

НЕОБХОДИМОСТЬ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ СОВРЕМЕННЫХ ПОДХОДОВ К ПОСТРОЕНИЮ ТАРИФНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ¹

Агафонов Дмитрий Валентинович¹,

канд. экон. наук,

e-mail: agafonov-dv@ranepa.ru,

Файн Борис Ильич¹,

e-mail: fayn-bi@ranepa.ru,

Мозговая Оксана Олеговна¹,

e-mail: mozgovaya-oo@ranepa.ru,

¹Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,
г. Москва, Россия

Государственная тарифная политика в сфере централизованного теплоснабжения представляет собой деятельность институтов власти, направленную на формирование экономически обоснованного уровня тарифов, который должен обеспечивать баланс интересов всех участников рынка тепловой энергии. Для этого авторы статьи оценили действующие методы регулирования и результаты их применения. В данной работе выявлено, что до настоящего времени все сегменты централизованного теплоснабжения переживали экономический и технологический упадок. Ежегодные суммарные убытки по предприятиям теплоснабжения оцениваются на уровне 85–100 млрд руб. Инвестиционные и ремонтные программы теплосетевых предприятий не в состоянии обеспечить нормативные значения по обновлению тепловых сетей (фактические показатели в два раза ниже норматива). Наблюдается низкая загрузка тепловых электростанций с режимом комбинированной выработки электрической и тепловой энергии (коэффициент использования установленной мощности (КИУМ) на уровне 30 %). Это создает предпосылки к дополнительной тарифной нагрузке на потребителей централизованных систем теплоснабжения в части содержания оборудования. На основе изученной статистики авторы определили, что проводимая государством тарифная политика не в состоянии обеспечить необходимый баланс интересов на рынках теплоснабжения. Поэтому авторы предложили поэтапное внедрение новой модели функционирования рынков тепловой энергии с принципиально новым методом формирования тарифов по методу «альтернативной котельной». Он позволит радикально изменить нынешнее непростое финансовое и технологическое положение во всех сегментах теплоснабжения. В заключении авторы определили, что при новом формате экономических взаимоотношений на рынках тепловой энергии от регуляторной среды потребуются новые подходы к стандартам раскрытия информации с целью повышения прозрачности функционирования предприятий отрасли.

Ключевые слова: услуги централизованного теплоснабжения, тарифное регулирование, метод «альтернативной котельной», тарифная политика, ценообразование

PROSPECTS FOR IMPROVING THE RUSSIAN STATE WATER SERVICES TARIFF POLICY

Agafonov D.V.¹,

candidate of economic sciences,

e-mail: agafonov-dv@ranepa.ru,

² Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Фаин В.И.¹,

e-mail: fayn-bi@ranepa.ru,

Мозгова О.О.¹,

e-mail: mozgova-oo@ranepa.ru,

¹Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia

The state tariff policy in the field of district heating is the activity of government institutions aimed at the formation of an economically justified level of tariffs, which should ensure a balance of interests of all participants in the heat market. To this end, the authors of the article evaluated the current regulation methods and the results of their application. This paper reveals that until now, all segments of district heating have experienced economic and technological decline. Annual total losses for heat supply enterprises are estimated at 85–100 billion rubles. Investment and repair programs of heating grid enterprises are not able to provide normative values for the renewal of heating networks (actual indicators are two times lower than the standard). There is a low load of thermal power plants with a combined generation of electric and thermal energy (the installed capacity utilization factor (ICUF) is at the level of 30 %). This creates the prerequisites for an additional tariff load on consumers of centralized heat supply systems in terms of equipment maintenance. On the statistics basis, the authors determined that the tariff policy pursued by the state is not able to provide the necessary balance of interests in the heat supply markets. Therefore, the authors proposed a phased introduction of a new model for the functioning of heat energy markets with a fundamentally new method of setting tariffs using the “no more expensive than alternative sources of heat” method. It will make it possible to radically change the current difficult financial and technological situation in all segments of heat supply. In conclusion, the authors determined that with the new format of economic relations in the thermal energy markets, the regulatory environment will require new approaches to information disclosure standards in order to increase the transparency of the operation of industry enterprises.

Keywords: district heat services, tariff regulation, “no more expensive than alternative sources of heat” method, fee policy, pricing

DOI 10.21777/2587-554X-2021-3-46-58

Введение

Централизованное теплоснабжение остается приоритетным способом поставки тепловой энергии конечным потребителям. В настоящее время системами централизованного теплоснабжения оборудовано порядка 80 % всего жилого фонда в России. Ежегодно услугами централизованного теплоснабжения пользуются 100 млн человек [1]. С каждым годом доля затрат на услуги теплоснабжения для населения становится более существенной в структуре потребительских расходов: удельный вес увеличился в 4 раза (с 0,7 до 2,8 %) за период 2000–2019 годов. При этом средний тариф на отопление по Российской Федерации составил 1930 руб./Гкал, что на 30 % выше аналогичного показателя за 2014 год (тариф оценивался на уровне 1490,71 руб./Гкал)². Сложившиеся подходы в области ценообразования напрямую сказываются на качестве жизни населения, на социальной и политической стабильности в регионах, особенно имеющих продолжительный отопительный период.

В свою очередь, организации теплоснабжения испытывают существенный дефицит финансовых ресурсов, необходимых для ведения собственной операционной деятельности. Помимо хронического ежегодного отрицательного финансового результата на уровне 100 млрд руб., обусловленного ограничительными мерами по росту величины тарифов на тепловую энергию в заданных параметрах индексации, на отрасль оказывает негативное давление состояние расчетов среди потребителей за поставленный энергоресурс. Суммарная величина дебиторской задолженности по итогам 2020 года составила 498,3 млрд руб., ежегодный темп роста величины дебиторской задолженности оценивается в пределах 2–7 %. При этом в соответствии с действующим законодательством в области защиты прав

² Средний уровень тарифов на отопление представлен в соответствии с данными Росстата по состоянию на декабрь отчетного периода.

потребителей теплоснабжающие организации не вправе отключать от теплоснабжения потребителей за накопленные долги. В сложившихся условиях теплоснабжающие организации вынуждены накапливать кредиторскую задолженность перед поставщиками топлива, бюджетной системой и по выплатам собственному промышленному персоналу. В условиях низкой инвестиционной привлекательности, в том числе из-за проводимой тарифной политики, теплоснабжающие организации не востребованы на рынке кредитования со стороны финансово-кредитных организаций.

В связи с этим экономическая обоснованность перед участниками рынка тепловой энергии уровня тарифов и перспективы построения новых тарифных конфигураций на базе прогрессивных методов ценообразования приобретает особую актуальность.

1. Оценка существующих методов тарифного регулирования в сфере теплоснабжения

Тарифное регулирование в теплоэнергетике относится к методам косвенного государственного регулирования, в генезисе которых предусматривается набор инструментов воздействия на товарно-денежные отношения [2]. Полностью тарифицируя все виды деятельности в теплоэнергетике (производство, передачу и распределение тепловой энергии), государство за счет ценового воздействия планирует обеспечить экономические интересы субъектов рынка тепловой энергии. В научной среде вопросам совершенствования механизмов и методов государственного тарифного регулирования по отношению к организациям, оказывающим услуги теплоснабжения, уделено особое внимание.

Л.А. Строгонова, А.Ф. Шеплецов и М.В. Попова в своих работах, посвященных новым принципам тарифной политики, отмечают необходимость внедрения RAB-регулирования с одновременным вводом на рынках тепловой энергии двухставочных тарифов на услуги теплоснабжения. Данными авторами отмечается, что применение RAB-регулирования и ввод двухставочных тарифов с учетом успешного опыта стран Западной Европы ускорит процессы автоматизации систем учета потребления тепловой энергии в жилом и промышленном секторе [3; 4].

О.Ф. Цуверкалова при анализе современного состояния развития сферы теплоснабжения приходит к выводу о снижении инвестиционной привлекательности теплоэнергетики. Данное утверждение определяет сокращение суммарной мощности источников систем теплоснабжения, перераспределение потребления тепловой энергии в пользу децентрализованных систем, увеличивающийся технический износ объектов инфраструктуры и растущая необходимость их модернизации [5].

В научной работе Л.А. Чайки, посвященной анализу финансового состояния регионального энергоснабжения, выявлено относительно устойчивое финансовое положение организаций в сфере электроснабжения при неудовлетворительном в сфере теплоснабжения. Автор отмечает традиционные проблемы данной сферы: отрицательная рентабельность, накопленные объемы просроченной дебиторской задолженности. Финансовая неустойчивость организаций теплоснабжения, в том числе, зависит от неэффективного тарифного регулирования. Л.А. Чайка приходит к выводу, что для масштабного обновления основных фондов по всем сегментам централизованного теплоснабжения помимо тарифных источников необходима всесторонняя государственная поддержка³.

Практически во всех рассмотренных научных работах отмечается, что существующие механизмы тарифного регулирования не способствуют повышению эффективности на предприятиях теплоснабжения. К основным факторам плачевного состояния систем теплоснабжения относится хронический дефицит финансовых ресурсов, высокий уровень износа оборудования на источниках теплоснабжения и на объектах тепловых сетей, низкая инвестиционная привлекательность данной отрасли.

2. Результаты применения действующей тарифной политики в централизованном теплоснабжении

С момента перехода на рыночные методы хозяйствования в теплоснабжении накоплен значительный массив нерешенных проблем: финансовое состояние организаций теплоснабжения, низкая эффек-

³ Теплоснабжение населенных пунктов [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики. – URL: <https://www.rosstat.gov.ru/folder/13706> (дата обращения: 20.05.2021).

тивность использования отопительных котельных, высокий износ основных фондов в тепловых сетях, низкая загрузка оборудования на тепловых электростанциях, накопленные долги на рынках тепловой энергии. Как следствие, поэтапный переход потребителей на децентрализованные системы теплоснабжения. Далее авторами настоящей статьи рассмотрены ключевые проблемы в сфере теплоснабжения, решение которых является наиболее актуальным в настоящее время.

Теплосетевое хозяйство

Основной проблемой в теплосетевом комплексе является рост изношенности и аварийности при эксплуатации объектов. На рисунке 1 представлена динамика протяженности тепловой сети за 1995–2019 годы и удельный вес тепловой сети, подлежащей замене.

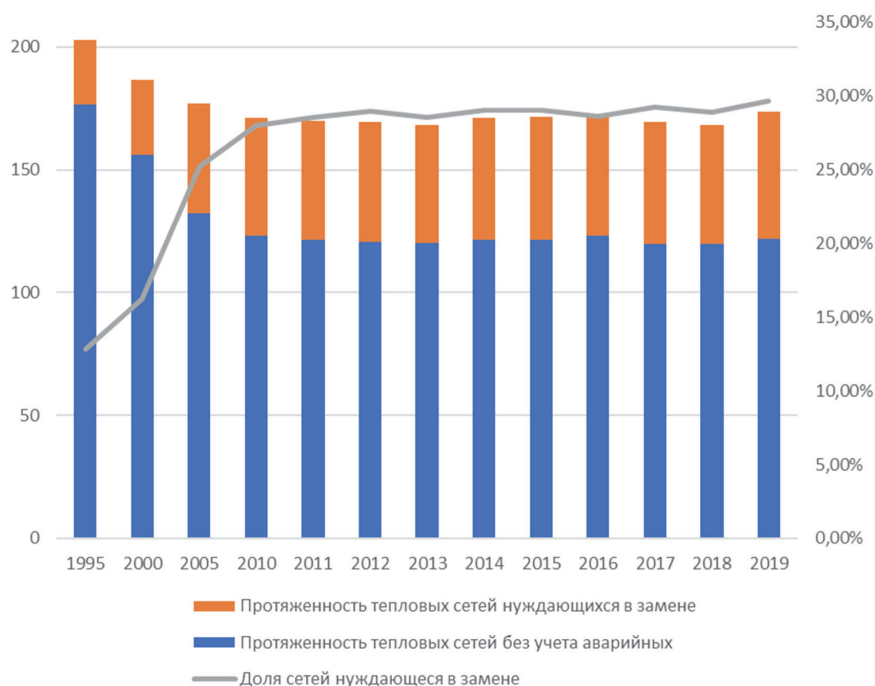


Рисунок 1 – Общая протяженность тепловой сети и удельный вес сети, подлежащей замене на территории Российской Федерации за 1995–2019 гг., тыс. км⁴

За последние 20 лет рост протяженности тепловой сети, которая признана технически неисправной и подлежит замене, составляет 13,5 %. По данным Минэнерго России среди тепловых сетей, нуждающихся в замене, порядка 70–75 % – это ветхие сети, износ по данным технической инвентаризации свыше 60 %⁵. На правительственном уровне признается проблема износа объектов коммунальной инфраструктуры. Увеличение износа тепловой сети вызвано рядом факторов. Среди них выделяется проводимая в последние десятилетия государственная тарифная политика в сфере теплоснабжения, где не обеспечивалось финансирование по своевременной перекладке тепловой сети. В то же время разработана программа финансирования модернизации объектов жилищно-коммунального хозяйства, в рамках которой будет предоставляться субсидия на капитальные вложения по проектам модернизации объектов коммунальной инфраструктуры с износом свыше 60 % на компенсацию процентной ставки по кредиту (в целях реконструкции и модернизации объектов), на компенсацию затрат концессионера или в виде предоставления льгот по налогу на имущество в отношении объектов, введенных в промышленную эксплуатацию по результатам реконструкции или модернизации⁶.

⁴ Теплоснабжение населенных пунктов. Федеральная служба государственной статистики (<https://www.rosstat.gov.ru/folder/13706>).

⁵ Приказ Росстата от 04.09.2014 № 548 (ред. от 15.07.2020) «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за строительством, инвестициями в нефинансовые активы и жилищно-коммунальным хозяйством».

⁶ Егоров М. Минстрой сообщил об износе коммунальных сетей в стране на 58 % [Электронный ресурс] // Интерфакс. – URL: <https://www.interfax.ru/business/700998> (дата обращения: 20.05.2021).

Темпы обновления тепловых сетей не соответствует нормативному сроку службы. При нормативном ежегодном уровне обновления тепловых сетей в 4 %, фактически подлежит замене 1,5–2,2 %⁷. На рисунке 2 представлена динамика обновления тепловых сетей в системах централизованного теплоснабжения за 2010–2018 годы.

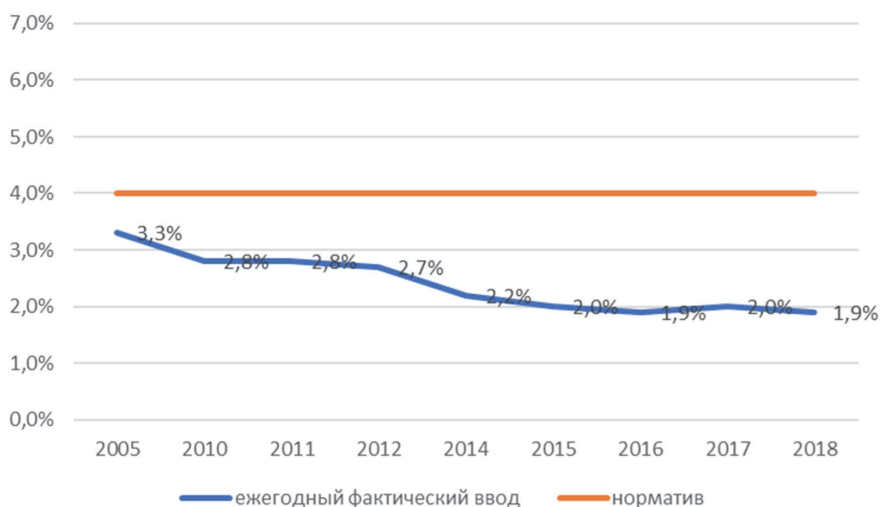


Рисунок 2 – Соотношение фактического уровня обновления тепловых сетей к нормативным значениям (к общей протяженности сети), %⁸

На протяжении всего рассматриваемого периода фактическое значение обновления основных фондов в теплосетевом хозяйстве не соответствовало нормативным значениям. Более того, к концу рассматриваемого периода авторы статьи отмечают замедление темпов обновления тепловых сетей с 3 до 1,9 % в год в среднем в зонах централизованного теплоснабжения. Существующие темпы обновления тепловых сетей не позволяют в полной мере переломить тенденцию по старению и деградации состояния тепловых сетей. Наиболее критическая ситуация с состоянием теплосетевого хозяйства складывается в Республике Крым, где порядка 50 % всех функционирующих в настоящее время сетей нуждается в замене.

Финансовые результаты сферы теплоснабжения

Теплоэнергетика остается устойчиво убыточной отраслью ЖКХ. По данным Минэнерго России, ежегодный объем убытков отрасли составляет 80–100 млрд руб. Наиболее убыточным сегментом является производство тепловой энергии отопительными котельными – 75–80 млрд руб. По оперативным данным Росстата суммарный убыток по результатам финансово-хозяйственной деятельности предприятий отрасли за 2020 год сформирован на уровне 135,27 млрд руб. По итогам 2020 года, наряду со сферой туризма и транспорта, в сегменте производства тепловой энергии были получены наибольшие финансовые потери среди всех видов экономической деятельности, наблюдаемых Росстатом.

Сложившийся финансовый результат является следствием сдерживания низкого уровня тарифов на тепловую энергию ниже экономически обоснованного. В значительной степени отрицательный результат в генерации тепловой энергии взаимосвязан с ростом стоимости используемого топлива. В структуре себестоимости предприятий тепловой генерации расходы на закупку топлива варьируются в диапазоне 50–65 % в зависимости от источника теплоснабжения. На рисунке 3 представлена динамика роста тарифов на тепловую энергию и стоимости основных видов топлива, потребляемых при производстве тепловой энергии.

⁷ О реформе теплоснабжения в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Минэнерго России. – URL: <https://www.minenergo.gov.ru/system/download-pdf/4227/69137> (дата обращения: 20.05.2021).

⁸ О реформе теплоснабжения в Российской Федерации. Минэнерго России (<https://www.minenergo.gov.ru/system/download-pdf/4227/69137>).

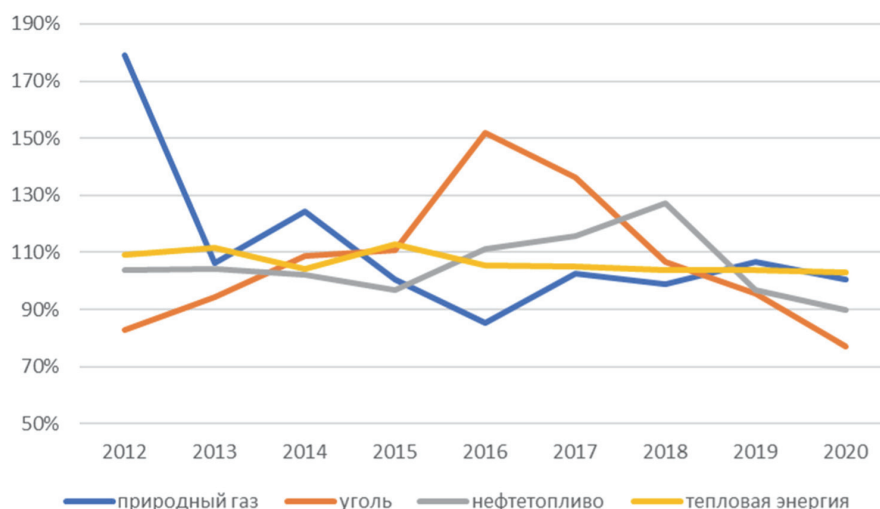


Рисунок 3 – Индексы цен производителей на тепловую энергию и основных видов топлива, используемых при производстве тепловой энергии за 2012–2020 гг. (по состоянию на декабрь, к соответствующему периоду предыдущего года), %⁹

Темпы роста тарифов на тепловую энергию и на основные виды топлива имеют в целом сопоставимую динамику. Средняя стоимость природного газа (за исключением 2012 г.), угля и нефтепродукта стабильно росла на протяжении всего рассматриваемого периода. Вместе с тем наблюдаются резкие колебания стоимости нефтепродуктов (2015–2018 гг.) и угля (2015–2017 гг.). Необходимо отметить, что поставки угля и нефтепродуктов на предприятия тепловой генерации осуществляются на рыночной основе (в условиях свободного ценообразования), природный газ поставляется в рамках регулируемых оптовых цен в пределах установленного лимита потребления.

Ежегодное предоставление дополнительной государственной поддержки в виде расходов из бюджета в районе 150 млрд руб. (сверх тарифной выручки) на своевременную подготовку к отопительному сезону, компенсацию разницы в цене топлива отчасти способствуют сглаживанию убытков в сфере теплоснабжения. Вместе с тем, по оценкам Минэнерго России, ежегодная потребность в субсидировании в отрасли составляет порядка 200 млрд руб., что составляет порядка 15 % необходимой валовой выручки по отрасли [6].

К значительному росту убытков в сфере теплоснабжения за 2020 год привели снижение уровня платежной дисциплины среди потребителей вследствие распространения коронавирусной инфекции и экстремально теплой погоды в 2019/2020 годах по итогам осенне-зимнего отопительного периода (по данным Гидрометцентра России на всей территории России температура в зимний период была экстремальной, на 1,3 градуса выше, чем рекордный показатель за всю историю метеонаблюдений).

Состояние расчетов на рынках тепловой энергии

Согласно научным трудам И.П. Башмакова, платежная дисциплина потребителей является основным итогом соответствия применяемой тарифной политики государства пороговым значениям способности и готовности потребителей оплачивать жилищно-коммунальные услуги, в том числе в сфере теплоснабжения. От состояния расчетов за потребляемую тепловую энергию напрямую зависит финансовая устойчивость систем централизованного теплоснабжения. Монопольные цены на тепловую энергию регулируются не столько государственными регулирующими органами, сколько платежеспособным спросом на рынках тепловой энергии [7].

Ежегодный рост среднего тарифа на услуги теплоснабжения привел к увеличению удельного веса расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг в структуре потребительских расходов населения и бытовых потребителей, в том числе в сфере теплоснабжения (таблица 1).

⁹ Баланс энергоресурсов 2005–2019 гг. Федеральная служба государственной статистики (https://www.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/5RIE0jgu/en_balans.htm).

Таблица 1 – Удельный вес расходов на оплату ЖКУ в потребительских расходах бытовых потребителей за 2000–2019 гг., %¹⁰

Наименование	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
Расходы на оплату ЖКУ, в том числе	4,6	11,3	11,3	10,8	11,3	10,9	9,9	10,8
содержание и ремонт жилой площади	1,2	2,9	2	1,3	1,3	1,2	1,4	1,3
электроснабжение	0,8	1	1,2	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
газоснабжение	0,6	0,7	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9
центральное отопление и горячее водоснабжение	0,7	2,9	3,1	2,8	3,0	2,9	2,9	2,8
водоснабжение	1,3	3	2,9	2,8	3,1	2,9	2,9	3

За период 2000–2019 годов удельный вес оплаты ЖКУ в структуре потребительских расходов домашних хозяйств увеличился в два раза (с 4,6 до 10,8 %), в том числе в сфере теплоснабжения в 4 раза (с 0,7 до 2,8 %). Таким образом, для бытовых потребителей с учётом роста тарифа оплата услуг ЖКХ с каждым годом становится достаточно существенными затратами, в том числе расходы на услуги центрального отопления и горячего водоснабжения.

Ежегодный рост тарифов в сфере теплоснабжения и соответствующий рост удельного веса расходов на оплату услуг теплоснабжающих организаций в потребительских расходах потребителей приводит к росту дебиторской задолженности. По данным Росстата, суммарная величина дебиторской задолженности физических и юридических лиц (включая управляющие компании) по итогам 2020 года составила 498,3 млрд руб., в том числе просроченная дебиторская задолженность 12 169,38 млрд руб. Наибольший объем долгов при расчетах за тепловую энергию сформирован в сегменте отопительных котельных: в 2020 году дебиторская задолженность перед ними составила 287,87 млрд руб. или 57,7 % от общего объема дебиторской задолженности в теплоэнергетике (в сегменте с наиболее высоким тарифом на тепловую энергию).

В соответствии с действующим законодательством в области защиты прав потребителей теплоснабжающие организации не вправе отключать за накопленные долги от теплоснабжения потребителей. За период 2012–2020 годов ежегодный темп роста величины дебиторской задолженности варьировался в пределах 2–7 %. Наибольший рост дебиторской задолженности наблюдался в 2013 и 2020 годах (7 %). По данным Ассоциации «Совет производителей электроэнергии и стратегических инвесторов электроэнергетики», основной причиной роста уровня дебиторской задолженности в 2020 году (в том числе просроченной) стало распространение коронавирусной инфекции. Предприятия теплоснабжения были вынуждены переходить на принципиально новый формат работы, что автоматически стало препятствием для своевременного расчета за тепловую энергию для определенной категории граждан. При этом в 2020 году для снижения социального напряжения на правительственном уровне был введен мораторий на начисление штрафов за просрочку платежей за коммунальные услуги, который действовал до конца календарного года [8].

За рассматриваемый период величина дебиторской задолженности перед предприятиями теплоснабжения выросла более чем на 50 %, в том числе просроченная на 81 %. Значительный рост уровня просроченной дебиторской задолженности в сфере теплоснабжения негативно сказывается на финансовом состоянии предприятий теплоснабжения. В рамках тарифной компании субъекты регулирования при обосновании уровня тарифов на очередной период регулирования дополнительно закладывают риски непогашения долгов в виде формирования резерва по сомнительным долгам, тем самым перекладывая дополнительную тарифную нагрузку на платежеспособных и финансово дисциплинированных потребителей.

Кроме этого, в сегменте производителей тепловой энергии в рамках действующего законодательства тепловые электростанции и отопительные котельные обязаны своевременно осуществлять подготовку к отопительному периоду, в том числе в летний период своевременно проводить ремонтные ра-

¹⁰ Доходы и расходы домашних хозяйств на потребление, уровень и структура расходов на потребление домашних хозяйств различных социально-экономических категорий. Федеральная служба государственной статистики (<https://www.rosstat.gov.ru/folder/13397>).

боты и осуществлять закупку топлива. В условиях наличия просрочек платежей со стороны потребителей организации в сфере теплоснабжения вынуждены наращивать кредиторскую задолженность, в том числе за счет привлечения кредитных ресурсов у финансовых организаций. По итогам 2020 года объем суммарной кредиторской задолженности (с учетом займов и кредитов у финансовых организаций) в сфере теплоснабжения оценивался на уровне 1072 млрд руб., в том числе просроченная кредиторская задолженность 297,49 млрд руб. На рисунке 4 представлена динамика величины суммарной кредиторской и дебиторской задолженности в сфере теплоснабжения за 2012–2020 годы.

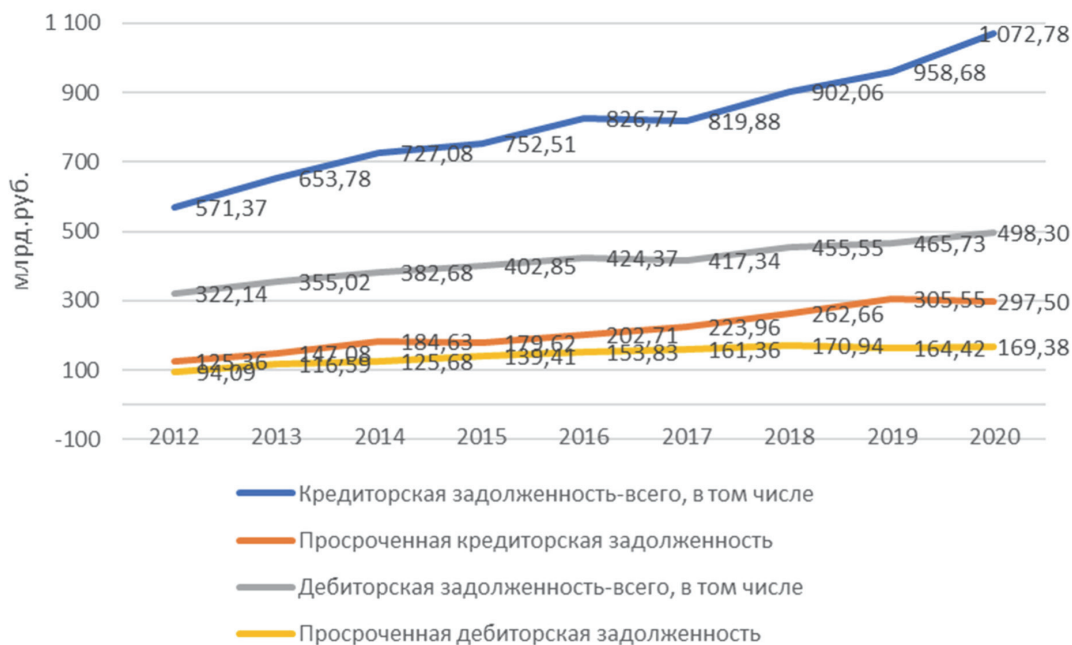


Рисунок 4 – Динамика суммарной кредиторской и дебиторской задолженности предприятий теплоснабжения за 2012–2020 гг., млрд руб.¹¹

Суммарная кредиторская и дебиторская задолженность в сфере теплоснабжения имеет сопоставимый характер только по динамике роста. По величине в 2020 году кредиторская задолженность превышает дебиторскую в 2 раза, в том числе просроченную в 1,72 раза (при оптимальном соотношении в пределах 0,9–1). Сформированное соотношение величин кредиторской и дебиторской задолженности лишний раз свидетельствует, что организации теплоснабжения находятся в тяжелом финансовом положении. Постепенное наращивание долгов предприятий теплоснабжения приводит к дальнейшему банкротству. Исправить сложившуюся ситуацию можно за счет снижения внешнего финансирования, сокращения уровня издержек, роста прибыли за счет увеличения объемов реализации тепловой энергии. Но в сложившейся конфигурации тарифного регулирования это невозможно.

В структуре суммарной кредиторской задолженности наиболее высокий удельный вес приходится на долговые обязательства сегмента по производству тепловой энергии отопительными котельными, где в основном оперативное управление источниками теплоснабжения и сетевым хозяйством осуществляют унитарные предприятия муниципального образования (МУП/ГУП). По итогам 2020 года на данный сегмент приходится 542,26 млрд руб. или 50,5 % от суммарной кредиторской задолженности по отрасли.

По оценкам Минстроя России, в настоящее время объем накопленных долгов МУП в целом по жилищно-коммунальному хозяйству составляет 1,5 трлн руб. Существующая система построения экономических взаимоотношений в сфере ЖКХ автоматически закладывает убытки и отрицательную рентабельность в деятельности МУП с целью получения дополнительного субсидирования из бюджетной системы России. У предприятий теплоснабжения, которые осуществляют оперативное

¹¹ Просроченная кредиторская задолженность организаций с 2017 г. Федеральная служба государственной статистики (<https://www.fedstat.ru/indicator/57769>).

управление отопительными котельными и теплосетевым хозяйством на муниципальном уровне, отсутствует система мотивации по повышению эффективности деятельности, в том числе при работе с дебиторской задолженностью¹².

Таким образом, в условиях отсутствия законодательной возможности сокращения (отключения) должников от потребления тепловой энергии, рост тарифа на поставку тепловой энергии ведет к снижению платежной дисциплины. Постоянный рост дебиторской задолженности является критически значимой проблемой, особенно в условиях, когда сфера теплоснабжения испытывает хронический дефицит финансирования. Особенно важным решением проблем дебиторской и кредиторской задолженностей является при производстве тепловой энергии на отопительных котельных и в теплосетевом хозяйстве. Тепловые электростанции за счет режима комбинированной выработки имеют возможность перекрестного финансирования, когда убытки от производства и реализации тепловой энергии покрываются за счет доходов от реализации электрической энергии.

Безусловно, государственные институты за последние десятилетия предпринимали ряд шагов, направленных на изменение существующей ситуации. Внедрялись новые методы формирования тарифов на долгосрочном периоде, организациям теплоснабжения предоставляются ежегодные субсидии на закупку топлива, утверждены стандарты раскрытия информации в сфере теплоснабжения. Тем не менее, как показывает мониторинг современного состояния сферы теплоснабжения, применяемые методы государственного регулирования не в состоянии решить ряд ключевых проблем, которые в перспективе могут негативно сказаться на надежности централизованных систем теплоснабжения.

3. Альтернативная котельная как инструмент тарифного регулирования в централизованном теплоснабжении

В научной среде вопросам внедрения нового формата рынков тепловой энергии, в основе которых лежит ценообразование на услуги теплоснабжения на базе метода «альтернативной котельной», уделяется все больше внимания, при этом существуют диаметрально противоположные взгляды на его применение в отечественной практике тарифного регулирования.

Ряд исследователей в своих работах ставят под сомнение целесообразность внедрения метода «альтернативная котельная» в теплоснабжение. К примеру, В.А. Стенников указывает, что нововведения будут в первую очередь направлены на двукратный рост тарифов до уровня производства тепловой энергии на некой виртуальной «альтернативной котельной» и наделением крупнейших энергетических компаний (на которых возложены функции ЕТО) неограниченными полномочиями в сфере организации и управления теплоснабжающих систем городов и сельских поселений. По мнению автора, внедрение нового метода формирования тарифов возможно только по отношению к естественно-монопольным сегментам – передача и распределение тепловой энергии по тепловым сетям. Кроме перспектив привлечения инвестиций, новая модель не решает других накопленных проблем, в том числе согласование работы рынков тепловой и электрической энергии [9; 10].

С утверждением В.А. Стенникова не соглашается С.В. Бухаров в своей научной работе, посвященной комплексной оценке последствий для участников рынка от перехода к новой модели «альтернативной котельной». Согласно его взглядам и расчетам, модель «альтернативная котельная» обладает инструментарием по сглаживанию ценовых последствий для потребителей. В случае применения в совокупности с формами государственно-частного партнерства, описанного в научных трудах В.И. Нефедкина, Д.Р. Гинзбурга, данная модель ценообразования будет наиболее оптимальной для текущих российских условий, в том числе при построении новых систем теплоснабжения в малых городах с численностью населения 100 тыс. человек [11].

В.А. Сироткин при прогнозировании результатов практической реализации метода «альтернативной котельной» на примере отдельных типовых серий жилищного фонда отмечает как положительные,

¹² Частники приберут к рукам имущество, а тарифы повысятся. «Реформа МУПов» дошла до второго чтения [Электронный ресурс] // ИА «Накануне.RU». – URL: <https://www.nakanune.ru/articles/114936> (дата обращения: 20.05.2021).

так и отрицательные стороны. Для потребителей в перспективе прогнозируется сокращение расходов на тепловую энергию. Автором не отмечаются условия для существенного роста тарифов на тепловую энергию. Среди отрицательных сторон существуют высокие риски искусственного завышения тарифов вследствие ошибок в расчетах [12].

По мнению К. Пименди, за счет применения тарифа «альтернативной котельной» предполагается уйти от практики перекрестного субсидирования между электрической и тепловой энергией. Как следствие, промышленные потребители при теплоснабжении в централизованных системах смогут рассчитывать на справедливую цену без надбавки за население. Как и многие другие авторы, К. Пименди к основным преимуществам относит возможность масштабного обновления основных производственных фондов за счет привлеченных инвестиционных средств [13].

По мнению авторов данной статьи, делать глубокие выводы о результатах применения нового метода «альтернативной котельной» в сфере теплоснабжения является преждевременным. Тем не менее, с момента официального ввода в действие нового метода ценообразования наблюдается значительный рост инвестиций, в том числе в сегмент передачи и распределения тепловой энергии (таблица 2).

Таблица 2 – Инвестиции в основной капитал в системы централизованного теплоснабжения за 2012–2020 гг. (по направлениям инвестирования), млрд руб.¹³

№ п/п	Вид деятельности	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	Производство, передача и распределение пара и горячей воды; кондиционирование воздуха, в том числе	99,0	111,5	86,9	95,6	100,3	104,7	119,1	131,7	163,9
1.1	производство пара и горячей воды (тепловой энергии)	38,8	52,1	42,4	45,8	51,3	75,7	82,7	89,8	86,9
1.1.1	производство пара и горячей воды (тепловой энергии) тепловыми электростанциями	15,3	25,1	16,2	19,6	21,9	21,5	22,1	24,7	46,9
1.1.4	производство пара и горячей воды (тепловой энергии) котельными	23,4	26,9	26,1	25,8	29,0	53,9	60,3	64,8	37,6
1.2	Передача пара и горячей воды (тепловой энергии)	39,1	19,7	18,4	18,1	19,3	20,9	24,5	30,1	66,1
1.3	Распределение пара и горячей воды (тепловой энергии)	14,6	33,2	21,4	28,2	26,0	4,4	5,4	6,6	7,0

С 2016 года объем инвестиций в сфере теплоснабжения вырос практически в 2 раза. В 2019 и 2020 годах наблюдается существенный рост инвестиций в тепловые электростанции (за 2 года рост составил более чем в 2 раза, с 22,1 до 46,9 млрд руб.) и теплосетевой комплекс (в 2,7 раза с 24,5 до 66,1 млрд руб.). Если рост уровня инвестиций в генерацию тепла связан с реализацией программы ДПМ тепловой генерации на оптовом рынке электрической энергии и мощности, то в секторе передачи тепловой энергии можно связать с внедрением новой целевой модели функционирования рынка тепловой энергии, основанный на методе «альтернативной котельной». Основной тенденцией является расширение географии присутствия новой модели тепловой энергии. По итогам 2019 года на новую целевую модель рынка перешли в трех городах в различных субъектах Российской Федерации, в 2020 году переход на целевую модель рынка осуществили еще 9 городов, в их числе такие крупные города, как Красноярск и Самара. На согласование за 2020 год в федеральные органы исполнительной власти поступили заявки от 8 городов, в том числе Пенза, Чебоксары и Саранск. По оценкам Минэнерго России, ожидаемый объем инвестирования в теплоэнергетику в связи с переходом на новую модель тепловой энергии по существующим пилотным проектам оценивается на уровне 120 млрд руб.¹⁴ Вышеуказанные цифры лишней раз подтверждают мнения ряда авторов научных трудов, посвященных вопросам внедрения метода «альтернативной котельной» по вопросам привлечения дополнительного инвестирования в отрасль.

При этом, согласно данным Росстата, ожидаемого резкого увеличения стоимости отопления для потребителей по регионам-пилотным проектам в 2019 и 2020 годах не наблюдается (таблица 3).

¹³ Инвестиции в основной капитал по видам экономической деятельности. Федеральная служба государственной статистики (<https://www.fedstat.ru/indicator/59084>).

¹⁴ О модели «альтернативной котельной» // Минэнерго РФ. – 13 с.

Таблица 3 – Средние потребительские цены на отопление в населенных пунктах-пилотных проектах для метода «альтернативная котельная» за 2015–2020 гг., руб./Гкал (по состоянию на декабрь соответствующего периода)¹⁵

№ п/п	Населенный пункт	Дата перехода на «альткотельную»	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	Рубцовск, Алтайский край	2018 г.	1508,88	1577,07	1933,43	2005,26	2123,69	2353,67
2	Барнаул, Алтайский край	2019 г.	1401,2	1639,4	1691,03	1827,32	1897,98	1991,52
3	Ульяновск, Ульяновская область	2019 г.	1622,96	1676,41	1729,9	1787,31	1822,77	1874,28
4	Оренбург, Оренбургская область	2020 г.	1569,22	1617,9	1674,53	1733,13	1735,28	1735,28
5	Самара, Самарская область	2020 г.	1458,48	1692,93	1758,3	1799,1	1862,37	1949,53
6	Владимир, Владимирская область	2020 г.	1857,12	1910,96	1987,4	2045,02	2117,63	2117,63
7	Прокопьевск, Кемеровская область	2020 г.	1040	1040	1101,36	1175,15	1231,85	1273
8	Канск, Красноярский край	2020 г.	1564,52	1695,8	1761,92	1365,75	1418,82	1365,96
9	Красноярск, Красноярский край	2020 г.	1387,01	1578,72	1550,06	1614,65	1704,98	1782,87
<i>Справочно: средний тариф по Российской Федерации</i>			<i>1649,18</i>	<i>1735,87</i>	<i>1771,19</i>	<i>1818,6</i>	<i>1895,33</i>	<i>1930,54</i>

За 2019 и 2020 годы по большинству населенных пунктов средняя стоимость отопления не превышает или соответствует среднероссийскому показателю. По итогам 2020 года по рассмотренным населенным пунктам (за исключением Рубцовска Алтайского края) рост стоимости отопления находился в пределах 2–5 %, не превышал фактического уровня инфляции¹⁶. Кроме этого, при переходе на новую модель работы рынка тепловой энергии в 2020 году отмечается снижение стоимости отопления в Канске (Красноярский край) на 3,7 %, в Оренбурге (Оренбургская область) и Владимире (Владимирская область) стоимость отопления для потребителей не изменилась.

Безусловно, на данном этапе о массовом улучшении основных показателей в теплоэнергетике говорить преждевременно. Предельный уровень тарифов по методу «альтернативной котельной» регулируется государственными органами власти. Для перехода на новый метод регулирования тарифов предусмотрен переходный период с максимальным сроком в 5 лет. В настоящее время в Минэнерго России подано порядка 40 заявок на внедрение новой модели работы рынков тепловой энергии, что говорит о востребованности и желании со стороны региональной власти изменить существующую ситуацию в сфере теплоснабжения.

Выводы и рекомендации

Очевидно, что теплоэнергетика вступает на новый этап взаимоотношений, который основан на понимании необходимости перемен всех участников рынка тепловой энергии. В существующем формате теплоэнергетика представляет собой хронически недофинансированную отрасль народного хозяйства с низким потенциалом для инвестирования. Государственная тарифная политика не находит инструментов для создания мотивационной среды по работе с неэффективными МУП, в эксплуатации которых находятся отопительные котельные. По мнению авторов данной статьи, в условиях стабильного роста тарифов на услуги теплоснабжения и нерешенных проблем по дополнительному инвестированию, поэтапный переход на новую модель функционирования рынков тепловой энергии является весьма обоснованным. Сформированная тарифная конфигурация не в состоянии радикально способствовать решению накопленных проблем в теплоэнергетике.

В настоящее время всесторонний анализ тарифных последствий от введения нового метода «альтернативной котельной» является преждевременным. Деятельность организаций теплоснабжения в формате новой модели тепловых рынков на базе «альтернативной котельной» только набирает обороты. На данном этапе можно наблюдать рост инвестирования в отрасли, что, безусловно, является по-

¹⁵ Средние потребительские цены (тарифы) на товары и услуги. Федеральная служба государственной статистики (<https://www.fedstat.ru/indicator/31448>).

¹⁶ По данным Росстата индекс потребительских цен за 2020 г. (декабрь к декабрю 2019 г.) составил 104,91 %.

ложительным моментом. Вне зависимости от сценарных условий функционирования теплоэнергетики потребителям централизованной системы теплоснабжения необходимо ожидать дальнейший рост тарифов на теплоснабжение. Однако в целях сглаживания социальных и политических рисков, поэтапное внедрение нового метода «альтернативной котельной» является привлекательным и объективным управленческим решением. Ожидаемый рост тарифов на тепловую энергию в условиях прозрачных механизмов тарифного регулирования и в увязке с повышением качества услуг за счет активной модернизации основных фондов в ближайшей перспективе должен восприниматься как поиск альтернативных моделей взаимодействия на рынках тепловой энергии между производителями и потребителями.

Список литературы

1. Демина О.В. Рынки тепловой энергии: тенденции пространственной организации // Пространственная экономика. – Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2016. – № 4. – С. 33–60.
2. Ловыгина А.Б., Белов В.И. Методы государственного регулирования энергетики в Российской Федерации // Евразийский союз ученых. – 2015. – № 4-2 (13). – С. 62–64.
3. Строганова Л.А. Проблемы государственного тарифного регулирования в теплоснабжении и пути их решения (на примере Волгоградской области) // Аудит и финансовый анализ. – 2013. – № 4. – С. 399–403.
4. Шуплецов А.Ф., Попова М.В. Проблемы тарифной политики в области теплоэнергетики и пути их решения // Известия ИГЭА. – 2012. – № 2 (82). – С. 63–66.
5. Цуверкалова О.Ф. Анализ современного состояния и тенденций развития отрасли теплоснабжения в РФ // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2020. – № 11, ч. 3. – С. 554–559.
6. Кравченко В.М. О реформе теплоснабжения в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Минэнерго России. – URL: <https://www.minenergo.gov.ru/node/7132> (дата обращения: 20.05.2021).
7. Башмаков И.А. Показатель дисциплины платежей – интегральный параметр успеха российской реформы ЖКХ [Электронный ресурс] // Центр по эффективному использованию энергии. – URL: <http://www.cenef.ru/file/Joylessplic.pdf> (дата обращения: 20.05.2021).
8. Смертина П. У тепла понизилась отдача [Электронный ресурс] // Коммерсант. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4691481> (дата обращения: 20.05.2021).
9. Стенников В.А. «Альтернативная котельная» – путь в никуда для теплоснабжения [Электронный ресурс] // РосТепло. – URL: https://www.rosteplo.ru/Tech_stat/stat_shablon.php?id=3265 (дата обращения: 20.05.2021).
10. Стенников В.А., Пеньковский А.В. Проблемы российского теплоснабжения и пути их решения // ЭКО. – 2019. – № 9. – С. 48–69.
11. Бухаров С.В. «Альтернативная котельная» как механизм решения существующих проблем теплоснабжения // ЭКО. – 2019. – № 3. – С. 57–65.
12. Сироткин В.А. Практические аспекты реализации метода «альтернативная котельная» // Жилищные стратегии. – 2017. – Т. 4, № 4. – С. 321–332.
13. Пимениди К. «Альтернативная котельная» – единственный или альтернативный вариант? // Энергетика и право. – 2014. – № 3. – С. 13–17.

References

1. Demina O.V. Rynki teplovoj energii: tendencii prostranstvennoj organizacii // Prostranstvennaya ekonomika. – Habarovsk: IEI DVO RAN, 2016. – № 4. – S. 33–60.
2. Lovygina A.B., Belov V.I. Metody gosudarstvennogo regulirovaniya energetiki v Rossijskoj Federacii // Evrazijskij soyuz uchenyh. – 2015. – № 4-2 (13). – S. 62–64.
3. Stroganova L.A. Problemy gosudarstvennogo tarifnogo regulirovaniya v teplosnabzhenii i puti ih resheniya (na primere Volgogradskoj oblasti) // Audit i finansovyj analiz. – 2013. – № 4. – S. 399–403.
4. Shuplecov A.F., Popova M.V. Problemy tarifnoj politiki v oblasti teploenergetiki i puti ih resheniya // Izvestiya IGEA. – 2012. – № 2 (82). – S. 63–66.
5. Cuverkalova O.F. Analiz sovremennogo sostoyaniya i tendencij razvitiya otrasli teplosnabzheniya v RF // Vestnik Altajskoj akademii ekonomiki i prava. – 2020. – № 11, ch. 3. – S. 554–559.

6. *Kravchenko V.M.* O reforme teplosnabzheniya v Rossijskoj Federacii [Elektronnyj resurs] // Minenergo Rossii. – URL: <https://www.minenergo.gov.ru/node/7132> (data obrashcheniya: 20.05.2021).
7. *Bashmakov I.A.* Pokazatel' discipliny platezhej – integral'nyj paramet'r uspekha rossijskoj reformy ZHKKH [Elektronnyj resurs] // Centr po effektivnomu ispol'zovaniyu energii. – URL: <http://www.cenef.ru/file/Joylesspic.pdf> (data obrashcheniya: 20.05.2021).
8. *Smertina P.* U tepla ponizilas' otdacha [Elektronnyj resurs] // Kommersant. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4691481> (data obrashcheniya: 20.05.2021).
9. *Stennikov V.A.* «Al'ternativnaya kotel'naya» – put' v nikuda dlya teplosnabzheniya [Elektronnyj resurs] // RosTeplo. – URL: https://www.rosteplo.ru/Tech_stat/stat_shablon.php?id=3265 (data obrashcheniya: 20.05.2021).
10. *Stennikov V.A., Pen'kovskij A.V.* Problemy rossijskogo teplosnabzheniya i puti ih resheniya // EKO. – 2019. – № 9. – S. 48–69.
11. *Buharov S.V.* «Al'ternativnaya kotel'naya» kak mekhanizm resheniya sushchestvuyushchih problem teplosnabzheniya // EKO. – 2019. – № 3. – S. 57–65.
12. *Sirotkin V.A.* Prakticheskie aspekty realizacii metoda «al'ternativnaya kotel'naya» // Zhilishchnye strategii. – 2017. – T. 4, № 4. – S. 321–332.
13. *Pimenidi K.* «Al'ternativnaya kotel'naya» – edinstvennyj ili al'ternativnyj variant? // Energetika i pravo. – 2014. – № 3. – S. 13–17.