заморожены до тех пор, пока они не сравняются с предельным уровнем. А когда так называемый предельный уровень окажется выше применяемых на данном этапе тарифов – их необходимо будет догонять в соответствии с плавным графиком в течение 5–10 лет, что не должно существенно отразиться на кармане потребителя. Регулирование динамики повышения тарифа до уровня «альтернативной котельной» осуществляется за счет местных понижающих коэффициентов в целях избегания резкого изменения платы за услуги теплоснабжения.

Из соображений справедливости отметим, что для всех инициативных первопроходцев методики «альтернативной котельной» вступление в ценовую зону теплоснабжения было ознаменовано повышением тарифа на теплоснабжение. Например, в г. Рубцовске (Алтайский край) разница между текущим тарифом и тарифом «альткотельной» составила около 34 %, в рабочем пос. Линево (Новосибирская обл.) – не менее 25 %, в Барнауле (Алтайский край) – около 50 %.

Представители местных администраций совместно с ресурсоснабжающими компаниями этих муниципальных образований разработали методики сдерживания тарифной динамики. При условии инвестиций в развитие систем теплоснабжения этих городов в общем размере около 11 млрд руб. на первичном этапе инициатива безусловно положительно отразилась на общем положении дел и с инженерной инфраструктурой, и со снижением аварийности в отрасли. Положительные результаты привлекают в программу новых участников: по оценке Минэнерго России в конце октября 2024 года, в ближайшие 2 года в ценовую зону теплоснабжения вступят еще 37 муниципальных образований, среди которых 5 городов-миллионников.

Основываясь на практике первых муниципальных образований, можно сделать вывод, что переход в ценовую зону теплоснабжения осуществляется без каких-либо негативных последствий. Некоторые эксперты рынка говорили, что начинать такую реформу следовало с пилотного проекта, чтобы именно на его уровне отрегулировать все риски и правильно настроить механизм. Несмотря на опасения экспертов, модернизация проходит без резких тарифных изменений. Именно такие ценовые риски были определены как основные. Даже при значительной разнице между текущим тарифом и ценой «альтернативной котельной» существенных ценовых потрясений не происходит.

Этому способствует то, что законодательством обеспечены этапность перехода и регламентированы механизмы взаимодействия бизнеса и власти. Выполняется принцип добровольности вступления в ценовую зону теплоснабжения. В то же время происходит значительное увеличение инвестиций в эту сферу, а ресурсоснабжающие организации осуществляют ранее недоступные проекты по обновлению инженерных систем.

Перспективы внедрения метода «альтернативной котельной»

Итак, региональные органы государственной власти получили в свое распоряжение инструменты, позволяющие эффективно управлять ценовыми и социальными факторами, что, в свою очередь, способствует адаптации новой модели функционирования системы теплоснабжения. Инновационный подход позволяет предотвратить необоснованный рост цен и тарифов на тепловую энергию, а также способствует привлечению инвестиций в модернизацию и строительство объектов теплоснабжения. Совокупный плановый объем инвестиций на ближайшие 15 лет составляет почти 339 млрд руб., что в 2,5 раза превышает объем инвестиций при стандартном тарифном регулировании. Доля инвестиций от выручки достигает 25 %, как было заявлено заместителем министра энергетики Е. Грабчаком на «правительственном часе» в Государственной думе 23 октября 2024 года.

Министерство энергетики Российской Федерации считает концепцию «альтернативной котельной» ключевым инструментом регулирования в сфере теплоснабжения. В соответствии с Энергетической стратегией России до 2050 года, принятой 12 апреля 2025 года, задача обеспечения «отнесения муниципальных образований к ценовым зонам теплоснабжения (модель “альтернативная котельная”）」 входит в комплекс первоочередных мер по повышению инвестиционной привлекательности теплоснабжения. Показателем достижения целей является увеличение количества субъектов Российской Федерации, внедривших модель «альтернативной котельной», – с 18 в 2023 году до 25 в 2030 году, 36 в 2036 году и 54 в 2050 году.

Литература

1. Талюкин Д. А. Цифровизация – инструмент снижения аварийности в жилищно-коммунальном хозяйстве // Энергосбережение. 2025. № 3. ■