

МОДЕРНИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ТЕПЛОЭНЕРГЕТИКИ: ПРОБЛЕМЫ ПОИСКА ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ

В статье приводится краткий обзор данных по состоянию объектов теплоэнергетики Свердловской области, особое внимание уделяется социальной значимости поставки тепловой энергии в климатических условиях Свердловской области. Признается необходимость модернизации оборудования, участвующего в процессе поставки тепловой энергии. Основная проблема — поиск источника финансирования мероприятий, связанных с капитальным и текущим ремонтом, заменой старого оборудования. Тарифы на тепловую энергию, повышение которых имеет широкий общественный резонанс, регулируются государством. В этой связи рассматриваются три возможных варианта поиска источников финансирования: либерализация тарифов на тепловую энергию, государственная поддержка теплоэнергетической отрасли, привлечение частных инвестиций с применением механизмов государственной поддержки. Делается вывод о приоритетном развитии третьего источника финансирования.

Социальная значимость предоставления качественной услуги по теплоснабжению является актуальной темой на протяжении последних нескольких лет.

В климатических условиях России теплоснабжение является технологической системой, абсолютно необходимой для жизни и производственной деятельности людей. Всякие изменения жизнеустройства, при которых возникает угроза деградации, отказов или крупных аварий систем теплоснабжения, превращаются в проблему общественной и государственной безопасности, становятся политической проблемой [10].

Продолжительность отопительного периода на территории Свердловской области составляет 7-8 месяцев в году. При отсутствии отопления в жилых и производственных помещениях нормальное функционирование человека представляется невозможным.

Поэтому тема теплоснабжения области является стратегически важной.

Различают местное и централизованное теплоснабжение. Система местного теплоснабже-

ния обслуживает одно или несколько зданий, система централизованного — жилой или промышленный район. Исторически сложилось так, что на территории Свердловской области получило широкое развитие централизованное теплоснабжение.

Его основные преимущества перед местным теплоснабжением:

1) значительное снижение расхода топлива и эксплуатационных затрат (например, за счет автоматизации котельных установок и повышения их КПД);

2) возможность использования низкосортного топлива;

3) уменьшение степени загрязнения воздушного бассейна и улучшение санитарного состояния населенных мест.

Система централизованного теплоснабжения включает источник тепла, тепловую сеть и теплопотребляющие установки, присоединяемые к сети через тепловые пункты. Тепловые сети, являясь составной частью системы централизованного теплоснабжения современных городов, представляют собой сложные инженерные сооружения, предназначенные для транспортировки тепловой энергии от источников тепла к потребителям.

Система централизованного теплоснабжения в Свердловской области складывалась в советские времена (50–70-е гг. XX в.): в энергетической системе на территории области усиленно строились крупные ТЭЦ и ГРЭС, вырабатывающие тепловую и электрическую энергию в режиме комбинированной выработки. Расположение энергетических объектов было обусловлено необходимостью снабжения тепловой и электрической энергией крупных промышленных производств в таких городах Свердловской области, как Екатеринбург, Каменск-Уральский, Первоуральск, Среднеуральск, Красноуральск, Серов, Верхний Тагил, п. Рефтинский, Качканар, Нижняя Тура. Как правило, основной функцией данных промышленных объектов была выработка электрической энергии. Тепловая энергия производилась как побочный продукт в технологической схеме. Однако тепловая энергия имела

не менее важное стратегическое значение для промышленных городов — это отопление и горячее водоснабжение населения.

Реформирование РАО ЕЭС России шло по пути формирования рыночных отношений при производстве энергоресурсов. В настоящее время источники тепловой энергии, тепловые сети оказались у разных собственников: ОАО «Первая генерирующая компания оптового рынка электроэнергии», ОАО «Вторая генерирующая компания оптового рынка электроэнергии», «Энел ОГК-5», ОАО «Территориальная генерирующая компания №9». Смена собственников, а также методические реформы в сфере тарифообразования на тепловую и электрическую энергию обусловили разрозненность политики управления источниками тепловой и электрической энергии: тарифы на электрическую энергию некоторое время регулировались на федеральном уровне (а с 2011 г. стали нерегулируемыми), тарифы на тепловую энергию — на региональном уровне.

Тепловая энергия в свете рыночных реформ стала товаром, имеющим свою рыночную стоимость. При этом ценообразование на тепловую энергию входит в сферу государственного регулирования.

Характерной особенностью существующей схемы теплоснабжения как предоставляемой услуги в рыночной экономике является ее монополизм. То есть в случае оказания услуги (например, передачи тепловой энергии) или поставки товара (тепловой энергии) неудовлетворительного качества потребитель не сможет найти другого поставщика ресурсов. Подведение тепловых сетей от другой теплоснабжающей или теплосетевой компании является слишком затратным и малоосуществимым на практике мероприятием. Хотя немногочисленные примеры есть: для снабжения тепловой энергией одного или двух зданий устанавливается крышная газовая котельная, которая позволяет отказаться от централизованного теплоснабжения. Однако такая схема поставки тепловой энергии имеет ряд своих ограничений и трудностей: например, ее проектировка планируется на стадии разработки проекта новостройки, в уже построенных домах ее установить практически невозможно.

В соответствии с действующим законодательством, бремя содержания имущества несет собственник данного имущества. Нарушение процесса поставки тепловой энергии (поломка

на источнике тепловой энергии, прорыв тепловых сетей) требует принятия решения о замене или ремонте вышедшего из строя оборудования. Соответственно, собственник или иные законные владельцы источников тепловой энергии, тепловых сетей должны за счет собственных средств устранить неисправность, чтобы не допустить прекращения процесса теплоснабжения.

Наиболее важным моментом, на котором хочется остановиться подробнее, является источник финансирования ремонтных работ, а также работ по замене изношенного и устаревшего оборудования. Корректнее было бы говорить о нескольких возможных источниках:

- 1) собственные средства организации;
- 2) получение финансовой поддержки со стороны государственных или муниципальных бюджетов или внебюджетных фондов.

Рассмотрим, из чего формируются собственные средства теплоснабжающих и теплосетевых организаций.

Поставка тепловой энергии (или оказание услуг по передаче тепловой энергии) подлежит государственному регулированию. Тарифы на тепловую энергию и на оказание услуг по передаче тепловой энергии утверждаются органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации — Региональной энергетической комиссией Свердловской области в установленном порядке. Таким образом, объем необходимой валовой выручки для осуществления своей деятельности энергоснабжающая организация может получить посредством учета в тарифе всех затрат, связанных с процессом выработки и передачи тепловой энергии.

Величина тарифа зависит от ряда основных факторов: вида топлива и его удельного расхода, сложности и объемности обслуживания оборудования (затраты на оплату труда персонала и отчисления на социальные нужды), степени изношенности оборудования котельной и сетей (затраты на ремонты), а также количества вырабатываемой (передаваемой) тепловой энергии.

При установлении экономически обоснованного тарифа на тепловую энергию учитываются его технические и экономические характеристики. Расчет необходимой валовой выручки для осуществления регулируемого вида деятельности в сфере теплоснабжения производится согласно Методическим указаниям по расчету регулируемых тарифов и цен на электрическую (тепловую) энергию на розничном

(потребительском) рынке, утвержденных приказом Федеральной службы по тарифам от 6 августа 2004 г. № 20-э/2 (далее — Методические указания).

Согласно Методическим указаниям, при расчете тарифов на тепловую энергию в составе необходимой валовой выручки учитываются все экономически обоснованные расходы организации, в том числе на модернизацию старого оборудования. Статьи затрат, по которым учитываются средства на эти цели, — амортизационные отчисления, затраты на текущие и капитальные ремонты оборудования, включая затраты на замену устаревшего оборудования.

В чем трудность данного этапа?

Во-первых, в неопределенности степени обоснованности затрат. В Методических указаниях, как, впрочем, и в других нормативно-правовых документах, не определены критерии, по которым можно было бы унифицировать признание затрат экономически обоснованными при включении их в состав необходимой валовой выручки энергоснабжающей организации.

Во-вторых, процедура установления тарифов предполагает представление материалов по расчету тарифов на следующий период регулирования (то есть на следующий год) до 1 мая текущего года. Энергоснабжающая организация поставлена в рамки планирования затрат в текущем 2011 г. на последующий период регулирования (2012 г.), основываясь на факте прошедшего 2010 г. с учетом дополнительных расходов согласно графику планово-предупредительных ремонтов. Данное положение при формировании затрат на ремонты и модернизацию оборудования не учитывает финансирования на устранение аварийных ситуаций, которых, возможно, фактически не было в предшествующий период, и которые не запланированы на последующий. Бесконечное увеличение в тарифе расходов по данной статье не соответствует интересам потребителей тепловой энергии. И тут позиция органа регулирования тарифов становится понятной. Непонятна она для организации, в отношении которой осуществляется государственное регулирование тарифов: модернизация требует значительных средств, а откуда брать деньги на ремонт и замену старого оборудования, если они не учтены в тарифе или учтены в очень ограниченном размере?

Уместно будет напомнить, что на территории Свердловской области многие из вышеуказанных крупных источников тепловой

энергии практически выработали свой ресурс. Например, Свердловская ТЭЦ была построена в 30-е гг. прошлого века, Богословская ТЭЦ начала строиться в 1941 г., первый турбогенератор Среднеуральской ГРЭС был запущен 6 января 1936 г. Таких старушек, которые в буквальном смысле коптят небо со времен тотальной электрификации, в отрасли много. Из 9300 МВт мощностей в Свердловской области к 2020 г. половине будет за пятьдесят, пора на пенсию.

Не лучше ситуация и в малой энергетике: в большинстве муниципальных образований тепловую энергию вырабатывают котельные, уже пережившие срок своего использования согласно документам.

На территории Свердловской области подавляющее большинство промышленных предприятий имеют свои котельные или ТЭЦ, тепловая энергия которых поставляется на нужды как самого предприятия, так и на нужды отопления и горячего водоснабжения населенного пункта, вблизи которого расположен промышленный объект. Промышленные предприятия (в основном металлургические), заводы, на балансе которых имеются котельные, финансируют ремонты и замену оборудования котельной, тепловых сетей за счет поступлений по основному виду деятельности.

Однако средств на возведение новой котельной (или ТЭЦ) или замену дорогостоящего оборудования, как показывает практика, у энергоснабжающей организации нет: частая смена собственника не позволяет накапливать средства на восстановление, происходит «проедание» амортизационных отчислений (на финансирование аварийных ремонтов, незапланированную в тарифе оплату труда, налогов, накопление дебиторской задолженности и др.), играют роль также прочие факторы, к которым относится, например, нецелевое использование денежных ресурсов.

Метод индексации, в соответствии с которым было произведено регулирование тарифов на 2011 г., предполагает рост затрат в тарифе на прогнозные индексы, установленные Минэкономразвития РФ на 2011 г.: рост цен на газ, электрическую энергию — 115%, на уголь — 110,9%, на оплату труда, прочие расходы (к которым относятся средства на замену оборудования и ремонты) — 107,9%. Кроме того, необходимо отметить такой существенный удорожающий фактор, как изменение с 26 до 34%

Таблица

Информация о величине затрат на модернизацию и ремонты в структуре тарифов на тепловую энергию

Период регулирования	Утвержденный тариф на тепловую энергию, руб /Гкал	В том числе затраты на модернизацию и ремонты, руб /Гкал	Необходимая валовая выручка, учтенная при расчете тарифа, тыс. руб.	В том числе годовая сумма затрат на модернизацию и ремонты, тыс. руб.
2009	609,77	11,30	6951,38	128,82
2010	693,36	19,50	7904,30	222,30
2011	790,82	19,50	9015,35	222,30

размера отчислений на социальное страхование от фонда оплаты труда. Рост затрат по данной статье составил порядка 1,4 раза у большинства энергоснабжающих организаций, а у организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения в соответствии со статьей 346.11 главы 26.2 части II Налогового кодекса Российской Федерации, — более чем в 2 раза.

Как показывает практика, применение данного подхода при формировании тарифов на тепловую энергию, увеличивает тарифы от 113 до 116%.

Затраты на модернизацию и ремонты оборудования в данном случае определены с ростом 1,079 от уровня, учтенного в тарифе на 2010 г. Этот объем средств недостаточен для осуществления модернизации в сфере теплоэнергетики. За счет учитываемого в тарифе финансирования по статье «ремонты» организация может поддерживать оборудование и тепловые сети в удовлетворительном состоянии, но замена дорогостоящего оборудования или замена тепловых сетей практически невозможна.

В таблице для примера приведена информация о величине затрат на модернизацию и ремонты (суммарные затраты на капитальные и текущие ремонты, амортизационные отчисления) в структуре тарифов на тепловую энергию у ведомственного источника тепловой энергии, работающего на газообразном топливе, осуществляющего поставку тепловой энергии в количестве 11,4 тыс. Гкал в год на территории города Екатеринбурга.

Еще один источник, за счет которого возможно получение средств на мероприятия по модернизации, — это инвестиции. Под инвестициями в данном случае понимается инвестиционная программа, реализуемая за счет тарифов, подлежащих государственному регулированию. Порядок согласования инвестиционных программ, реализуемых за счет тарифов, регламентирован постановлением Правительства Свердловской области от 06.08.2004 г. № 744-

ПП, которым предусмотрена процедура согласования инвестиционных программ в различных государственных органах и утверждения их правительством Свердловской области.

Региональная энергетическая комиссия Свердловской области при формировании тарифов на регулируемые виды деятельности учитывает в них средства на реализацию данных программ.

Разработка инвестиционной программы возможна при наличии высококвалифицированных специалистов, которых, как правило, нет на небольших предприятиях. Как показывает практика, только около 10% от общего числа энергоснабжающих организаций имеют возможность разработать и защитить инвестиционные программы, пройдя все этапы по их согласованию и утверждению.

Из этих 10% только у половины организаций затраты на реализацию инвестиционной программы частично или полностью включаются в состав тарифа. Это обусловлено неприемлемым для потребителя резким ростом тарифов на тепловую энергию: помимо роста затрат на определенные индексы, дополнительным удорожающим фактором выступает инвестиционная составляющая тарифа. В результате рост тарифа на тепловую энергию может составить не 113–116%, а на 120, или даже 150%, что недопустимо в сложившейся политической и экономической ситуации.

Ограничение уровня тарифов на электрическую и тепловую энергию каждый год становится популярной темой у политиков и чиновников. Так, согласно Указу губернатора Свердловской области [7], изменение размера платы граждан, проживающих на территории Свердловской области, за коммунальные услуги в 2011 г. не должно превышать 115% от уровня, сложившегося в декабре 2010 г.

Многие исследователи данной проблемы приходят к выводу, что, страна (и УрФО не исключение) до сих пор живет по принципу лата-

ния коммунальных дыр. Комплексный подход модернизации по-прежнему не внедрен.

«ЖКХ — это ресурсоемкая отрасль. Ее оборот составляет ежегодно порядка трех триллионов рублей, при этом инвестиции на модернизацию составляют всего 170 миллиардов рублей. Хотя по механизму оценки эффективности работы ЖКХ только потеря реальных средств на погашение затрат жилищно-коммунальной сферы составляет более 200 миллиардов рублей. То есть фактически даже нельзя говорить об инвестициях — это просто компенсация тех потерь от слива воды, от «отопления атмосферы» и других, которые так распространены в отрасли» [9].

Проблема модернизации энергетического оборудования осознается и проговаривается и политическими деятелями, и экономистами.

Так, например, на конференции, проводимой в рамках Уральской международной выставки и форума промышленности и инноваций «Иннопром-2010» 15 июля 2010 г. в городе Екатеринбурге, была обозначена проблема быстрого выбытия производственных фондов, нарастания объема старого оборудования на фоне отсутствия средств на планируемое обновление и невозможности бесконечного повышения тарифов. Выработка решения, за счет каких средств инвестировать в модернизацию теплоэнергетических объектов, непростой процесс — необходимо оценить все возможные варианты и выбрать оптимальный. «Мы должны решить задачу по обновлению производственных фондов, экономически стимулировать собственников на вывод устаревшего оборудования. Очень непростой вопрос, потому что пока даже полностью амортизированная собственность дает хоть какую-то прибыль, никто не спешит ее обновлять» [11].

Низкое качество услуг по теплоснабжению и необходимость модернизации оборудования в теплоэнергетической сфере очевидна и не требует доказательств. Данный факт нашел отражение в Энергетической стратегии России на период до 2030 г.¹:

На первом этапе реализации настоящей Стратегии предполагается повышение стандартов предоставления услуг теплоснабжения в результате оптимизации структуры систем, соотношения централизованного и децентрализован-

ного теплоснабжения, повышения надежности, безопасности, энергетической и экономической эффективности производства, транспортировки и потребления тепла за счет модернизации основных производственных фондов и тепловых сетей, а также обеспечения потребителей системами учета и регулирования.

На втором этапе реализации настоящей Стратегии будет осуществлена масштабная реконструкция и техническое переоснащение основных фондов, включая экономически оправданную замену тепловых сетей и сетевого оборудования централизованного теплоснабжения в тех регионах, где это будет экономически оправданно.

В связи со значительным объемом средств, требуемых для осуществления модернизации теплоэнергетической отрасли, общество и власть поставлены перед выбором источника финансирования.

В настоящее время возможен выбор из трех вариантов²:

1. Либерализация тарифов на тепловую энергию, снятие ограничений по индексу роста коммунальных платежей.

Положительные моменты этого варианта:

— орган регулирования тарифов может учитывать в составе тарифа средства, необходимые для реконструкции и модернизации оборудования. Организация получит источник финансирования в виде экономически обоснованного тарифа на тепловую энергию;

— появится возможность привлечения инвестиций частного капитала в отрасль, так как инвестор увидит гарантии возврата собственных вложенных средств и получение прибыли в перспективе;

Отрицательной стороной является то, что данный путь абсолютно неприемлем для потребителей — стоимость услуг по отоплению значительно возрастет.

2. Государственная поддержка теплоэнергетической отрасли.

Это некоторый шаг назад в свете проводимых до настоящего времени реформ в энергетической сфере. С вливанием государственных средств в отрасль, безусловно, можно отметить следующие положительные последствия:

— возможность быстрой и качественной модернизации объектов электро- и тепло- энер-

¹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р.

² Аналитическое видение данного вопроса автора статьи.

гетики, а также замена изношенных тепловых сетей;

— безболезненность осуществления модернизации для общества — резкого роста тарифов не наступит;

Проведение в жизнь данного варианта вызывает определенные трудности:

— выделение в федеральном бюджете значительных средств;

— сложность разработки механизма государственного финансирования объектов частной собственности;

3. Комбинированный вариант, предполагающий сочетание предыдущих:

— привлечение частных инвестиций в теплоснабжение и создание для этого благоприятных условий, в том числе оптимизация системы тарифов (переход на обязательное применение двухставочного тарифа, применение долгосрочных тарифов по двусторонним договорам) с учетом интересов как производителей, так и потребителей тепла;

— рациональное применение механизмов государственной поддержки, в том числе в рамках частно-государственного партнерства [8];

— стимулирование энергосберегающих технологий как у производителей тепловой энергии, так и у потребителей.

Любое повышение тарифов воспринимается обществом очень болезненно. Модернизация объектов теплоэнергетики и тепловых сетей требует значительных капитальных вложений в достаточно короткие сроки.

В настоящее время на государственном уровне намечен определенный комплекс мер, направленных на постепенный переход к регулированию тарифов на тепловую энергию на долгосрочной основе с применением новых подходов. Данные подходы основаны на решении следующих задач:

— привлечение в инфраструктуру долгосрочного капитала с минимальной стоимостью в достаточном для развития объеме;

— стимулирование эффективности инвестиций и снижение текущих затрат;

— обеспечение прозрачности деятельности естественных монополий и их регулирования;

— обеспечение лучшего для потребителя соотношения «цена — качество» на услуги монополий.

Государственная поддержка заключается именно в обеспечении правовых и методологи-

ческих условий для привлечения частных инвестиций в сферу теплоснабжения.

Мы видим последовательные шаги в этом направлении на федеральном уровне, осуществленные в 2010 г.:

— принятие Федерального закона «О теплоснабжении», который устанавливает правовые основы экономических отношений, возникающих в связи с производством, передачей, потреблением тепловой энергии, тепловой мощности, теплоносителя с использованием систем теплоснабжения, созданием, функционированием и развитием таких систем, а также определяет полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления поселений, городских округов по регулированию и контролю в сфере теплоснабжения, права и обязанности потребителей тепловой энергии, теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций [6];

— утверждены «Методические указания по регулированию тарифов организаций, оказывающих услуги по передаче тепловой энергии, с применением метода доходности инвестированного капитала», которыми определен порядок формирования необходимой валовой выручки регулируемых организаций, принимаемой к расчету при установлении тарифов, в т. ч. установлены правила расчета нормы доходности инвестированного капитала (собственного и заемного — государственных облигаций), правила определения стоимости активов и размера инвестированного капитала и ведения их учета (осуществляемого отдельно от бухгалтерского и налогового учета) и правила определения долгосрочных параметров регулирования с применением метода сравнения аналогов (определяют порядок установления «индекса эффективности операционных расходов») [5].

Насколько будут практически востребованы новые методологические подходы к ценообразованию в отношении тепловой энергии, позволяющие учесть средства на модернизацию, будет известно после проведения предстоящей тарифной кампании, ведь регулирование тарифов на тепловую энергию в рамках измененного законодательства возможно уже на 2012 г.

Список источников

1. Методические указания по расчету регулируемых тарифов и цен на электрическую (тепловую) энергию на розничном (потребительском) ранке, утвержденные приказом Федеральной службы по тарифам от 6 августа 2004 года №

20-э/2 (с изменениями)). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Методические указания по индексации предельных (минимального и (или) максимального) уровней тарифов и тарифов на продукцию (услуги) организаций, осуществляющих регулируемую деятельность, утвержденные приказом ФСТ от 5 июля 2005 года № 275-э/4. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2004 г. № 109 «О ценообразовании в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Постановление Правительства Свердловской области от 06.08.2004 г. № 744-ПП «О порядке согласования инвестиционных программ, реализуемых за счет тарифов, подлежащих государственному регулированию». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Приказ ФСТ РФ от 01.09.2010 № 221-э/8 «Об утверждении Методических указаний по регулированию тарифов организаций, оказывающих услуги по передаче тепловой энергии, с применением метода доходности инвестированного капитала...». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Указ Губернатора Свердловской области от 27.12.2010 г. № 1390-УГ «Об ограничении роста платежей граждан за коммунальные услуги в 2011 году». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р. [Электронный ресурс]. URL: http://minenergo.gov.ru/activity/energostrategy/index.php?sphrase_id=104692

9. Абрамова Е. В модернизации заинтересованы все // Областная газета 2010. 24 февр.

10. Кара-Мурза С. Г., Телегин С. А. Царь-холод, или Почему вымерзает Россия, М.: Алгоритм, 2003.

11. Колбина Л. Прожорливые старушки // Эксперт-Урал. 2010. №33(431) (23 авг.).

УДК 338.45:620(1)

ключевые слова: система централизованного теплоснабжения, модернизация теплоснабжения в Свердловской области, тарифы на тепловую энергию, инвестиции в теплоэнергетическую отрасль, источники финансирования капитального и текущего ремонтов тепловых сетей