

УДК
ББК
3

300 Запатрина, Ирина В.
Перспективы развития систем теплоснабжения в Украине // И.В. Запатрина. — Москва : Экономика, 2013. — 000 с.

ISBN 978-5-282-03000-0

Книга является результатом системного исследования, в котором представлено видение автора состояния и перспектив развития систем теплоснабжения в Украине, сформированного на базе изучения международного опыта и особенностей развития рынка теплоснабжения в Украине.

В книге изложены основы регулирования рынков теплоснабжения, дана оценка наиболее распространенных моделей организации этих рынков в мире и рекомендации по оптимальной модели для Украины; осуществлена структуризация институциональной модели рынка теплоснабжения в Украине, проанализированы существующие проблемные вопросы в этой сфере и предложены возможные способы их разрешения; рассмотрены плюсы и минусы использования централизованных и децентрализованных систем теплоснабжения как технологической платформы для развития рынка; изложены основные принципы и механизмы тарифной политики, дана оценка ее роли в развитии систем теплоснабжения; сделан анализ возможностей модернизации систем теплоснабжения в Украине с использованием механизмов публично-частного партнерства.

Книга может быть использована представителями публичной власти, учеными, институтами гражданского общества как научно-практический инструмент при разработке, обсуждении и реализации Стратегии теплообеспечения Украины и усовершенствовании законодательства в соответствующих сферах.

УДК
ББК

Все права защищены. Никакая часть этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме или какими бы то ни было способами, включая размещение в сети Интернет и в корпоративных сетях без письменного разрешения автора.

ISBN 978-5-282-03000-0 © Запатрина И.В., 2013
© ЗАО «Издательство «Экономика», 2013

Уважаемые читатели!

Мы можем видеть, что на данном этапе сфера централизованного теплоснабжения Украины находится в сложной и непростой ситуации. Причины этого и в ценах на энергоносители — электроэнергию и природный газ, и в устаревших подходах к жилищно-коммунальной сфере в целом.

Но, несмотря на эти и многие другие вопросы, приоритетным заданием органов власти всех уровней было и остается создание комфортных условий для достойной жизни людей в нашем государстве. Достижение этого невозможно без коренных реформ. И развитие систем централизованного теплоснабжения — это одно из стратегических направлений реформирования всего жилищно-коммунального сектора Украины.

Понимая это Президент и Правительство Украины поставили перед всей вертикалью органов власти, перед предприятиями отрасли непростую задачу — найти новые подходы, новые формы работы, чтобы сделать сферу теплоэнергетики эффективной и конкурентоспособной.

Безусловно, едва ли не самыми главными заданиями на этом пути являются повышение энергоэффективности жилого фонда, предприятий, их техническое переоснащение и развитие. Все это невозможно без внедрения рыночных механизмов и развития конкуренции в сфере теплоснабжения, перехода предприятий отрасли к работе в условиях реальной экономики. Но эта работа должна проводиться при безусловном соблюдении прав потребителей на качественные услуги за приемлемую цену.

Уверен, что совместными усилиями Украине удастся дать ответ на все сложные вопросы коммунального сектора, реформировать отрасль и поднять ее уровень до мировых стандартов.

Более подробно о состоянии системы теплоснабжения вы сможете узнать из издания, которое держите в руках.

Преимущество и ценность этой книги в том, что в ней не только рассматриваются проблемы сферы централизованного теплоснабжения Украины, но и предлагаются варианты их решения, приводится и анализируется успешный опыт реформ отрасли теплоснабжения наших соседей.

Верю, что эта книга будет полезной и интересной не только для специалистов сферы, но и для обычного читателя.

Желаю увлекательного чтения.

Валерий Саратов,
*Председатель Национальной комиссии,
осуществляющей государственное
регулирование сферы коммунальных услуг*

СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений	7
Введение	9
1. ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКОВ ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ	11
1.1. Немного истории	11
1.2. Модели организации рынков теплоснабжения	15
1.2.1. Государственное регулирование на рынке естественных монополий в сфере теплоснабжения.	16
1.2.2. Рыночный (конкурентный) подход.	19
1.2.3. Гибридная модель функционирования рынков теплоснабжения	22
1.3. Некоторые выводы.	23
2. МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА РЫНКЕ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ	29
2.1. Инструменты государственного регулирования рынка естественных монополий.	30
2.2. Субъект регулирования: центральный или местный уровень?	33
2.3. Субъект регулирования: обеспечение независимости	38
2.4. Некоторые выводы.	39
3. СТРУКТУРИЗАЦИЯ МОДЕЛИ РЫНКА ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ	40
3.1. Товары и услуги на рынке теплоснабжения	41
3.2. Субъекты на рынке теплоснабжения.	49
3.3. Правила игры.	53
3.4. Полномочия органов публичной власти на рынке теплоснабжения	66
3.5. Горячее водоснабжение	72
3.6. Некоторые выводы.	78
4. ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ И ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ СИСТЕМЫ ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ	82

5. ТАРИФНАЯ ПОЛИТИКА И ЕЕ РОЛЬ В РАЗВИТИИ СИСТЕМ ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ	90
5.1. Методы тарифного регулирования	93
5.2. Двухставочные тарифы	103
5.3. Тарифы на подключение (плата за подключение)	105
5.4. Распределение затрат на производство электрической и тепловой энергии в случае когенерации	107
5.5. Некоторые выводы.	108
6. МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМ ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ НА БАЗЕ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА	114
6.1. Публично-частное партнерство (ПЧП/ГЧП): сущность явления и правовые формы.	114
6.2. Практика привлечения частного капитала в сферу теплоснабжения	130
6.3. Тарифная политика и ее влияние на успешность проектов публично-частного партнерства	144
6.4. Государственная поддержка проектов публично- частного партнерства	150
6.5. Ответственность публичной власти при реализации проектов публично-частного партнерства	161
6.6. Требования к контрактам публично-частного партнерства	167
6.7. Некоторые выводы.	172
ПРИЛОЖЕНИЯ	176
<i>Приложение 1.</i> Сравнительная характеристика различных моделей организации рынков теплоснабжения.	176
<i>Приложение 2.</i> Некоторые примеры организации государственного регулирования на рынках централизованного теплоснабжения	179
<i>Приложение 3.</i> Определение товаров и услуг в сфере теплоснабжения в Российской Федерации и Литве	185
<i>Приложение 4.</i> Определение субъектов рынка теплоснабжения в Российской Федерации, Литве, Эстонии	188
<i>Приложение 5.</i> Статистическая информация в сфере теплоснабжения	192
<i>Приложение 6.</i> Негативные примеры передачи объектов теплоснабжения в частные руки	194
<i>Приложение 7.</i> Мнения экспертов Украины о проблемах развития систем теплоснабжения в стране и способах их решения.	196
<i>Приложение 8.</i> Информация о ККП «Донецкгортеплосеть»	198

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АЭС	— Атомная электростанция
ANRSC	— Румынская национальная комиссия по муниципальным услугам
БКУ	— Бюджетный кодекс Украины
ВВП	— Валовой внутренний продукт
ВЕКЦА	— Объединение стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии
ГОСТ	— Государственный стандарт
ГЧП	— Государственно-частное партнерство
ЖСК	— Жилищно-строительный кооператив
ЖК	— Жилищный кооператив
ЖКХ	— Жилищно-коммунальное хозяйство
ЖЭО	— Жилищно-эксплуатационная организация
ИТП	— Индивидуальный тепловой пункт
ИОП	— Индивидуальный обогревательный прибор
МФО	— Международные финансовые организации
МЭА	— Международное энергетическое агентство
ОСББ	— Общество совладельцев многоквартирного дома
ОМС	— Орган местного самоуправления
ПАО	— Публичное акционерное общество
ПЧП	— Публично-частное партнерство
СНГ	— Содружество Независимых Государств
США	— Соединенные Штаты Америки

ТБО	— Твёрдые бытовые отходы
ТЕЦ	— Теплоэлектроцентраль
ТСЖ	— Товарищество совладельцев жилья
ЦТП	— Центральный тепловой пункт
ЦТ	— Централизованное теплоснабжение
ЭСКО	— Энергосберегающая компания
Энергорынок	— Государственное предприятие «Энергорынок»
ВОТ	— Механизм ПЧП «построил-управляешь-передал»
ВОО	— Механизм ПЧП «построил-владеешь-управляешь»
РАВ	— Тарифная методика, основанная на доходности инвестированного капитала
ЕРО	— Энергетический регуляторный офис Польши

ВВЕДЕНИЕ

Эффективная организация теплоснабжения для Украины — чрезвычайно важный вопрос. И не только потому, что в странах с холодным климатом вопросы отопления жилья и производственных помещений, а также стабильного горячего водоснабжения во многом определяют качество жизни населения (комфорт проживания, приемлемые условия для работы/учебы). Системы теплоснабжения имеют огромное влияние на макроэкономику и национальную безопасность, в особенности в странах, ориентирующихся преимущественно на импортные источники сырья (в частности, природный газ), поставляемые одним поставщиком. Украина является именно такой страной. При этом уровень теплопотребления в нашей стране практически не меняется с 2000 г. Коммунальной теплоэнергетикой и населением ежегодно потребляется 34–35 млрд м³ газа с эффективностью около 50%. В структуре затрат компаний, предоставляющих услуги по теплоснабжению, доля затрат на энергоносители составляет от 60 до 80%. Доля газа в топливе, используемом для производства тепла ТЭЦ, — 76–80%, котельными — 52–58%.

О неэффективности модели теплоснабжения в Украине свидетельствуют такие цифры. Дебиторская и кредиторская задолженности предприятий коммунальной теплоэнергетики в 2011 г. достигли 6,9 и 13,1 млрд грн соответственно, и продолжают расти угрожающими темпами. Рост тарифов на услуги теплоснабжения не в состоянии «спасти» ситуацию. Если в 2009 г. средний тариф на услуги теплоснабжения в Украине покрывал себестоимость данной услуги на 81%, то в 2011 г. эта цифра уже составила 73%. И это при том, что средний тариф на услугу теплоснабжения за тот же период вырос более чем на 38%. В такой ситуации у предприятий коммунальной теплоэнергетики не хватает средств не только на внедрение энергосберегающих мероприятий и модернизацию, но и на обеспечение безаварийной эксплуатации систем теплоснабжения в реальном времени. Бюджетная поддержка теплогене-

рирующих компаний в приобретении ими топлива уже стала «наркотиком», от которого невозможно отказаться. Субсидирование субъектов рынка теплоснабжения осуществляется в разных формах (госбюджетом — за счет компенсации разницы между реальной ценой на газ и той, по которой он отпускается населению и предприятиям теплоснабжения (теплокоммунэнерго), а также за счет погашения разницы между экономически обоснованным, и установленным для теплокоммунэнерго тарифом; предприятиями реального сектора экономики — за счет перекрестного субсидирования населения через тарифы) и постоянно растет. К этому добавляется усиление негативного воздействия предприятий коммунальной теплоэнергетики на окружающую среду и соответственно на здоровье населения.

Казалось бы, замкнутый круг. Но, в мире существует много примеров эффективной организации систем теплоснабжения и мы не видим причин, почему имеющийся позитивный опыт в этой сфере не мог бы быть использован в Украине. Хотелось бы, чтобы представленная вниманию читателей книга помогла решению этой задачи.

1.

ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКОВ ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ

1.1. Немного истории

Сегодня в Украине на рынке теплоснабжения внедряется модель государственного регулирования в сфере естественных монополий. Признание обществом этой модели после длительного и многотрудного ее обсуждения в профессиональных кругах и среди общественности уже можно считать большим прогрессом в реформировании рынка теплоснабжения.

Процесс этот был нелегким.

Впервые упоминание о необходимости использования модели государственного регулирования в сфере естественных монополий на рынке теплоснабжения появилось в Указе Президента Украины от 19 августа 1997 г. № 853/97 «О мероприятиях по реализации государственной политики в сфере естественных монополий». Этим документом, в частности, было предусмотрено, что реформирование отраслей, относящихся к сфере естественных монополий и смежных рынков, должно быть направлено на¹:

- ✓ совершенствование системы государственного регулирования, включая регулирование цен и тарифов;
- ✓ размежевание компетенции и установление взаимодействия между органами, осуществляющими управление имуществом и разработку государственной политики в соответствующих отраслях, а также органами, на которые возлагаются функции регулирования деятельности субъектов естественных монополий;
- ✓ организацию контроля за финансовой деятельностью субъектов естественных монополий, ведение отдельных балансов и отдельного бухгалтерского учета по видам деятельности, осуществляемым на рынках естественных монополий;

¹ Указ Президента України «Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій» від 19.08.1997 р. № 853/97.

- ✓ поступательное прекращение практики перекрестного субсидирования различных групп потребителей или одних видов услуг за счет других;
- ✓ определение особенностей реформирования отношений собственности и приватизации в сфере естественных монополий, в том числе отраслевых.

Для сферы жилищно-коммунальных услуг этим указом было предусмотрено:

- ✓ обеспечение конкуренции;
- ✓ внедрение эффективных механизмов формирования тарифов для предоставления услуг тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод;
- ✓ разделение в больших городах деятельности по производству тепловой энергии и деятельности, связанной с ее транспортировкой; формирование конкурентных отношений при производстве тепла, создание системы регулирования и контроля за деятельностью соответствующих предприятий с привлечением органов местного самоуправления, общественных организаций, населения;
- ✓ **создание государственного органа** для нормативно-правового и методического обеспечения государственного регулирования в сфере жилищно-коммунальных услуг, а также деятельности отдельных субъектов в этой сфере.

Еще раз отметим, что **это был 1997 г.**

Затем о внедрении модели государственного регулирования естественных монополий в ЖКХ забыли на достаточно длительный период. В документах, касающихся реформирования отрасли, принятых в последующие годы, в том числе в общегосударственной программе реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2004–2010 гг.¹, о модели государственного регулирования на рынках теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения даже не упоминалось.

Следующий концептуальный документ, в котором шла речь о системе государственного регулирования на рынке естественных монополий в сфере теплоснабжения, появился **через 10 лет** (в 2007 г.) и так же, как и предыдущий, был утвержден Указом Президента Украины².

¹ Указ Президента України «Про прискорення реформування житлово-комунального господарства» від 19.10.1999 р. №1351/99, Закон України «Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки» від 24.06. 2004 р. № 1869-IV.

² Указ Президента України «Про Концепцію вдосконалення державного регулювання природних монополій» від 27.09.2007 р. № 921/2007.

Этот документ сформировал задачи по развитию системы государственного регулирования на рынке естественных монополий в целом. В частности, предусматривалось, что совершенствование регулирования на рынках естественных монополий и смежных рынках требует создания и функционирования отдельных самостоятельных комиссий в сферах связи, транспорта (воздушный, морской и железнодорожный), энергетики (электроэнергия, нефть, газ, *централизованное теплоснабжение*), коммунальных услуг (*централизованное отопление*, водоснабжение и водоотведение) (далее Комиссий).

Соответствующие Комиссии должны были бы осуществлять регулирование деятельности на рынках естественных монополий и смежных рынках (тарифообразование, лицензирование, обеспечение доступа к товарам и услугам), а также решать в рамках своей компетенции спорные вопросы между потребителями услуг и хозяйствующими субъектами на этих рынках. Для подобного регулирования Комиссии должны были бы иметь статус, обеспечивающий независимость принимаемых решений, деполитизацию и профессиональный подход. В связи с этим предполагалось повысить ответственность Комиссий, а также на законодательном уровне закрепить основные принципы их создания и организации деятельности.

Особый статус Комиссий следовало закрепить путем внесения изменений в Конституцию Украины и ряд специальных законов, регулирующих деятельность на рынках, имеющих характер естественной монополии, а также путем утверждения специальных законов о Комиссиях.

Как и в прошлом Указе 1997 г., в упомянутом выше документе значительное внимание было уделено сфере жилищно-коммунальных услуг. В частности, концепцией совершенствования государственного регулирования на рынке естественных монополий была отмечена необходимость внедрить в сферах энергетики и жилищно-коммунальных услуг механизмы утверждения Комиссиями порядка определения нормативов потерь. Отмечена важность более четкого определения видов деятельности в сфере централизованного теплоснабжения, в частности — необходимость отнести к сфере естественных монополий деятельность по транспортировке тепловой энергии, а к смежным рынкам — деятельность по ее производству и поставке.

Буквально через несколько месяцев увидела свет Концепция ценообразования в сфере жилищно-коммунальных услуг¹. В этом

¹ Указ Президента України «Про концепцію ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг» від 28.12.2007 р. № 1324/2007.

документе, в частности, было отмечено, что тарифная политика в сфере жилищно-коммунальных услуг, с одной стороны, не обеспечивает покрытие экономически обоснованных затрат субъектов хозяйствования, а, с другой — позволяет включать в тариф неэффективные затраты и не стимулирует предприятия к снижению потерь. Заметим, что это заключение по отношению к тарифной политике не потеряло актуальности до настоящего времени.

Среди причин, которые привели к несовершенству государственного регулирования цен/тарифов на жилищно-коммунальные услуги, были названы такие, как отсутствие:

- ✓ четкого законодательного размежевания компетенции в сфере утверждения тарифов;
- ✓ нормативно урегулированных принципов формирования цен/тарифов на жилищно-коммунальные услуги;
- ✓ системы государственного регулирования на рынках естественных монополий.

Увы, эти факторы сегодня тоже остались актуальными.

Не потеряли своей значимости и задачи по усовершенствованию тарифной политики, предполагающие, в частности, определение:

- ✓ субъектов регулирования, их полномочий и принципов деятельности;
- ✓ единых принципов формирования цен/тарифов для всех категорий потребителей;
- ✓ механизмов защиты прав потребителей;
- ✓ принципов стимулирования энергосбережения;
- ✓ порядка компенсации субъектам хозяйствования убытков, возникших вследствие принятия неэффективных регулирующих/управленческих решений или бездействия публичной власти по некоторым вопросам.

Важное внимание в Концепции ценообразования в сфере жилищно-коммунальных услуг было уделено вопросам повышения энергоэффективности и организации учета. В этой связи была отмечена необходимость сосредоточиться на механизмах государственной поддержки внедрения энергосберегающих мероприятий, стимулировании массового использования приборов учета и регулирования, проведении широкой разъяснительной работы по вопросам энергосбережения среди населения. В Концепции также была поставлена задача обеспечить обязательность использования приборов учета субъектами хозяйствования, предоставляющими жилищно-коммунальные услуги, а также учета в тарифе расходов на ремонт, обслуживание и поверку приборов учета во время их эксплуатации. Целесообразным было признано определение органом государственного регулирования требований к приборам учета

потребления жилищно-коммунальных услуг исходя из заключений органов государственного метрологического контроля с целью оптимизации порядка расчетов с потребителями, информационного обмена и дистанционной регистрации показаний соответствующих приборов учета. Заметим, что перечисленные выше задачи также не утратили актуальности до настоящего времени.

Следующим законодательным актом, подтвердившим курс государства на переход к модели государственного регулирования естественных монополий в сфере коммунальных услуг и сформулировал задачи, которые для этого нужно было решить, стал Закон Украины «Об общегосударственной программе реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства на 2009–2014 годы», принятый в 2009 г.¹ Развитие системы государственного регулирования на рынке теплоснабжения было предусмотрено и Программой экономических реформ Президента Украины². Результатом реализации этих двух программ стало утверждение Закона Украины «О государственном регулировании в сфере коммунальных услуг»³ и создание в соответствии с Указом Президента Украины⁴ Национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сфере коммунальных услуг.

Фактически с принятием этих документов в Украине началось внедрение модели государственного регулирования в сфере коммунальных услуг (на рынках централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения).

1.2. Модели организации рынков теплоснабжения

В мире существуют различные модели организации регулирования рынков теплоснабжения. Выбор той или иной модели зависит от уровня развитости экономики, наличия/отсутствия рыночных цен на топливные ресурсы, уровня бедности, системы учета на

¹ Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки» від 11.06.2009 р. № 1511-VI.

² Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» — Комітет економічних реформ при Президенті України. 2010 р.

³ Закон України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» від 07.07.2011 р. № 3610-VI.

⁴ Указ Президента України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг» від 23.11.2011 р. № 1073/2011.

рынке теплоснабжения, профессионализма публичной власти и ряда других факторов, в том числе субъективных. Модель государственного регулирования рынка теплоснабжения, развивающаяся сегодня в Украине, хотя и свидетельствует об определенном уровне его развития, но еще не является «вершиной айсберга» с точки зрения современных подходов к организации подобных рынков. Вместе с тем в текущей экономической ситуации в нашей стране ее можно считать наиболее эффективной.

Для того чтобы посмотреть в будущее развития регулирования рынка теплоснабжения в мире и в Украине, а также определиться со стратегическими задачами в этой сфере, рассмотрим существующие на сегодня модели организации рынков теплоснабжения и проанализируем плюсы и минусы их использования.

1.2.1. Государственное регулирование на рынке естественных монополий в сфере теплоснабжения

Модель государственного регулирования на рынке естественных монополий в теплоснабжении предполагает наличие *независимой* регулирующей комиссии (далее — Комиссии), устанавливающей правила, которые, с одной стороны, обеспечивают защиту прав потребителей по получению ими надежных и качественных услуг за приемлемую цену, а с другой — предусматривают наиболее оптимальный режим хозяйствования для субъектов рынка. Роль Комиссии при использовании этой модели фактически сводится к «имитации конкурентного рынка» для субъектов естественных монополий.

Целями введения государственного регулирования на рынке централизованного теплоснабжения, который относится к рынкам естественных монополий, являются:

- ✓ защита потребителей;
- ✓ стимулирование эффективной работы субъектов рынка;
- ✓ обеспечение надежности теплоснабжения (отопления и горячего водоснабжения) не только сегодня, но и на долгосрочную перспективу.

Основными инструментами государственного регулирования рынков естественных монополий признаются:

- ✓ лицензирование деятельности субъектов хозяйствования (цель — обеспечение надежности и качества услуг, безопасность функционирования сложных инфраструктурных объектов);
- ✓ тарифообразование (предполагает формирование обязательных для использования методик формирования тарифов или утверждение тарифов для субъектов хозяйствования — естест-

венных монополий; при этом тарифы должны покрывать экономически обоснованные расходы на эксплуатацию систем жизнеобеспечения и их своевременную модернизацию, стимулировать ресурсо- и энергосбережение);

- ✓ обеспечение недискриминационного доступа к товарам/услугам, производимым/предоставляемым субъектами естественных монополий и субъектами, осуществляющими деятельность на смежных рынках;
- ✓ контроль за деятельностью субъектов рынка — естественных монополий.

Общепринято, что эффективное регулирование возможно при условии, если национальная регулирующая комиссия обладает специальным статусом в системе органов государственной власти, позволяющим ей объективно регулировать рынок естественных монополий, базируясь на экономической целесообразности, а не на политических или коммерческих предпочтениях.

Чрезвычайно важным условием эффективности государственного регулирования на рынке естественных монополий является его **качество**, которое определяется такими факторами, как:

- ✓ профессионализм членов Комиссии;
- ✓ независимость Комиссии (возможность принимать экономически обоснованные и социально ответственные решения, отсутствие политического влияния и воздействия со стороны субъектов регулирования на Комиссию и ее членов);
- ✓ наличие экономически обоснованных процедур лицензирования, тарифообразования, обеспечения доступа к услугам и контроля за деятельностью субъектов рынка.

Заметим, что модель государственного регулирования на рынке естественных монополий распространяется не только на субъектов естественных монополий, функционирующих на соответствующем рынке, но и на субъектов, действующих на смежных рынках. Смежными рынками считаются те, деятельность на которых неразрывно связана с результатами работы компаний — естественных монополий.

Если говорить о рынке теплоснабжения, то видом деятельности, который относится к естественным монополиям, на нем является только транспортировка тепловой энергии¹. Остальные виды

¹ Естественная монополия — «состояние рынка, при котором удовлетворение спроса эффективнее при отсутствии конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства)» — http://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/5698

деятельности (в Украине это — производство тепловой энергии и поставка тепловой энергии) по сути являются конкурентными и не могут быть отнесены к естественномонопольным. В то же время на сегодня с точки зрения потребителей эти виды деятельности обладают всеми характеристиками монополий, поэтому они относятся к смежным рынкам. Согласно теории, деятельность на смежных рынках также подлежит государственному регулированию, но, как правило, в более мягкой форме, нежели деятельность, которую можно отнести к естественной монополии.

Европейскими директивами для рынков электроэнергетики и газа предусмотрено, что бухгалтерский и налоговый учет по каждому из видов деятельности, относящемуся к рынку естественной монополии и смежному рынку в этих сферах, должен осуществляться отдельно, а в перспективе различными видами деятельности должны заниматься различные юридические лица. Сегодня это уже предусматривается и украинским законодательством, например для рынка газа.

Что касается рынка централизованного теплоснабжения, то тут такого категорического требования нет. Более того, на практике в системах централизованного теплоснабжения обычно производством тепловой энергии, ее транспортировкой и поставкой занимается один и тот же субъект хозяйствования. Это связано с тем, что с учетом технических особенностей работы таких систем интеграция различных видов деятельности в рамках одной компании считается наиболее оптимальным вариантом для потребителя. *«Как показывают исследования, проведенные в Швеции, отделение производства от передачи и распределения тепла при сбалансированном рынке тепловой энергии может привести к росту затрат. Кроме того, такое отделение может затруднить оптимизацию системы с точки зрения повышения эффективности ее работы. Эффективные системы централизованного теплоснабжения, как правило, являются высокоинтегрированными. Учитывая отсутствие конкретного опыта, на который можно опираться, и возможные негативные последствия, трудно рекомендовать регулирование оптовой конкуренции в системе ЦТ на сегодняшних рынках управления»*¹. Исходя из этого, к разделению видов деятельности на рынке теплоснабжения нужно подходить очень осторожно.

По оценкам международных экспертов, с которыми сложно не согласиться, эффективное регулирование на энергетическом рын-

¹ От холода к теплу: политика в сфере теплоснабжения в странах с переходной экономикой / Международное энергетическое агентство. Организация экономического сотрудничества и развития. 2005. С. 165.

ке, в том числе на рынке тепловой энергии, предполагает соблюдение следующих принципов¹:

- ✓ регуляторный режим должен реально стимулировать повышение энергоэффективности производства, передачи и конечного потребления тепловой энергии;
- ✓ инвестиционные решения компаний — субъектов рынка должны учитывать интересы потребителей, с тем чтобы любые инвестиции осуществлялись с наименьшими издержками, а теплоснабжение было надежным не только в краткосрочной, но и в долгосрочной перспективе;
- ✓ тарифы должны включать все виды издержек, которые несет компания при производстве, транспортировке и поставке тепловой энергии;
- ✓ регуляторные органы и регуляторный процесс должны быть независимыми от политиков и от влияния других органов государственной власти;
- ✓ регулируемые активы не должны принадлежать регуляторным органам;
- ✓ регуляторный режим должен быть прозрачным и понятным для всех субъектов рынка;
- ✓ программы социальной защиты должны быть адресованы группам населения с низкими доходами, что поможет облегчить устранение субсидирования тепловой энергии и обеспечить более высокую собираемость платежей.

1.2.2. Рыночный (конкурентный) подход

Основной тезис, на котором базируется рыночная модель теплоснабжения, — «потребители выбирают то, что им выгоднее».

Что это означает?

1. Цены на тепловую энергию, услуги отопления и горячего водоснабжения не регулируются государством, а формируются на конкурентном рынке.

2. Потребителям тепловой энергии, а также услуг отопления и горячего водоснабжения предоставляется возможность самостоятельно выбирать способ обеспечения себя этими услугами и субъекта предоставления таких услуг. Они на свое усмотрение могут либо присоединиться к централизованной системе теплоснабжения (если она существует в их населенном пункте), либо восполь-

¹ От холода к теплу: политика в сфере теплоснабжения в странах с переходной экономикой / Международное энергетическое агентство. Организация экономического сотрудничества и развития. 2005. С. 96.

зоваться услугами компаний, которые оказывают услуги по отоплению и горячему водоснабжению с использованием автономных или индивидуальных систем теплоснабжения.

3. Государство отслеживает ситуацию на рынке теплоснабжения и в случае возникновения (или предпосылок для возникновения) «провалов рынка» принимает адекватные управляющие решения (вплоть до введения режима регулируемого рынка).

В рыночной модели потребители, делая свой выбор в пользу того или иного способа отопления или горячего водоснабжения, ориентируются на такие показатели, как стоимость соответствующих услуг, надежность их предоставления, а также наличие или отсутствие сложностей с обслуживанием систем отопления/горячего водоснабжения.

Показателями открытости рынка теплоснабжения по признанию ведущих мировых экспертов в этой сфере¹ являются:

1) возможность для потребителя осуществлять выбор вида отопления;

2) возможность для потребителя осуществлять выбор компании — поставщика тепла (что реально в случае, если существует несколько компаний, среди которых можно осуществить выбор);

3) доступность различных вариантов теплоснабжения с точки зрения цены (могут ли потребители себе позволить осуществить выбор между альтернативными видами отопления исходя из их стоимости?);

4) отсутствие субсидий и налоговых льгот для поставщиков каких-либо видов отопления, приводящих к искривлению конкуренции на рынке;

5) масштабность конкуренции среди различных видов отопления (достаточно ли развиты альтернативные виды отопления и обладают ли они достаточным удельным весом на рынке, позволяющим говорить о широкой конкуренции?);

6) государственное регулирование конкурирующих видов отопления (регулируются ли потребительские цены на такие альтернативные виды отопления, как газ и электрическая энергия? Искажает ли такое регулирование рынок, снижая эффективность или повышая цены для конкурентов?);

7) прозрачность рынка теплоснабжения (каково качество внутреннего управления компаниями? Насколько прозрачен сектор теплоснабжения и есть ли в нем место коррупции? Существует ли

¹ От холода к теплу: политика в сфере теплоснабжения в странах с переходной экономикой.

возможность злоупотребления компаниями своей позицией на рынке?);

8) система получения разрешений и наличие несбалансированных норм (дискриминируют ли природоохранные или иные нормы один вид отопления по отношению к другим, применяются ли они на равных основаниях?).

Рыночная модель теплоснабжения считается наиболее оптимальной, поскольку она стимулирует субъектов рынка (производителей тепловой энергии и исполнителей услуг отопления и горячего водоснабжения) постоянно улучшать свою деятельность и устанавливать экономически приемлемые цены для потребителей. Именно поэтому в странах, где тарифы на централизованное отопление не регулируются, цены, как правило, более низкие, нежели в странах, использующих модель государственного регулирования в сфере теплоснабжения.

Существуют две разновидности рыночной модели в зависимости от глубины конкуренции в сфере теплоснабжения:

- ✓ оптовая конкуренция между производителями (генерациями) тепловой энергии;
- ✓ прямая конкуренция между централизованным отоплением и иными видами отопления.

Как правило, переход от регулируемой к рыночной модели теплоснабжения начинается с более мягкого варианта — оптовой конкуренции между производителями тепловой энергии. В этом случае выбор поставщиков тепловой энергии осуществляется не конечным потребителем, а так называемым квалифицированным потребителем тепловой энергии. Квалифицированным считается потребитель, использующий тепловую энергию не для личного потребления, а для оказания услуг отопления и горячего водоснабжения конечным потребителям.

Отметим, что рыночная модель организации теплоснабжения в основном используется в развитых рыночных экономиках. Это связано с тем, что она предполагает реальную конкуренцию операторов, основанную на рыночных ценах на газ и другие виды топливных ресурсов, использующихся при производстве тепла. Применять ее можно только на тех территориях, где нет субсидий на топливо, отсутствуют диспаритет цен на газ и перекрестное субсидирование, наблюдается достаточно высокий уровень платежей на рынке теплоснабжения.

Невозможно и даже опасно внедрение рыночной модели в зонах массовой бедности. Бедное население в принципе не может делать выбор между централизованными системами теплоснабжения и автономными/индивидуальными системами, поскольку в

последнем случае требуются значительные стартовые инвестиции, которые бедное население не в состоянии себе позволить. При этом переход на автономное/индивидуальное отопление людей среднего и высокого достатка приводит к удорожанию услуг теплоснабжения для остального населения, которое такой возможности не имеет. В итоге усиливается бедность на той или иной территории и соответственно повышается уровень социальной напряженности в обществе.

Как правило, в странах развивающихся экономик государство субсидирует стоимость газа для населения, а также разрешает и даже стимулирует перекрестное субсидирование населения за счет промышленных предприятий. При этом цены на газ и другое топливо не соответствуют рыночным. Общий уровень жизни населения довольно низкий, как и платежи за тепло. В таких условиях говорить о конкуренции способов предоставления услуг по отоплению и горячему водоснабжению невозможно. Как следствие, для подобных стран, и в том числе для Украины, возможность перехода к рыночной модели в теплоснабжении пока что может обсуждаться только в теоретическом плане или как целевая функция на очень долгосрочную перспективу

1.2.3. Гибридная модель функционирования рынков теплоснабжения

Гибридная модель на рынках теплоснабжения заключается в следующем.

Рынки теплоснабжения подлежат зонированию по отношению к наиболее эффективным формам теплоснабжения. На определенных территориях (зонах) разрешается использование для отопления и горячего водоснабжения только систем централизованного теплоснабжения и для этих зон применяется модель государственного регулирования рынков естественных монополий, на остальных территориях возможны различные способы теплоснабжения и разрешена конкуренция между различными видами топлива.

Гибридная модель может быть переходной от модели государственного регулирования к модели конкурентного рынка. Она предусматривает поддержку государством систем централизованного теплоснабжения и стимулирование их развития как наиболее экономически эффективного и экологически чистого способа теплоснабжения. Подобная модель применяется в странах, стремящихся к конкуренции на рынках теплоснабжения, но пока еще не готовых к ее внедрению из-за ценовых диспропорций на соответствующем рынке или других, перечисленных выше обстоятельств.

1.3. Некоторые выводы

Все рассмотренные выше модели организации рынка теплоснабжения теоретически могут применяться в Украине в тот или иной период развития системы теплоснабжения. В то же время для того, чтобы четче определиться с возможностями и приоритетами той или иной модели по отношению к нашей стране, следует учитывать характеристики существующих моделей и возможности по их применению (табл. 1 приложения 1).

Большинство экспертов считает наиболее прогрессивной в сфере теплоснабжения рыночную модель. Более того, конкуренция на рынках теплоснабжения является нормой в странах, которые объединяет Международное энергетическое агентство (МЭА)¹. В связи с этим существует мнение, что к рыночной модели теплоснабжения должны стремиться все страны. Вместе с тем решение об открытии рынка и о переходе к конкуренции в теплоснабжении должно быть взвешенным: «*Политикам следует разработать порог открытия рынка, при достижении которого цены должны быть либерализованы*»². Если ввести конкуренцию очень быстро и без тщательного планирования, это может уничтожить централизованное теплоснабжение. Поэтому в условиях диспаритета цен на топливо, широкого применения субсидий и использования перекрестного субсидирования для социально ответственного государства не существует альтернативы введению на рынке теплоснабжения государственного регулирования и поддержки существующих систем централизованного теплоснабжения.

В общем случае динамика развития различных моделей теплоснабжения представлена на рис. 1.1.

¹ Международное энергетическое агентство (МЭА; англ. *International Energy Agency*, IEA) — автономный международный орган в рамках Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Насчитывает 28 стран-участниц. Образован в Париже в 1974 г. Основная заявленная цель организации — содействие международному сотрудничеству в сферах совершенствования мировой структуры спроса и предложения энергоресурсов и энергетических услуг. В реальности отстаивает интересы стран-импортеров энергоресурсов. В настоящее время членами МЭА являются 26 стран — членов ОЭСР, в частности: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Чехия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Ирландия, Италия, Япония, Южная Корея, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Великобритания и США.

² От холода к теплу: политика в сфере теплоснабжения в странах с переходной экономикой. С. 158.



Рис. 1.1. Развитие моделей организации рынка теплоснабжения

Источник: Составлено автором.

Для перехода к модели оптовой конкуренции на рынке теплоснабжения необходимо осуществить мероприятия, представленные на рис. 1.2, а для внедрения модели прямой конкуренции между централизованным теплоснабжением и иными видами отопления – пройти этапы «открытия рынка», представленные на рис. 1.3.

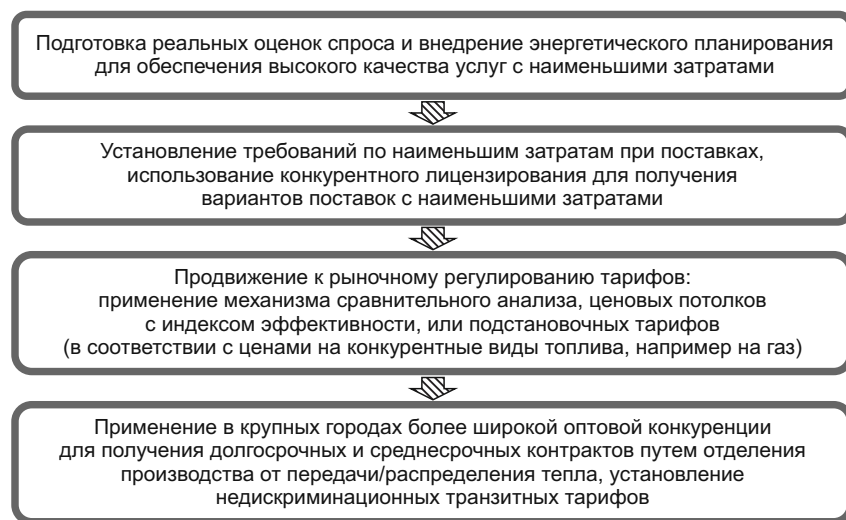


Рис. 1.2. Мероприятия, которые необходимо осуществить для перехода к конкуренции на оптовом рынке в сфере теплоснабжения

Источник: Составлено автором на базе исследования «От холода к теплу: политика в сфере теплоснабжения в странах с переходной экономикой» // Международное энергетическое агентство. Организация экономического сотрудничества и развития. 2005. С. 26.

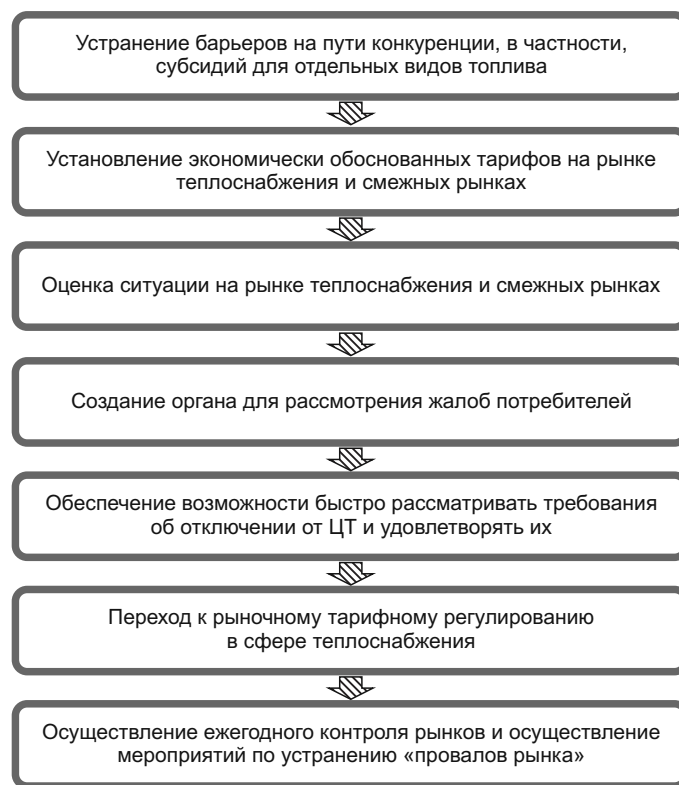


Рис. 1.3. Мероприятия, которые необходимо осуществить для перехода к модели прямой конкуренции между ЦТ и иными видами отопления

Источник: Составлено автором на базе исследования «От холода к теплу: политика в сфере теплоснабжения в странах с переходной экономикой» // Международное энергетическое агентство, Организация экономического сотрудничества и развития. 2005. С. 26.

Подчеркнем, что важнейшим и обязательным этапом на пути к конкурентному рынку теплоснабжения является внедрение рыночных тарифов на топливные ресурсы (газ, уголь, нефть и др.). Этот этап должен быть реализован уже в ходе использования модели государственного регулирования рынка теплоснабжения. При этом развитый рынок государственного регулирования естественных монополий в сфере теплоснабжения допускает внедре-

ние конкуренции на оптовом рынке (поставка топлива из разных источников исходя из конкурентных принципов). Фактически этот шаг является преддверием перехода к конкурентной модели организации рынка теплоснабжения.

Заметим, что различные страны, эффективно развивающие свои системы теплоснабжения, используют разные модели организации соответствующих рынков. Анализ их опыта свидетельствует о том, что, несмотря на то, что рыночная модель показала себя более эффективной, совсем не обязательно она дает лучшие результаты по всем показателям, характеризующим организацию теплоснабжения в той или иной стране.

Так, рыночная (конкурентная) модель внедрена в Финляндии, Швеции, Великобритании, большинстве штатов США. В этих странах не регулируются тарифы на централизованное теплоснабжение, поскольку считается, что конкуренция со стороны других видов теплоснабжения уже создает сбалансированный рынок. Вместе с тем большинство потребителей в перечисленных странах самостоятельно останавливаются на использовании систем централизованного теплоснабжения, поскольку этот способ оказывается экономически более привлекательным. Более того, в некоторых из этих стран государство находит возможность стимулировать развитие систем централизованного теплоснабжения (ЦТ) и даже строит новые системы ЦТ. Например, за период 1965–1990 гг. доля централизованного теплоснабжения в обеспечении теплом Стокгольма возросла в 10 раз, при этом уровень выбросов диоксида серы и микрочастиц снизился на 95 и 82% соответственно. В тот же период в Великобритании правительство выделило и потратило 50 млн фунтов стерлингов на строительство новых систем ЦТ.

Вместе с тем ставить амбициозные цели по переходу в среднесрочной перспективе к рыночной модели теплоснабжения в Украине совсем не обязательно. Например, до последнего времени в Дании, считающейся одной из наиболее успешных в мире стран в части организации теплоснабжения, вполне эффективно работала модель государственного регулирования рынка естественных монополий. При этом с 1980 по 2000 г. ежегодные выбросы CO_2 в этой стране были снижены с 25 кг/м² до 10 кг/м² относительно полезной площади помещений, что стало возможным благодаря усилиям, предпринятым в двух направлениях: потребители на 25% снизили свои потребности в отоплении, а доля централизованного теплоснабжения на рынке тепла увеличилась с 30 до 46% (что соответствует 60% всех жилых помещений Дании), а к 2010 г. — до 63%. Цены на тепловую энергию в Дании регулируются

ются на основе издержек, что привело к впечатляющему росту энергоэффективности (она в 2 раза выше, чем в соседней Финляндии). В то же время цены на тепло в Дании выше, чем в Финляндии, на 40%¹. Эти цифры, а также представленные в табл. 1.1 сравнительные показатели, характеризующие рынки теплоснабжения в Дании и Финляндии, свидетельствуют о том, что однозначного ответа на вопрос, что лучше — модель государственного регулирования на рынке естественных монополий или рыночная модель — не существует.

ТАБЛИЦА 1.1

Некоторые сравнительные характеристики рынков теплоснабжения в Дании и Финляндии

Показатель	Дания	Финляндия
Наличие зонирования ЦТ и централизованного газоснабжения	+	
Регулирование цен/тарифов на ЦТ	+	—
Регулирование инвестиций	+	—
Невозможность для компаний ЦТ получать прибыль	+	—
Обязательность разработки плана теплоснабжения	+	—
Обязательность обслуживания всех зданий в зоне обслуживания	+	
Оптовая конкуренция на рынке покупки тепла	+	
Конкуренция ЦТ с другими видами отопления	—	+

Источник: Составлено автором по информации, приведенной в книге «От холода к теплу: политика в сфере теплоснабжения в странах с переходной экономикой» // Международное энергетическое агентство. Организация экономического сотрудничества и развития. 2005.

Справедливости ради отметим, что сегодня в Копенгагене начато внедрение конкуренции на оптовом рынке тепловой энергии: источники когенерации и мусоросжигательные фабрики могут продавать свою тепловую энергию двум крупным оптовым компаниям — операторам систем централизованного теплоснабжения, географически находящихся в разных местах.

¹ По состоянию на 2005 г.

Что касается Украины, то сегодня она находится «на подходе» к регулируемой модели (верхняя стрелка на рис. 1.1). Указом Президента Украины от 8 июля 2011 г. № 743/211¹ создана Национальная комиссия на рынке коммунальных услуг Украины, 18 июля Указом Президента Украины № 767/211² определен ее состав. Указом Президента Украины № 1073/2011³ эта комиссия переименована в Национальную комиссию, осуществляющую государственное регулирование в сфере коммунальных услуг. Исходя из этого в настоящее время в нашей стране следует сосредоточиться на формировании модели государственного регулирования на рынке естественных монополий в сфере теплоснабжения.

¹ Указ Президента України «Про утворення Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг України» від 08.07.2011р. № 743/2011.

² Указ Президента України «Про склад Національної комісії регулювання ринку комунальних послуг України» від 18.07.2011 р. № 767/2011.

³ Указ Президента України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг» від 23 листопада 2011 р. № 1073/2011.

2.

МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА РЫНКЕ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ

Идея регулировать рынки естественных монополий появилась довольно давно. В частности, в России в конце 80-х годов XIX в. ее впервые внедрил С.Ю. Витте, осуществив тарифную реформу на железнодорожном транспорте.

Мотивация для общества и государства по введению регулирования рынков естественных монополий вполне понятна и очевидна. Если компания является монополистом на определенном рынке товаров (услуг) и работает без ограничений со стороны потребителей, то очень быстро цены на товары (услуги), производимые (оказываемые) этой компанией, ползут вверх, а качество их снижается. Сами по себе субъекты естественных монополий не заинтересованы в эффективной работе, поскольку все их затраты могут быть легко переложены на потребителей. И это понятно: конкуренции на рынке естественных монополий не существует, а товары и услуги на этом рынке всегда востребованы.

Несовершенство системы государственного регулирования на рынках естественных монополий чрезвычайно опасно. И не только с точки зрения сегодняшнего дня. В будущем это может привести к деградации (технической и институциональной) субъектов этого рынка, что, в свою очередь, негативно отразится на потребителях (рост цен, ухудшение надежности и качества товаров/услуг). Учитывая это, социально ответственное государство должно поставить естественную монополию в жесткие рамки и, таким образом, защитить потребителя в долгосрочной перспективе.

Заметим, что с точки зрения будущего идти на поводу у потребителя и определять для естественной монополии гранично низкие цены и максимально жесткие условия для работы — неправильно. Во-первых, любой субъект естественной монополии должен развиваться и модернизироваться, а для этого нужны долгосрочные вложения, которые с позиции сиюминутных интересов

потребителю не интересны. С другой стороны, не предусмотрев вложения в развитие инфраструктуры сегодня, мы уже завтра можем ощутить дефицит в товарах и услугах, предоставляемых естественными монополиями, или же получать их при неприемлемом качестве и с низкой надежностью, что также не может устраивать общество.

С учетом сказанного выше, в рамках осуществления государственного регулирования на рынках естественных монополий регулирующая комиссия должна найти компромисс между интересами потребителя, субъектом естественной монополии и государством не только с точки зрения текущих потребностей, но и исходя из перспективы.

2.1. Инструменты государственного регулирования рынка естественных монополий

Как уже отмечалось выше, основными инструментами государственного регулирования рынков естественных монополий являются:

- ✓ лицензирование видов деятельности, относящихся к сфере естественных монополий;
- ✓ формирование тарифной политики;
- ✓ обеспечение недискриминационного доступа потребителей к товарам/услугам, производимым/предоставляемым субъектами естественных монополий;
- ✓ контроль за деятельностью субъектов естественных монополий.

Перечисленные инструменты государственного регулирования распространяются на субъектов естественных монополий, осуществляющих деятельность на соответствующих рынках. При этом во многих случаях предусматривается отдельное регуляторное воздействие на субъектов смежных рынков, а именно — субъектов, деятельность которых неразрывно связана с деятельностью компаний — естественных монополий.

Рассмотрим эти инструменты подробнее.

Лицензирование. Лицензирование — процесс предоставления разрешения субъектам рынка осуществлять ту или иную деятельность, подлежащую государственному регулированию.

Основная цель введения лицензирования на рынке централизованного теплоснабжения — допуск на рынок только тех компаний, которые в состоянии обеспечить надежное, качественное и безопасное производство, транспортировку и поставку тепловой энергии.

В соответствии с законодательством Украины¹ регулированию подлежит деятельность по производству тепловой энергии, транспортировке тепловой энергии, поставке тепловой энергии (существуют три отдельных лицензии).

Наличие у субъекта хозяйствования лицензии на осуществление определенного вида деятельности дает ему право заниматься этой деятельностью, поскольку, по мнению органа лицензирования, этот субъект обладает необходимыми специалистами, оборудованием, навыками, опытом и т.п. Запрещено заниматься лицензируемыми видами деятельности без получения лицензии.

В разных странах существуют различные критерии, соответствие которым позволяет субъекту хозяйствования получить лицензию.

Среди обязательных критериев: наличие оборудования и производственной базы, квалифицированных специалистов, опыта работы на соответствующем рынке. Во многих странах, в том числе и в Украине, такими критериями также являются право собственности или пользования на иных законных основаниях соответствующим объектом инфраструктуры.

Кроме того, среди критериев могут быть:

- ✓ наличие компетентного в управленческих вопросах менеджмента;
- ✓ знание законодательства в определенных сферах регулирования на соответствующих рынках;
- ✓ удовлетворительное экономическое и финансовое состояние претендента (исключается получение лицензии убыточным предприятием, имеющим задолженности по налогам и сборам и т.п.);
- ✓ наличие необходимых допусков и разрешений на выполнение определенных работ.

Тарифообразование. Адекватная тарифная политика — одно из ключевых условий создания благоприятной среды для деятельности хозяйствующих субъектов на рынках естественных монополий независимо от того, какую форму собственности имеет соответствующий субъект.

В идеале тарифная политика должна обеспечить баланс интересов потребителей, субъектов рынка и публичной власти, учесть агрегированные общественные интересы.

Тарифы должны быть достаточными для обеспечения функционирования субъекта естественной монополии и его развития, а

¹ Закон України «Про природні монополії» від 20.04.2000 р. № 1682-III, Закон України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг».

также оказывать стимулирующее влияние на субъектов рынка (как хозяйствующих субъектов, так и потребителей) по осуществлению ими энергосберегающих и ресурсосберегающих мероприятий.

Различают несколько подходов к осуществлению тарифной политики на рынках естественных монополий: непосредственно устанавливать тариф для каждого субъекта естественной монополии или утверждать методологию формирования тарифа, обязательную для применения хозяйствующими субъектами, являющимися естественными монополиями или относящимися к смежным рынкам. Каждый из этих подходов имеет свои плюсы и минусы.

Но независимо от того, какой подход избран, тарифная политика, проводимая регулирующим органом, должна, с одной стороны, избегать политического популизма, а с другой — основываться на приоритетности различных политических целей, стоящих перед страной и обществом на определенном этапе их развития (например, повышение энергоэффективности экономики, оптимизация структуры ВВП и т.п.).

Обеспечение доступа к товарам/услугам субъектов естественных монополий. Важнейшими задачами регулирования рынка естественных монополий в сфере теплоснабжения являются:

- ✓ отсутствие дискриминации по отношению к потребителям тепловой энергии;
- ✓ возможность доступа потребителей к важнейшему для жизнеобеспечения территории ресурсу — тепловой энергии.

Для того чтобы решить эти задачи, Комиссия должна обеспечить условия, при которых:

- ✓ субъект предпринимательства, являющийся естественной монополией на рынке теплоснабжения, не может отказать потребителям в продаже им тепловой энергии при наличии технической возможности;
- ✓ субъект предпринимательства — естественная монополия, владеющий тепловыми сетями, осуществляет все необходимые действия, чтобы подключить к системе централизованного теплоснабжения новых потребителей или увеличить объемы потребления для уже существующих при наличии технической возможности; при отсутствии таковой субъект естественной монополии должен проинформировать потребителя, что ему необходимо сделать, чтобы получить такую возможность.

Контроль за деятельностью субъектов естественных монополий. Важной функцией Комиссии является контроль за деятельностью субъектов естественных монополий на рынке теплоснабжения, в частности:

- ✓ контроль за соблюдением условий ведения лицензионной деятельности (соответствие деятельности субъекта рынка условиям лицензии);
- ✓ контроль за соответствием фактического тарифа тому, который утвержден регулятором (или за соответствием расчета субъектом рынка тарифа методике, утвержденной Комиссией);
- ✓ контроль за целевым расходованием средств, полученных за счет тарифов;
- ✓ контроль за обеспечением недискриминационного доступа потребителей к товарам/услугам, произведенным/предоставленным естественными монополиями и субъектами смежных рынков в сфере теплоснабжения, а также за соответствием условий предоставления такого доступа правилам, утвержденным Комиссией.

Комиссия должна быть наделена правом делать предупреждения субъектам рынка, выставлять им штрафные санкции, рассматривать вопрос о лишении их лицензии в случае нарушения установленных правил и процедур.

2.2. Субъект регулирования: центральный или местный уровень?

В мире существует множество моделей государственного регулирования рынка естественных монополий, каждая из которых применима к конкретной ситуации в той или иной стране. Надеяться, что можно взять одну из таких моделей и сделать из нее кальку для Украины, по меньшей мере наивно. В то же время все существующие модели регулирования рынков естественных монополий основаны на общих принципах и имеют одну цель — поиск баланса интересов субъектов рынка путем определения правил для субъектов естественных монополий и субъектов, осуществляющих деятельность на смежных рынках, позволяющих обеспечить стимулирование развития систем теплоснабжения, повышение надежности и качества услуг для потребителей.

Регулирование может осуществляться как на региональном, так и на центральном уровне. В случае федеративного устройства стран, государственное регулирование на рынках естественных монополий, как правило, осуществляется на уровне субъектов федерации (штатов), а федеральный орган регулирования определяет механизмы регулирования и общие принципы функционирования соответствующих рынков. В унитарных странах регулирова-

ние в основном осуществляется на центральном уровне. В частности, почти все страны бывшего социалистического лагеря делают выбор в пользу центрального регулятора на рынке теплоснабжения (табл. 2.1).

ТАБЛИЦА 2.1

Организация государственного регулирования на рынках централизованного теплоснабжения

Страна	Муниципальное регулирование	Независимый регулятор
Армения		X(за исключением <5,8МВт)
Босния и Герцеговина		X
Болгария		X
Хорватия		X
Чехия		X
Венгрия	X (население)	X
Латвия	X	X (тепло из ТЭЦ)
Литва		X (с одобрения муниципалитета)
Македония		X
Молдова		X
Польша		X (центральное агентство и местные филиалы)
Румыния		X (электричество из ТЭЦ)
Россия	X (муниципальное ЦТ)	X (не муниципальное ЦТ)
Сербия	X	X (ТЭЦ)
Украина	X	X (ТЭЦ)

Источник: Пасоян А. (Альянс по сбережению энергии). Европейский опыт регулирования централизованного теплоснабжения: Выступление на заседании Межведомственной группы по разработке Национальной стратегии теплоснабжения. Киев. 10 декабря 2009 г.

Для федеративных государств (например США) обычно существует два вида регулирующих комиссий:

- ✓ Федеральная регулирующая комиссия (устанавливает общие правила и подходы к регулированию рынка естественных монополий на всей территории страны);
- ✓ регулирующие комиссии штата/субъекта федерации, которые в рамках правил и методологии, утвержденных Федеральной регулирующей комиссией, непосредственно осуществляют регулирование на местах (лицензирование, тарифообразование, доступ к услугам, контроль) с учетом особенностей, существующих на той или иной территории.

Для унитарных стран используются различные институциональные модели:

- ✓ создание единой регулирующей комиссии по стране в целом (наиболее частый случай);
- ✓ регулирование рынка теплоснабжения на местном уровне (специальными подразделениями органов местного самоуправления либо обособленными территориальными подразделениями регулирующей комиссии).

Как правило, развитие системы государственного регулирования в сфере теплоснабжения сопровождается смещением «центра тяжести» регулирования на центральный уровень (как это произошло в Украине). Вместе с тем есть и противоположные примеры. Так, в Польше регулирование тарифов было передано с центрального на местный уровень (до 1998 г. тарифы на теплоснабжение и электроэнергию для домохозяйств устанавливались централизованно Министерством финансов Польши, с 1999 г. эта функция была передана на места). Вместе с тем за Министерством финансов сохранилась функция определения значений индексов максимального роста тарифов, что позволяет сдерживать их рост.

Защитники модели регулирования на местном уровне в унитарных странах приводят такие ее преимущества, как доступность и понятность для представителей территории, знание ситуации на местах. Вместе с тем национальный регулятор менее затратен для общества в целом, может обеспечить высокий уровень профессионализма, предсказуем и поэтому более привлекателен для инвесторов, обеспечивает возможность получения эффекта экономии за счет масштаба.

Что касается роли органов местного самоуправления в сфере теплоснабжения, то в большинстве случаев эти органы не в состоянии эффективно осуществлять функцию регулирования, поскольку они:

1) как правило, являются собственниками соответствующих инфраструктурных объектов;

2) считают подобные инфраструктурные объекты чрезвычайно важными для развития своей территории и стремятся сохранить на них свое влияние;

3) заинтересованы в максимально низких тарифах на услуги теплоснабжения, поскольку проживающие на территории потребители жилищно-коммунальных услуг являются их избирателями, от отношения которых зависит будущее конкретных персоналий, входящих в состав органа местного самоуправления.

Вместе с тем важной функцией органов местного самоуправления на рынке теплоснабжения должно оставаться согласование территориальных схем теплоснабжения, а также инвестиционных программ, подготовленных компаниями (коммунальными или частными), эксплуатирующими соответствующие инфраструктурные объекты. Согласовывая их, органы местного самоуправления, с одной стороны, должны обеспечить учет в них приоритетности выполнения задач, стоящих перед территорией по развитию систем теплоснабжения, а с другой, — не допустить слишком высокой, «неподъемной для территории» цены модернизации соответствующих систем.

Считается, что выбор оптимальной модели регулирования на рынке естественных монополий и степени централизации государственного регулирования, в частности, должен опираться на анализ следующих факторов:

- ✓ размер страны;
- ✓ объем услуг на соответствующем рынке;
- ✓ разнообразие климатических зон;
- ✓ особенности организации рынка;
- ✓ социальная поляризация общества;
- ✓ профессиональная подготовленность участников рынка;
- ✓ формы собственности субъектов рынка.

В Украине в сфере теплоснабжения выбрана модель регулирования рынка естественных монополий на национальном (центральном) уровне. Считаем это правильным по следующим причинам.

1. Централизованные системы теплоснабжения (генерирующие компании и тепловые сети) в Украине находятся преимущественно в коммунальной собственности. В этих условиях внедрение регулирования рынка естественных монополий на местном уровне неминуемо приведет к возникновению конфликта интересов (один и тот же субъект и владеет, и управляет, и регулирует субъекта естественной монополии).

2. Модель государственного регулирования в сфере коммунальных услуг в Украине делает свои первые шаги, у публичной власти нет опыта осуществления подобного регулирования в сфере коммунальных услуг, очень мало специалистов по этим вопросам даже на центральном уровне. В таких условиях сложно было бы обеспечить эффективное регулирование рынков централизованного теплоснабжения на местном уровне с профессиональной точки зрения.

Заметим также, что, как правило, в случае использования модели государственного регулирования на рынке естественных монополий различные сегменты рынка тепловой энергии регулируются одним регулирующим органом (Комиссией). Но в некоторых случаях, как, например, в Украине, рынок тепловой энергии регулируется двумя регулирующими комиссиями: Национальной комиссией, осуществляющей государственное регулирование в сфере энергетики (производство тепловой энергии на теплоэлектростанциях, теплоэлектростанциях, атомных электростанциях, когенерационных установках и установках с использованием нетрадиционных или возобновляемых видов энергии), и Национальной комиссией, осуществляющей государственное регулирование в сфере коммунальных услуг (производство тепловой энергии, кроме видов производства, регулируемых Национальной комиссией, осуществляющей государственное регулирование в сфере энергетики, а также транспортировка тепловой энергии и поставка тепловой энергии), что нельзя признать позитивным ни с точки зрения государства (сложно сопоставлять тарифы, предложенные разными компаниями), ни с точки зрения субъектов рынка (несколько регуляторов для одной компании).

В некоторых странах, как правило, небольших, существует один регулятор для рынков электроэнергии, теплоснабжения, водоснабжения, газа (например, в Болгарии, Румынии), в некоторых (например, в Литве) существует один регулятор для всех рынков естественной монополии (в том числе и транспорт, и телекоммуникации).

Целесообразность использования того или иного варианта определяется исходя из объемов рынка, размера страны, количества субъектов регулирования, квалификации регулятора и целого ряда других вопросов, имеющих субъективный характер.

2.3. Субъект регулирования: обеспечение независимости

Важнейшей характеристикой зрелости и эффективности системы государственного регулирования является независимость регулирующего органа (Комиссии). Лишь независимая Комиссия может претендовать на конкуренцию по эффективности с рыночной моделью в сфере теплоснабжения. Независимость в нашем случае понимается как возможность принимать взвешенные экономически обоснованные решения.

А для этого Комиссия, принимая решения, должна быть независима от:

- ✓ субъектов рынка, деятельность которых она регулирует;
- ✓ органов местного самоуправления;
- ✓ органов исполнительной власти;
- ✓ политических партий.

Подобную независимость можно обеспечить лишь в том случае, когда существуют:

- ✓ законодательно закрепленные правила осуществления государственного регулирования на соответствующих рынках и требования к членам Комиссий;
- ✓ деполитизированная процедура назначения членов Комиссии, а также четкие основания и процедуры увольнения их с занимаемых должностей.

Последний фактор оказывает наиболее значительное влияние на независимость государственного регулирования.

Во многих странах мира по-разному подходят и к определению процедур назначения и увольнению членов Комиссий. Позитивной считается модель, при которой:

- ✓ назначение членов Комиссии осуществляется исключительно по профессиональным качествам;
- ✓ назначение происходит на квотной основе — часть членов Комиссий предлагается от Правительства, часть — от Президента, часть — от Парламента;
- ✓ увольнение членов Комиссии, кроме плановой ротации, осуществляется на основе четко определенных в законе оснований и с заслушиванием (уведомлением об этом) Парламента.

Часто считается, что основой для независимости регулирующего органа должна быть его финансовая независимость. Это возможно в случае, когда бюджет Комиссии формируется за счет сборов за лицензии и других платных услуг.

На наш взгляд, это утверждение весьма спорно. Во-первых, существуют примеры независимых и эффективных Комиссий, фи-

нансированных из государственного бюджета. Во-вторых, финансирование Комиссий за счет сборов за лицензии также может вызвать предвзятость в государственном регулировании, поскольку, чем больше выдано лицензий, тем лучше финансируется регулирующий орган. Подобное может стимулировать регулятора к «закручиванию гаек» на рынке, а не к переходу в долгосрочной перспективе к конкурентной модели рынка теплоснабжения.

В Украине национальные комиссии, осуществляющие государственное регулирование естественных монополий, подчиняются Президенту Украины, создаются и ликвидируются им. Комиссии подотчетны Верховному Совету Украины и являются коллегиальными органами.

Законом «Про природні монополії»¹ определено, что Глава и члены Комиссий могут быть уволены со своей должности в случае подачи заявления об отставке, невозможности исполнять свои обязательства по состоянию здоровья, прекращения гражданства, грубого нарушения служебных обязательств, наступления законной силы приговора суда или других причин, предусмотренных законом. Полномочия членов Комиссии не прекращаются в случае переизбрания нового Президента Украины.

Решения Комиссий принимаются на их открытых заседаниях, при этом каждый член Комиссии, включая ее Главу, имеет один голос. Установленный законом срок полномочий членов Комиссий — 6 лет. При этом запрещено быть членом или Главой Комиссии более двух сроков.

Несмотря на это, на наш взгляд, считать украинские Комиссии независимыми весьма сложно.

2.4. Некоторые выводы

Украина выбрала регулируемую модель организации рынка теплоснабжения, что исходя из сложившейся в сфере ЖКХ ситуации является наиболее оптимальным решением для всех субъектов рынка.

Вместе с тем наша страна делает еще только первые шаги в развитии системы государственного регулирования естественных монополий. На этапе его становления придется принимать сложные и не всегда очевидные решения, серьезно и профессионально работать над отработкой механизмов регулирования и построением системы мониторинга за деятельностью субъектов рынка.

¹ Закон України «Про природні монополії» від 20.04.2000 р. № 1682-III.

3.

СТРУКТУРИЗАЦИЯ МОДЕЛИ РЫНКА ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ

Построение любой из описанных выше моделей организации рынка теплоснабжения (рыночная модель, модель государственного регулирования или гибридная модель) предполагает четкое определение элементов этой модели (товаров и услуг, которыми оперирует соответствующий рынок; объектов и субъектов рынка), а также «правил игры», по которым функционирует данный рынок, форм и механизмов его регулирования со стороны государства (органов государственной власти, регулирующих комиссий, органов местного самоуправления). Определенность в этой сфере чрезвычайно важна для всех: государства, общества, непосредственно субъектов рынка. Когда вместо «звонящей ясности» по всем перечисленным выше вопросам мы наблюдаем «кашу», разговор об оптимальности использования той или иной модели беспредметен. Любая плохо структурированная модель приведет к недовольству общества условиями своего жизнеобеспечения, проблемам государства с финансированием соответствующего сектора экономики, отсутствию интереса у стратегически настроенного бизнеса вкладывать инвестиции в развитие систем теплоснабжения.

Для того чтобы рынок теплоснабжения работал эффективно, необходимо определиться с субъектами рынка, их функциями, а также с тем, какими товарами/услугами оперируют эти субъекты рынка и соответственно, какие права и обязательства они имеют в связи с этим.

На рынке теплоснабжения в Украине отсутствует определенность по всем этим вопросам и наблюдаются серьезные противоречия в нормативно-правовом обеспечении, что значительно снижает эффективность организации теплоснабжения.

Рассмотрим вопросы структурирования модели рынка теплоснабжения более детально.

3.1. Товары и услуги на рынке теплоснабжения

Поскольку с определением товаров и услуг на рынке теплоснабжения возникает много проблем, начнем с общих вопросов — чем отличаются «товар» и «услуга» с точки зрения их экономического смысла.

Товар — произведенный продукт, предназначенный для продажи или обмена. Товар должен удовлетворять те потребности человека, для которых он был создан. Как правило, товар осязаем и имеет материальную оболочку.

Услуга — любая деятельность, либо мероприятие или выгода, которую одна сторона может предложить другой. Услугу сложно формализовать, как правило, она не приводит к владению чем-либо. Предоставление услуги — некий процесс, который нельзя потрогать, почувствовать и, естественно, невозможно положить на склад.

Цена товара складывается из себестоимости его производства, процента прибыли его производителя и продавца, стоимости упаковки, налогов, транспортных расходов и т.д. У производителя и продавца, как правило, не вызывает никаких трудностей подсчитать и обосновать цену товара. Он изготавливается по определенным технологиям, имеет установленный порядок производства и зачастую должен соответствовать определенным стандартам. Товар, в отличие от услуги, можно запатентовать, установить на него право собственности.

Формирование цены на услугу, напротив, в большинстве случаев вызывает затруднение. Возникает вопрос: «чем обусловлена цена той или иной услуги». И, действительно, стоимость услуги иногда очень трудно обосновать, поскольку ее ценность во многом зависит от качества. При этом далеко не всегда качество услуги коррелируется с затратами на ее осуществление. Устанавливать стандарт и контролировать качество услуги довольно сложно, поскольку в большинстве случаев оно не является статичным, постоянно изменяется и не всегда поддается четкой формализации. Поэтому одной из важных задач компаний, занимающихся предоставлением услуг, является обеспечение качества услуг на определенном уровне и урегулирование спорных вопросов относительно качества предоставляемых ими услуг с потребителями.

Считается, что, в отличие от товара, услуга обладает свойством одновременности ее производства и потребления. Применительно к рынкам электро- и теплоснабжения это справедливо и для товара, и потому на этих рынках возникает определенная путаница.

Таким образом, разницу между товаром и услугой можно определить следующим образом:

- ✓ товар материален и осязаем, услуга — нет;
- ✓ качество и внешний вид товара постоянны, услуги — гетерогенны;
- ✓ производство товара, как правило, отделено от потребления; услуга предполагает совпадение этих процессов;
- ✓ услугу хранить невозможно, товар можно складировать (эта характеристика не распространяется на рынки электроэнергии и тепла).

Если говорить о рынках теплоснабжения, то тут свойствами товара обладают:

- ✓ тепловая энергия;
- ✓ электрическая энергия;
- ✓ природный газ;
- ✓ холодная вода;
- ✓ горячая вода.

То есть все то, что может быть непосредственно измерено и продано, а также то, на что может быть четко идентифицировано право собственности.

К услугам на рынке теплоснабжения можно отнести:

- ✓ транспортировку и поставку тепловой энергии;
- ✓ горячее водоснабжение (централизованное или автономное — в зависимости от способа получения горячей воды);
- ✓ обслуживание внутридомовых тепловых сетей и др.

Отметим, что в разных странах по-разному определяются товары и услуги на рынке теплоснабжения, и, как правило, это не зависит от того, какая модель организации рынка теплоснабжения там используется (рыночная, государственного регулирования естественных монополий или гибридная).

Тепловая энергия, электрическая энергия и газ обычно определяются как товары. Холодная и горячая вода далеко не всегда признаются товарной продукцией, что усложняет взаимоотношения субъектов рынка.

Практически всегда на рынке теплоснабжения присутствует услуга «транспортировка тепловой энергии» (для централизованных систем теплоснабжения). При этом в разных странах существуют различные подходы к определению иных услуг на рынке теплоснабжения. Среди наиболее распространенных услуг можно отметить: поставку тепловой энергии, поддержание резервирования тепловой мощности, централизованное отопление и просто отопление, централизованное горячее водоснабжение и просто горячее водоснабжение.

В приложении 3 рассмотрены примеры определения услуг на рынке теплоснабжения в Российской Федерации и Литве. Ниже приведены наши рассуждения относительно того, каким образом следует определять товары и услуги на рынке теплоснабжения, учитывая, что к нему относится также и сфера горячего водоснабжения.

Вариант 1.

В качестве товаров определены: тепловая энергия, холодная вода, горячая вода.

Для этого варианта перечень возможных видов деятельности и, соответственно, услуг ограничен и вполне понятен (см. табл. 3.1).

Заметим также, что наряду с перечисленными в таблице услугами рынки теплоснабжения многих стран оперируют услугой «отопление» или «централизованное отопление». Так, законом о теплоснабжении Российской Федерации централизованное отопление определено как *«подача по централизованным сетям теплоснабжения и внутридомовым инженерным системам отопления тепловой энергии, обеспечивающей поддержание в жилом доме, в жилых и нежилых помещениях в многоквартирном доме, в помещениях, входящих в состав общего имущества в многоквартирном доме, определенной температуры воздуха»*¹. Фактически эта услуга предусматривает обеспечение отдельных квартир или помещений многоквартирных домов обогревом и включает поставку в многоквартирный дом (а потом и в квартиры) тепловой энергии и обслуживание внутридомовых тепловых сетей.

Услуга «централизованное отопление» относится к коммунальным услугам. Заметим, что термин «коммунальная услуга» закреплен в Общероссийском классификаторе ОК-002-93. Смысл таких услуг в сфере теплоснабжения состоит в обеспечении потребителей — жителей квартир/помещений в многоквартирных домах отоплением и горячим водоснабжением с использованием коммунальных ресурсов, приобретаемых исполнителями соответствующих услуг у ресурсоснабжающих организаций.

Вариант 2.

В качестве товара определены: тепловая энергия, холодная вода.

В этом случае, поскольку товара «горячая вода» не существует, возникает необходимость в определении дополнительной услуги «горячее водоснабжение» (централизованное или автономное). При этом не может существовать такого вида деятельности, как производство и поставка горячей воды (см. табл. 3.1), а деятель-

¹ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении».

ТАБЛИЦА 3.1

Виды деятельности в сфере теплоснабжения (при условии, что тепловая энергия, холодная вода и горячая вода являются товарами)

Вид деятельности	Услуга	Комментарии
Производство тепловой энергии	—	Производство «товара» — тепловая энергия
Транспортировка тепловой энергии	+	Для централизованных систем теплоснабжения
Поставка тепловой энергии	+/-	В некоторых случаях рассматривается как вид деятельности — поставка товара «тепловая энергия», в некоторых — как услуга «поставка тепловой энергии», включающая оформление договоров, организацию учета и проведение расчетов между сторонами
Производство горячей воды	—	Производство товара «горячая вода»
Поставка горячей воды	+/-	В некоторых случаях может рассматриваться как отдельная услуга, состоящая в доставке и продаже потребителям централизованно подготовленной горячей воды (например, в Литве), в некоторых — как вид деятельности
Поддержание резервных мощностей	+	В некоторых странах является обязательной для потребителей, присоединенных к ЦТ
Подключение к системам теплоснабжения	+	
Обслуживание внутридомовых сетей теплоснабжения и горячего водоснабжения	+	Применимо для многоквартирных жилых домов

Источник: Составлено автором.

ность по обслуживанию сетей горячего водоснабжения может рассматриваться как отдельная услуга, либо же входить в состав услуги «горячее водоснабжение».

Вариант 3.

В качестве товара определена тепловая энергия. Холодная и горячая вода товарами не являются.

Этот случай, характерный для Украины, наиболее сложен для определения услуг в сфере горячего водоснабжения. При таких условиях практически невозможно адекватно определить, в чем состоит услуга горячего водоснабжения и соответственно определиться со стоимостью горячего водоснабжения, основываясь, с одной стороны, на стоимости товара «тепловая энергия», используемая для горячего водоснабжения, а с другой стороны, — на стоимости услуги централизованного водоснабжения.

Кроме того, в этом случае возникает вопрос о том, кто должен (может) быть субъектом, предоставляющим услугу горячего водоснабжения, — теплоснабжающая или водоснабжающая организация (компания).

Если товара «холодная вода» не существует, теплоснабжающие организации не в состоянии оказывать услуги горячего водоснабжения, что порождает много проблем и конфликтных ситуаций на рынке, которые не идут на пользу ни хозяйствующим субъектам — участникам рынка, ни потребителям их услуг.

Подробнее об этом поговорим позже, а сейчас рассмотрим товары и услуги, определенные законодательством Украины для рынка теплоснабжения.

На рынке теплоснабжения Украины законодательно¹ определены такие товары и услуги (табл. 3.2):

Как видно из табл. 3.2, рынок теплоснабжения в Украине оперирует одним товаром — тепловой энергией. Упомянутое в законах услуги в сфере теплоснабжения не содержат определений. Как следствие, субъектам рынка и государству не понятно «содержание» этих услуг и соответственно, не известно, какие обязательства возлагаются на их исполнителей. Отсутствуют четкость и ясность в понимании — какие услуги могут оказываться в сфере теплоснабжения в Украине, кто их может оказывать и каким образом они могут регулироваться со стороны государства (субъекты регулирования, формы и методы регулирования).

¹ Закон України «Про теплопостачання» від 02.06.2005 р. № 2633-IV, Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24.06.2004 р. № 1875-IV.

ТАБЛИЦА 3.2

Товары и услуги на рынке теплоснабжения Украины

Товары, услуги	Нормативно-правовой акт
Тепловая энергия (товар) – товарная продукция, вырабатываемая на объектах сферы теплоснабжения для отопления, подогрева питьевой воды, других хозяйственных и технологических нужд потребителей, предназначенная для купли-продажи	Это определение тепловой энергии дано в Законе Украины «О теплоснабжении» (ст. 1). Вместе с тем в Законе Украины «Об электроэнергетике» ¹ (ст. 1) дано такое определение термина «энергия» – «электрическая или тепловая энергия , вырабатываемая на объектах электроэнергетики и являющаяся товарной продукцией, предназначенной для купли-продажи»
Производство тепловой энергии (лицензируемый вид деятельности)	Вид деятельности, определенный в Законе Украины «О теплоснабжении». Не является услугой. В соответствии с Законом Украины «О естественных монополиях» ² относится к смежному рынку и подлежит государственному регулированию на рынке естественных монополий (Национальной комиссией, осуществляющей государственное регулирование в сфере коммунальных услуг, и Национальной комиссией, осуществляющей государственное регулирование в сфере энергетики, в зависимости от природы производства тепловой энергии)
Транспортировка тепловой энергии (услуга, лицензируемый вид деятельности)	В законах Украины определение термина отсутствует. Термин упоминается в законах Украины «О теплоснабжении», «О естественных монополиях», «О государственном регулировании в сфере коммунальных услуг» ³ . Относится к сфере естественной монополии. К коммунальным услугам не относится

¹ Закон України «Про електроенергетику» від 16.10.1997 р. № 575/97-ВР.

² Закон України «Про природні монополії» від 20.04.2000 р. № 1682-III.

³ Закон України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» від 09.07.2010 р. № 2479-VI.

Продолжение табл. 3.2

Товары, услуги	Нормативно-правовой акт
<p>Поставка тепловой энергии (услуга, лицензируемый вид деятельности)</p>	<p>В законах Украины определение термина отсутствует. Термин упоминается в законах Украины «О теплоснабжении», «О естественных монополиях», «О государственном регулировании в сфере коммунальных услуг». Относится к смежным рынкам. К коммунальным услугам не относится</p>
<p>Коммунальные услуги: — централизованная поставка холодной и горячей воды*; — централизованное отопление*</p>	<p>Перечень коммунальных услуг, относящихся к рынку теплоснабжения, дан в классификации, определенной Законом Украины «О жилищно-коммунальных услугах». При этом определение этих услуг в законах Украины отсутствует. Холодная и горячая вода товарной продукцией не является. Вместе с тем в законах Украины определены такие услуги, как: — «централизованное водоснабжение и водоотведение» (как одна услуга) — законы «О естественных монополиях», «О государственном регулировании в сфере коммунальных услуг». Определение этой услуги в законах нет; — централизованное питьевое водоснабжение — определено как «хозяйственная деятельность по обеспечению потребителей питьевой водой при помощи объектов, сооружений, распределительных водопроводных сетей, связанных единым технологическим процессом производства и транспортировки питьевой воды» в Законе Украины «О питьевой воде и питьевом водоснабжении»¹. Перечисленные выше услуги к коммунальным услугам не относятся</p>

¹ Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» від 10.01.2002 р. № 2918-III.

Продолжение табл. 3.2

Товары, услуги	Нормативно-правовой акт
<p>Услуги по содержанию домов, сооружений и придомовых территорий — уборка внутридомовых помещений и придомовой территории, санитарно-техническое обслуживание, обслуживание внутридомовых сетей, содержание лифтов, освещение мест общего пользования, текущий ремонт, вывоз бытовых отходов</p>	<p>Категория жилищно-коммунальных услуг по классификации, определенной Законом Украины «О жилищно-коммунальных услугах». Включает в себя обслуживание внутридомовых тепловых сетей и сетей горячего водоснабжения.</p>
<p>Услуги по ремонту помещений, домов, сооружений</p>	<p>Категория жилищно-коммунальных услуг по классификации, определенной Законом Украины «О жилищно-коммунальных услугах». В соответствии с постановлением Кабинета Министров Украины № 869¹ в эту группу входят такие услуги:</p> <ul style="list-style-type: none"> — техническое обслуживание внутридомовых систем, в том числе горячего водоснабжения, централизованного отопления; — текущий ремонт внутридомовых систем горячего водоснабжения, централизованного отопления; — периодическая поверка, обслуживание и ремонт квартирных приборов учета воды и тепловой энергии, в том числе их демонтаж, транспортировка и монтаж после поверки.

* Ни одно, ни другое определение услуги не является корректным в соответствии с законодательством Украины.

Так, из всех перечисленных выше услуг, которые упоминаются в законах Украины, подлежат государственному регулированию²

¹ Постановление Кабинету Міністрів України «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» від 1 червня 2011 р. № 869.

² Полномочия по их регулированию имеют Национальная комиссия, осуществляющая регулирование в сфере коммунальных услуг (производство тепловой энергии мощностью свыше 20 Гкал, кроме когенерации, ТЭЦ и атомных станций; транспортировка тепловой энергии, поставка тепловой энергии); Нацио-

(лицензирование, формирование тарифов) только производство тепловой энергии, транспортировка тепловой энергии и поставка тепловой энергии. При этом все эти услуги не являются коммунальными услугами.

Ни одним законом Украины не устанавливаются требования относительно государственного регулирования на такие услуги, как централизованная поставка холодной и горячей воды, централизованное отопление. Ни в одном законе не упоминается услуга «централизованное горячее водоснабжение». В то же время на практике тарифы на эти услуги регулируются.

При этом такая услуга, как «периодическая поверка, обслуживание и ремонт квартирных приборов учета воды и тепловой энергии, в том числе их демонтаж, транспортировка и монтаж после поверки», отнесена к категории «услуги по ремонту помещений, домов, сооружений» и никак не соотносится с услугами по поставке тепловой энергии или централизованному горячему водоснабжению.

Анализ товаров и услуг, которыми оперирует рынок теплоснабжения в Украине, свидетельствует об отсутствии четко структурированной модели этого рынка. Неясность относительно того, какие товары и услуги оборачиваются на рынке теплоснабжения и каким является содержательное наполнение тех или иных услуг делает беспредметными и бесперспективными усилия государства по реформированию сферы ЖКХ, в том числе по усовершенствованию отношений на рынке теплоснабжения, лишает смысла процесс совершенствования тарифной методологии.

3.2. Субъекты на рынке теплоснабжения

Важным элементом модели функционирования любого рынка является определение субъектов рынка, их прав и обязанностей.

В общем случае на рынке теплоснабжения могут осуществлять деятельность различные субъекты хозяйственной деятельности (компании), задействованные в производстве товаров и предоставлении услуг, которыми оперирует этот рынок. Предмет дея-

тельная комиссия, осуществляющая регулирование в сфере энергетики (производство тепловой энергии на когенерационных установках, ТЭЦ и атомных станциях), органы местного самоуправления (производство тепловой энергии мощностью менее 20 Гкал — тарифообразование) и местные органы исполнительной власти (производство тепловой энергии мощностью свыше 20 Гкал — лицензирование).

тельности соответствующих компаний зависит от того, как в национальном законодательстве тех или иных стран определены товары и услуги на рынке теплоснабжения, какие требования выдвигаются к субъектам рынка и какие существуют ограничения по совмещению функций различных субъектов.

Например, в **Российской Федерации** на рынке теплоснабжения определены такие субъекты, как теплоснабжающая организация, теплосетевая организация, единая теплоснабжающая организация в системе теплоснабжения, исполнитель коммунальных услуг и потребитель тепловой энергии (см. табл. 1 в приложении 4).

В **Литве** субъектами рынка теплоснабжения являются: независимый производитель тепловой энергии, поставщик тепловой энергии, поставщик горячей воды и несколько видов потребителей: конкурентный потребитель тепловой энергии, потребитель бесперебойного теплоснабжения, бытовой потребитель тепловой энергии (см. табл. 2 в приложении 4).

В **Эстонии** на рынке теплоснабжения действуют «теплопредприниматели» — *«предприниматели, действующие по крайней мере в одной из следующих сфер деятельности, которыми являются производство, распределение и продажа тепла, и отвечающие за решение связанных с этой деятельностью коммерческих, технических вопросов и вопросов обслуживания»*¹, а также «сетевые предприниматели» (предприниматели, использующие сеть для распределения тепла) и потребители. Субъект рынка (теплопредприниматель) сам выбирает виды деятельности (производство товаров и/или предоставление услуг), которые он может и хочет осуществлять. При этом существуют обязательные виды деятельности для теплопредпринимателей, владеющих генерирующими мощностями и тепловыми сетями.

В **Украине** согласно законодательству на рынке теплоснабжения действуют следующие субъекты² (табл. 3.3).

Как видим, и в Украине один и тот же субъект может быть и теплогенерирующей, и теплотранспортирующей, и теплоснабжающей, и теплосервисной организацией. При этом на каждый из видов деятельности (производство, транспортировка и поставка тепловой энергии) выдается отдельный вид лицензии. Кроме того,

¹ Закон Эстонии «О централизованном отоплении» — доступно: с http://www.rosteplo.ru/Npb_files/npb_shablon.php?id=140.

² Закони України «Про тепlopостачання» від 02.06.2005 р. № 2633-IV, «Про житлово-комунальні послуги» від 24.06.2004 р. № 1875-IV.

ТАБЛИЦА 3.3

Субъекты рынка теплоснабжения в Украине

Субъект	Определение субъекта
Теплогенерирующая организация	Субъект хозяйственной деятельности, имеющий в своей собственности или в пользовании теплогенерирующее оборудование и вырабатывающий тепловую энергию
Теплотранспортная организация	Субъект хозяйственной деятельности, осуществляющий транспортировку тепловой энергии
Теплопоставляющая организация	Субъект хозяйственной деятельности по поставке тепловой энергии потребителям
Теплосервисная организация	Субъект хозяйственной деятельности по техническому обслуживанию способов производства, транспортировки и потребления тепловой энергии
Потребитель тепловой энергии	Физическое или юридическое лицо, использующее тепловую энергию на основании договора
Исполнитель	Субъект хозяйствования, предметом деятельности которого является предоставление жилищно-коммунальной услуги потребителю на основании договора (в том числе услуги по горячей воде водоснабжению или поставке горячей воды)
Производитель	Субъект хозяйствования, который вырабатывает или создает жилищно-коммунальные услуги
Потребитель	Физическое или юридическое лицо, которое приобретает или имеет намерение приобрести жилищно-коммунальную услугу
Балансодержатель (дома, группы домов, жилого комплекса)	Собственник соответствующего имущества или юридического лица, которое по договору с собственником содержит на балансе соответствующее имущество и заключило договор купли-продажи тепловой энергии с теплогенерирующей или теплопоставляющей организацией, а также договоры на предоставление жилищно-коммунальных услуг с конечными потребителями

один и тот же субъект может быть как исполнителем, так и и производителем услуг¹.

Что касается термина «балансодержатель», то появление его в законодательстве обусловлено исторически сложившимися факторами. Во время проведения приватизации жилья никто не подумал о том, что в результате многоквартирные дома станут собственностью владельцев расположенных в них квартир и помещений. И именно собственники должны будут распоряжаться общим имуществом многоквартирного дома и либо учитывать его на своем балансе (в случае создания ОСББ, ЖБК, ЖК), либо легитимно передать совместное имущество в управление иным юридическим или физическим лицам. Механизм принятия решений по распоряжению совместной собственностью совладельцев многоквартирного дома на тот момент не был определен (не определен он и до настоящего времени). В то же время до приватизации дома находились на балансе у жилищно-эксплуатационных организаций, которые после появления собственников многоквартирного дома уже не имели никаких законных оснований распоряжаться их совместным имуществом (что продолжается и до сегодняшнего дня).

Сложилась парадоксальная ситуация. С одной стороны, совладельцы многоквартирного дома должны были вступить во владение своим имуществом и либо распоряжаться им самостоятельно (поставив его себе на баланс), либо передать его в управление иным структурам (например, жилищно-эксплуатационным организациям (ЖЭО)), но механизма принятия подобных решений у них не существовало. С другой стороны, ЖЭО не имели права распоряжаться не своим имуществом без соответствующего правового оформления (передачи им его в управление собственниками). Но, опять, механизмов для передачи находящегося у ЖЭО имущества собственникам дома не существовало. Вот тут-то и возникла идея: вместо комплексного и системного решения этого вопроса, ввести в законодательство новый термин «балансодержатель» как субъекта правоотношений на рынке жилищно-коммунальных услуг. Как всегда, решив частную проблему, это «новшество» породило много новых проблем, которые сегодня не дают возможность оптимальным образом организовать отношения на рынке теплоснабжения и на других рынках, традиционно относящихся к сфере ЖКХ.

¹ Термин «производитель услуг» в украинском законодательстве сформулирован некорректно, что создает путаницу и проблемы для субъектов рынка теплоснабжения.

3.3. Правила игры

Особенности функционирования рынков теплоснабжения, в том числе права и обязанности субъектов рынка и их взаимоотношения, определяются законодательно. В целом ряде стран существуют отдельные законы о теплоснабжении (например, в Российской Федерации — Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении», в Литве — «Закон Литовской Республики о тепловом хозяйстве» от 20 ноября 2007 г. № X-1329, в Эстонии — Закон Эстонии «О централизованном отоплении» от 1 июля 2003 г., в Дании — Закон о теплоснабжении от 13 июня 1990 г. № 382, в Украине — Закон о теплоснабжении от 2 июня 2005 г. № 2633-IV).

Одним из наиболее прогрессивных считается Закон о теплоснабжении Дании, использующей модель государственного регулирования тарифов на рынке централизованного теплоснабжения. Этот закон и другие нормативные акты в сфере теплоснабжения содержат такие основные моменты регулирования рынка теплоснабжения¹, как:

1) поставка, учет и продажа тепловой энергии компанией ЦТ осуществляется потребителю, который должен быть оснащен двумя запорными клапанами и теплосчетчиком для измерения объемов поставленной тепловой энергии;

2) предприятие централизованного теплоснабжения направляет счет потребителю (владельцу здания) с разбивкой его по квартирам (например, в соответствии с их площадью);

3) тариф на ЦТ включает фиксированный компонент (например, на количество м² площади), энергетический компонент (поддержание резервных мощностей), а также компонент, побуждающий потребителя снижать возвратную температуру;

4) тарифом предусматривается скидка крупным потребителям;

5) в многоквартирных домах с частными квартирами все встроенные установки, радиаторы и обшивка здания находятся в совместной собственности всех владельцев квартир; решения об их эксплуатации принимаются товариществом собственников жилья в соответствии с демократическими принципами;

6) владелец многоквартирного дома обеспечивает установку всех терморегулирующих клапанов, а также приборов-распреде-

¹ Варминг Л., Бочкалов Д., Осиповска К., Дюрелунг А. Тарифы на централизованное теплоснабжение как стимул для экономии энергии. Доступно с: www.dbdh.dk.

лителей потребленной тепловой энергии, побуждающих собственников квартир пользоваться этими клапанами;

7) владелец здания принимает решение о том, когда следует начинать и заканчивать отопительный сезон, а также корректирует потребление и потоки энергии с помощью современного оборудования;

8) ежегодно владелец здания (или управляющий домом) обязан готовить отчетность по зданию с целью разбивки всех потраченных на отопление затрат, указанных в счете, в том числе расходов отдельных квартир;

9) при наличии согласия со стороны пользователей владелец здания имеет право нанять биллинговую компанию для установки распределителей тепловой энергии и горячей воды;

10) в случае отсутствия уполномоченного владельца здания предприятие ЦТ должно действовать от имени пользователей и осуществлять от их лица руководство теплоснабжением и энергетическое управление зданием.

Не менее прогрессивными, но при этом более адаптивными для Украины с точки зрения закреплённой ими модели организации рынка теплоснабжения, являются законы, регулирующие деятельность в сфере теплоснабжения в Российской Федерации, Литве и Эстонии.

Закон о теплоснабжении Российской Федерации был разработан с учетом современных требований к функционированию рынка теплоснабжения и базируется на лучшем мировом опыте.

Приведем некоторые важнейшие характеристики закреплённой им модели.

1. Важнейшими принципами деятельности субъектов рынка теплоснабжения в Российской Федерации являются:

- ✓ *«соблюдение баланса экономических интересов теплоснабжающих организаций и интересов потребителей»;*
- ✓ *«обеспечение экономически обоснованной доходности текущей деятельности теплоснабжающих организаций и используемого при осуществлении регулируемых видов деятельности в сфере теплоснабжения инвестированного капитала»¹.*

2. Законом предусмотрена разработка топливно-энергетического баланса — документа, содержащего взаимосвязанные показатели количественного соответствия поставок энергетических ресурсов на территорию субъекта Российской Федерации или муниципального образования и их потребления, устанавливающего распределение энергетических ресурсов между системами тепло-

¹ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении».

снабжения, потребителями, группами потребителей, что позволяет определить эффективность использования энергетических ресурсов.

Эта норма закладывает основу для стратегического развития систем теплоснабжения.

3. Законом предусмотрено, что развитие систем теплоснабжения населенных пунктов осуществляется исключительно на основании *схем теплоснабжения*¹, разработанных с учетом документов территориального планирования.

Такие схемы в обязательном порядке должны содержать:

- ✓ определение условий организации централизованного теплоснабжения, индивидуального теплоснабжения, а также поквартирного отопления;
- ✓ решения о загрузке источников тепловой энергии, принятые в соответствии со схемой теплоснабжения;
- ✓ графики совместной работы источников тепловой энергии, функционирующих в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, и котельных, в том числе график перевода котельных в «пиковый» режим работы;
- ✓ меры по консервации избыточных источников тепловой энергии;
- ✓ меры по переоборудованию котельных в источники комбинированной выработки электрической и тепловой энергии;
- ✓ радиус эффективного теплоснабжения, позволяющий определить условия, при которых подключение теплопотребляющих установок к системе теплоснабжения нецелесообразно вследствие увеличения совокупных расходов в системе;
- ✓ оптимальный температурный график и оценку затрат при необходимости его изменения.

При этом обязательными критериями принятия решений в отношении развития системы теплоснабжения являются:

- ✓ обеспечение надежности теплоснабжения потребителей;
- ✓ минимизация затрат на теплоснабжение в расчете на каждого потребителя *в долгосрочной перспективе*;
- ✓ приоритет комбинированной выработки электрической и тепловой энергии с учетом экономической обоснованности;
- ✓ учет инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабже-

¹ Схема теплоснабжения — документ, содержащий предпроектные материалы по обоснованию эффективного и безопасного функционирования системы теплоснабжения, ее развития с учетом правового регулирования в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

ния, программ энергосбережения и повышения энергетической эффективности этих организаций, а также региональных и муниципальных программ энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

- ✓ согласование схем теплоснабжения с иными программами развития сетей инженерно-технического обеспечения, а также с программами газификации.

4. Одним из основных принципов развития рынка теплоснабжения в России является поддержка централизованных систем теплоснабжения.

В частности, законодательно определено понятие *«радиус эффективного теплоснабжения — максимальное расстояние от теплопотребляющей установки до ближайшего источника тепловой энергии в системе теплоснабжения, при превышении которого подключение теплопотребляющей установки к данной системе теплоснабжения нецелесообразно по причине увеличения совокупных расходов в системе теплоснабжения»*¹.

Запрещен переход на отопление жилых помещений в многоквартирных домах с использованием индивидуальных квартирных источников тепловой энергии при наличии осуществленного в надлежащем порядке подключения этих домов к системам теплоснабжения, за исключением случаев, определенных схемой теплоснабжения.

5. Тепловая энергия определена Законом как товар, в качестве услуг определены: подключение потребителя к системе теплоснабжения и поддержание резервной мощности. Последнюю услугу должны оплачивать все потребители, подключенные к тепловой системе, вне зависимости от того, потребляют они такую энергию или нет.

Отдельно хотим подчеркнуть, что в Российской Федерации закреплена следующая правовая конструкция отношений на рынке теплоснабжения. Коммунальные услуги гражданам (жителям квартир/помещений многоквартирного дома) оказывают институции, осуществляющие управление такими домами (управляющие компании, товарищества совладельцев жилья (ТСЖ) или жилищные кооперативы). В свою очередь, эти институции (как исполнители услуг) покупают коммунальный ресурс (воду, электрическую и тепловую энергию, газ) у ресурсоснабжающих организаций.

В некоторых случаях ресурсоснабжающие организации самостоятельно поставляют коммунальный ресурс непосредственно

¹ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении».

гражданам, проживающим в квартирах (помещениях) многоквартирного жилого дома. При этом оплата за коммунальный ресурс исчисляется исходя из его объемов, поставленных до «стены дома» (границы балансовой принадлежности).

6. В целом законом о теплоснабжении предусмотрена регулирующая модель рынка теплоснабжения, но уже с возможностью перехода к рыночной (конкурентной) модели (для отдельных территорий и при выполнении определенных законом условий). В частности, предусмотрено, что в случае возможности осуществления в пределах отдельной системы теплоснабжения экономически оправданного перехода из состояния рынка, характеризующегося отсутствием конкуренции, в состояние конкурентного товарного рынка регулирование тарифов в такой системе теплоснабжения может быть отменено при обязательном соблюдении таких условий, как:

- ✓ наличие на территории поселения или городского округа, на которой находится данная система теплоснабжения, развитой газораспределительной системы или эффективно функционирующего товарного рынка альтернативных видов топлива, применяемых в целях теплоснабжения, при имеющейся технической возможности для подключения к системе или системам теплоснабжения поселения или городского округа источников тепловой энергии, функционирующих на основе использования альтернативных видов топлива;
- ✓ отсутствие субсидирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, в том числе перекрестного субсидирования, оказывающего влияние на выбор потребителем вида топлива, применяемого в целях теплоснабжения;
- ✓ ценовая доступность обеспечения теплоснабжения с использованием альтернативных видов топлива.

Изменение этих условий является основанием для введения регулирования тарифов на соответствующей территории.

Поставки тепловой энергии (теплоносителя) в целях обеспечения ее потребления объектами, введенными в эксплуатацию после 1 января 2010 г., могут осуществляться на основании долгосрочных (на срок более чем один год) договоров теплоснабжения между потребителями тепловой энергии и теплоснабжающими организациями, заключенных в установленном Правительством порядке, по ценам, определенным соглашением сторон. Государственное регулирование цен (тарифов) в отношении объема тепловой энергии (мощности), теплоносителя, продажа которых осуществляется по таким договорам, не применяется.

Законом установлено, что заключение долгосрочных договоров теплоснабжения по ценам, определенным соглашением сторон, возможно при соблюдении следующих условий:

- ✓ заключение договоров в отношении тепловой энергии, произведенной источниками тепловой энергии, введенными в эксплуатацию до 1 января 2010 г., не влечет за собой дополнительное увеличение тарифов на тепловую энергию (мощность) для потребителей, объекты которых введены в эксплуатацию до 1 января 2010 г.;
- ✓ существует технологическая возможность снабжения тепловой энергией (теплоносителем) от источников тепловой энергии потребителей, которые являются стороной договора.

Фактически с принятием этого закона в Российской Федерации был определен курс на постепенный переход к рыночной модели функционирования теплоснабжения (через гибридную модель).

7. Законом установлен исчерпывающий перечень видов цен (тарифов), подлежащих регулированию на рынке теплоснабжения, в частности:

- ✓ *предельные* (минимальный и (или) максимальный) *уровни тарифов* на тепловую энергию (мощность), производимую в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии источниками тепловой энергии с установленной генерирующей мощностью производства электрической энергии 25 МВт и более;
- ✓ *предельные* (минимальный и (или) максимальный) *уровни тарифов* на тепловую энергию (мощность), поставляемую теплоснабжающими организациями потребителям;
- ✓ тарифы на тепловую энергию (мощность), производимую в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии источниками тепловой энергии с установленной генерирующей мощностью производства электрической энергии 25 МВт и более, в соответствии с установленными федеральным органом исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов в сфере теплоснабжения предельными (минимальным и (или) максимальным) уровнями указанных тарифов;
- ✓ тарифы на тепловую энергию (мощность), поставляемую теплоснабжающими организациями потребителям, в соответствии с установленными федеральным органом исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов в сфере теплоснабжения предельными (минимальным и (или) максимальным) уровнями указанных тарифов, а также тарифы на

тепловую энергию (мощность), поставляемую теплоснабжающими организациями другим теплоснабжающим организациям;

- ✓ тарифы на теплоноситель, поставляемый теплоснабжающими организациями потребителям, другим теплоснабжающим организациям;
- ✓ тарифы на услуги по передаче тепловой энергии, теплоносителя;
- ✓ плата за услуги по поддержанию резервной тепловой мощности при отсутствии потребления тепловой энергии;
- ✓ плата за подключение к системе теплоснабжения.

Данные тарифы устанавливаются для каждой организации, осуществляющей соответствующие виды деятельности, и по каждому виду деятельности.

При этом законом предусматривается *установление единых тарифов для потребителей тепловой энергии (теплоносителя)*, находящихся в одной зоне деятельности единой теплоснабжающей организации и относящихся к одной категории потребителей (в случае дифференциации таких тарифов по *потребителям*).

8. Законом предусмотрено введение долгосрочных тарифов (от 1 до 5 лет и более в случае применения метода обеспечения доходности инвестированного капитала).

Субъекты рынка по согласованию с субъектами Федерации могут выбирать метод регулирования тарифов среди четырех, предусмотренных законом, а именно:

- ✓ метод экономически обоснованных расходов (затрат);
- ✓ метод индексации установленных тарифов;
- ✓ метод обеспечения доходности инвестированного капитала;
- ✓ метод сравнения аналогов.

При этом с целью стимулирования повышения экономической и энергетической эффективности деятельности в сфере теплоснабжения и привлечения инвестиций для модернизации систем теплоснабжения, *для компаний, реализующих утвержденные в установленном порядке инвестиционные проекты, разрешено устанавливать цены/тарифы выше утвержденных предельных цен/тарифов на соответствующие виды деятельности.*

9. Законом предусмотрен обязательный отдельный учет доходов и расходов, связанных с производством, передачей и со сбытом тепловой энергии (теплоносителя), для организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения. Перекрестное субсидирование цен/тарифов между отдельными категориями потребителей тепловой энергии и услуг, предоставляемых в сфере теплоснабжения, запрещено.

10. Большое внимание уделяется вопросам энергосбережения в сфере теплоснабжения. В соответствии с законом о повышении энергоэффективности¹ в Российской Федерации предусмотрено снижение энергопотребления на 15% в течение 5 лет начиная с 1 января 2010 г. (при среднем темпе — 3% в год). С 1 января 2011 г. обязательным является наличие счетчиков воды, газа, тепла во всех коммерческих и промышленных зданиях и новых домах, а с 1 января 2012 г. — индивидуальных и коллективных счетчиков в квартирах и жилых домах.

В соответствии с законодательством до 1 января 2012 г. собственники жилых домов, собственники помещений в многоквартирных домах, введенных в эксплуатацию, обязаны обеспечить оснащение таких домов приборами учета используемых воды, природного газа, тепловой энергии, электрической энергии, а также ввод установленных приборов учета в эксплуатацию. Законодательством предусмотрена возможность 5-летней рассрочки платежа за установку приборов учета, а также право софинансирования ее из местных и региональных бюджетов.

11. Согласно Федеральному закону «О теплоснабжении» коммерческий учет тепловой энергии (теплоносителя) осуществляется путем ее измерения приборами учета, которые устанавливаются в точке учета, расположенной на границе балансовой принадлежности, если договором теплоснабжения или договором оказания услуг по передаче тепловой энергии не определена иная точка учета.

Осуществление коммерческого учета тепловой энергии (теплоносителя) расчетным путем допускается в следующих случаях:

- ✓ отсутствие в точках учета приборов учета;
- ✓ неисправность приборов учета;
- ✓ нарушение установленных договором теплоснабжения сроков представления показаний приборов учета, являющихся собственностью потребителя.

Ввод в эксплуатацию источников тепловой энергии и подключение теплопотребляющих установок новых потребителей без оборудования точек учета приборами учета тепловой энергии (теплоносителя) не допускается.

Приборы учета устанавливаются собственниками вводимых в эксплуатацию источников тепловой энергии или теплопотребляющих установок и эксплуатируются ими самостоятельно либо

¹ Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

по договору оказания услуг коммерческого учета, заключенному со специализированной организацией. Приборы учета во вводимых в эксплуатацию многоквартирных домах устанавливаются застройщиками за свой счет до получения разрешения на ввод многоквартирного дома в эксплуатацию.

Владельцы источников тепловой энергии, тепловых сетей и не имеющие приборов учета потребители обязаны организовать коммерческий учет тепловой энергии (теплоносителя) в порядке и в сроки, определенные законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности (до 1 января 2012 г.).

Коммерческий учет поставляемых потребителям тепловой энергии (теплоносителя) может быть организован как теплоснабжающими организациями, так и потребителями тепловой энергии.

Организация коммерческого учета тепловой энергии (теплоносителя) может включать:

- ✓ установку приборов учета;
- ✓ эксплуатацию приборов учета, в том числе снятие показаний приборов учета и передачу их заказчикам данной услуги, поверку, ремонт и замену приборов учета.

Каждый из этих видов деятельности может осуществляться разными субъектами/организациями.

Проанализируем «правила игры», определенные законом о тепловом хозяйстве *Литовской Республики*.

1. Прежде всего отметим, что целью принятия данного закона, среди прочего, было «узаконить» обоснованную конкуренцию в тепловом хозяйстве, т.е. создать и закрепить рыночную модель организации сферы теплоснабжения.

Законом предусмотрено, что потребитель имеет право выбрать поставщиков альтернативных видов тепловой энергии, если это не противоречит документам территориального планирования. Фактически разрешена конкуренция на рынке потребления тепловой энергии, если это не противоречит специальным планам в области теплового хозяйства (применительно к Украине — теплосхемам населенных пунктов) и если это не наносит вред окружающей среде. При этом подготовка и поставка горячей воды является полностью конкурентным рынком.

2. Важными целями принятия данного закона, на наш взгляд, являются такие:

- ✓ шире использовать местное топливо, биотопливо и самовосстанавливающиеся источники энергии;
- ✓ уменьшать отрицательное воздействие тепловой энергетики на окружающую среду.

Поощряется покупка тепловой энергии, произведенной из биотоплива, возобновляемых источников энергии, при сжигании отходов, а также из геотермической энергии.

Заметим, что заложенная в данный закон идеология переключается с подходами к организации теплоснабжения в Дании, где большое внимание в стратегии развития теплоэнергетики уделяется диверсификации источников топлива с акцентом на возобновляемые источники энергии и защиту окружающей среды.

3. Важное значение в сфере теплоснабжения занимают вопросы планирования теплового хозяйства, как стратегического — на национальном уровне (национальные цели в области энергетики), так и на муниципальном уровне (разработка и утверждение специальных планов самоуправления в сфере теплового хозяйства). Подготовка подобных планов обязательна. Они подлежат уточнению не реже одного раза в 5 лет. При этом при подготовке и утверждении таких планов запрещены необоснованные запреты на выбор потребителем желаемого альтернативного вида энергии или топлива.

4. Законом предусмотрена обязательная закупка тепловой энергии ее поставщиками у независимых производителей по конкурентным ценам. В случае, если независимый производитель является монополистом, цена произведенной им тепловой энергии подлежит государственному регулированию.

5. Законом четко определены места купли-продажи тепловой энергии и обязательность расчета за тепловую энергию, основываясь на показателях приборов учета, установленных в этих местах. Установку расчетных приборов учета тепловой энергии, поддержание их в надлежащем техническом состоянии, обеспечение их поверки и надлежащей точности их измерений обязан производить поставщик тепловой энергии. В многоквартирных жилых домах приборы учета устанавливаются в месте купли-продажи тепловой энергии. По желанию и при наличии технических возможностей приборы учета устанавливаются поставщиком также и в отдельных квартирах/помещениях многоквартирного дома. Оплата установки, обслуживания и поверки квартирных счетчиков производится потребителями или через включение соответствующих расходов в тариф, или как отдельная плата для определенной группы потребителей.

6. Потребители имеют возможность сдвигать начало/конец отопительного сезона, заблаговременно обратившись с этой просьбой к поставщику тепловой энергии. Правда, для этого они не должны иметь задолженности за тепловую энергию.

7. Закон о тепловом хозяйстве Литовской Республики регулирует правоотношения в сфере горячего водоснабжения, чего нет в России и Украине. В частности, в Украине вопросы, связанные с обеспечением населения горячей водой, не регулируются ни Законом «О теплоснабжении», ни Законом «О питьевой воде и питьевом водоснабжении»¹, что порождает массу проблем в организации этой деятельности.

8. В соответствии с законом потребитель тепловой энергии в многоквартирном жилом доме *обязан* совместно с другими владельцами квартир/помещений в установленном законом порядке учредить товарищество владельцев многоквартирного дома *или* заключить договор об управлении системами отопления и горячего водоснабжения здания, а также других объектов общего пользования. Кроме того, потребители тепловой энергии в многоквартирных домах *обязаны* оплатить приходящуюся на их долю часть расходов, связанных с реконструкцией системы отопления и горячего водоснабжения дома, для того, *чтобы она соответствовала обязательным требованиям.*

9. Законом предусмотрена возможность приостановки поставки тепловой энергии и (или) горячей воды задолжавшим потребителям тепловой энергии. При этом потребитель должен быть предупрежден о возможной приостановке услуг не менее чем за 10 дней. В случае многоквартирных домов разрешается приостанавливать только поставку горячей воды для тех квартир (помещений), которые имеют задолженность перед поставщиком. Расходы поставщика, связанные с возобновлением подачи тепловой энергии и горячей воды потребителю, несет потребитель.

10. Поставщики тепловой энергии могут осуществлять свою деятельность исключительно на основе лицензии. При этом держатель лицензии, кроме прочего, обязан:

- ✓ застраховать риск своей финансовой деятельности не менее чем на стоимость имущества, используемого для ее осуществления;
- ✓ обеспечить расширение эксплуатируемых сетей, находящихся на его территории, согласно требованиям нормативных документов;
- ✓ поставлять тепловую энергию по ценам, установленным на основании методики, утвержденной Государственной комиссией по контролю за ценами и энергетикой;

¹ Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» від 10.01.2002 р. № 2918-III.

✓ вести отдельно от других видов деятельности учет затрат на поставку тепловой энергии, публично обнародовать информацию о затратах на производство и передачу тепловой энергии.

11. Цены на тепловую энергию могут быть одно- и двуставочными. Цены на тепловую энергию и горячую воду включают затраты на установку приборов учета и их эксплуатацию, в том числе поверку. При этом затраты на надзор и реконструкцию систем отопления и горячего водоснабжения не могут включаться в цену на тепловую энергию и горячую воду и тарифицируются отдельно.

Цены на тепловую энергию с учетом понесенных затрат могут дифференцироваться по системам подачи тепловой энергии, группам потребителей, месту купли-продажи тепловой энергии, праву собственности на тепловые пункты, границе поставки — потребления, масштабу потребления тепловой энергии, теплоносителям и их качеству, надежности поставки, сезонности потребления, периодичности и способов учета. При дифференциации цен перекрестное субсидирование между группами потребителей запрещено.

12. Важным элементом законодательства является стимулирование энергосбережения. В частности, законом предусмотрено установление максимальных норм потребления тепловой энергии для отопления квартир и других помещений многоквартирных домов¹. Эти нормы обнародуются публично и применяются для многоквартирных домов, системы отопления и (или) горячего водоснабжения которых не соответствуют обязательным требованиям.

Поставщик теплоэнергии не имеет права требовать, чтобы владельцы квартир и других помещений таких домов платили за объем использованной тепловой энергии, превышающий максимальные нормы ее потребления. Вместе с тем орган самоуправления, базируясь на утвержденной Правительством программе финансирования модернизации многоквартирных домов, вправе обязать владельцев квартир и других помещений многоквартирного дома, в котором была превышена максимальная норма потребления теплоэнергии, в установленном Правительством порядке реконструировать систему отопления и (или) горячего водоснабжения дома в соответствии с обязательными требованиями. Срок обязательства в отношении владельцев квартир и других помещений не может быть менее 18 месяцев. Если владельцы квартир и других помещений в течение установленного времени не выполнили установленного органом самоуправления требования, к соответствующему

¹ Устанавливаются и изменяются Государственной комиссией по контролю за ценами и энергетикой Литвы.

дому прекращают применяться максимальные нормы потребления тепловой энергии. В этом случае оплата производится «по полной программе».

Интересны подходы к организации теплоснабжения в *Эстонии*.

Среди основных положений Закона о централизованном отоплении¹ следует выделить такие.

1. Энергосбережение является ключевой задачей в организации рынка теплоснабжения. Развитие систем теплоснабжения базируется на утвержденной Правительством Республики целевой программе энергосбережения и плане по введению этой программы в действие.

2. Так же как и в Российской Федерации, в Эстонии законодательно определены районы централизованного отопления. В соответствии с законом правом определения района централизованного отопления в пределах своей административной территории обладает собрание местного самоуправления. Присоединение к сети является обязательным для всех лиц, находящихся в районе централизованного отопления, если собрание местного самоуправления не предусматривает иное. Потребителю разрешено отсоединиться от сети и использовать для теплоснабжения строящегося или реконструируемого строения иной способ, нежели централизованное отопление, только на условиях, установленных собранием местного самоуправления.

В решении собрания местного самоуправления об определении района централизованного отопления устанавливаются в том числе:

- ✓ границы централизованного отопления;
- ✓ условия и порядок присоединения к сети и отсоединения от сети;
- ✓ общие требования к качеству централизованного отопления.

3. Для осуществления деятельности на рынке теплоснабжения необходимо получение разрешений от Инспекции энергорынка в случаях:

- ✓ производства тепла, если прогнозируемый объем превышает 50 000 МВтч на предпринимателя или в случае когенерации;
- ✓ распределения тепла, если прогнозируемый объем распределения превышает 50 000 МВтч на предпринимателя;
- ✓ при продаже тепла, если продажа предпринимателем тепла в его районе деятельности превышает 50 000 МВтч в год.

На наш взгляд, важным является то, что условием выдачи такого разрешения наряду с наличием соответствующих техниче-

¹ Закон Эстонии «О централизованном отоплении» от 1 июля 2003 г.

ских возможностей и персонала, обладающего необходимой квалификацией в сфере теплоснабжения, можно назвать подтверждение того факта, что деятельность теплопредпринимателя соответствует требованиям по защите окружающей среды.

Процесс выдачи таких разрешений, а также основания для отказа в разрешениях детально прописаны в законе.

4. Большое внимание в законе уделяется вопросам регламентации присоединений к тепловой сети, вопросу, который является чрезвычайно проблемным для всех потребителей, когда-либо сталкивавшихся с такой задачей. Законом четко определены условия присоединения к сети, вопросы заключения договора о присоединении к сети и исчисления платы за такое присоединение.

5. Организация учета является обязанностью сетевого предпринимателя. В соответствии с законом он за свой счет устанавливает на точках соединения с тепловой сетью, находящейся в его владении (управлении), измерительные приборы с необходимыми вспомогательными средствами.

6. Законодательством предусмотрено ведение отдельного бухгалтерского учета производства, распределения и продажи тепловой энергии.

7. При расчете предельных цен на тепловую энергию в соответствии с законодательством учитываются не только расходы на производство, распределение и продажу тепловой энергии, инвестиции на повышение эксплуатационных характеристик системы и ее развитие, но и средства, необходимые для выполнения требований по охране окружающей среды. Последнее свидетельствует о цивилизованности ведения бизнеса в сфере теплоснабжения в Эстонии и ответственном отношении к нуждам настоящего и будущего поколений.

Предельные цены на тепловую энергию согласовываются с Инспекцией энергетического рынка. Теплопредприниматель обязан обнародовать предельную цену на тепловую энергию по крайней мере за три месяца до начала ее действия.

3.4. Полномочия органов публичной власти на рынке теплоснабжения

Понимание полномочий органов публичной власти важно для любого рынка. И предприниматели, и потребители должны не только знать о том, по каким правилам работает рынок, но и понимать, кто отвечает за решение тех или иных вопросов, к кому нужно об-

ращаться в случае возникновения тех или иных проблем и т.п. Рынок теплоснабжения относится к естественным монополиям и поэтому для него особенно важно четко определиться с полномочиями публичной власти.

В различных странах по-разному определяются органы, осуществляющие регулирование рынка теплоснабжения. Законодательство наделяет их определенными полномочиями (функциями) (лицензирование, формирование тарифов, обеспечение доступа к товарам/услугам, мониторинг и контроль ситуации на рынке, формирование государственной политики и т.п.). В некоторых странах ключевую роль на монопольных рынках играют регулирующие комиссии, в других — основные полномочия возложены на профильные министерства или же органы местного самоуправления. Ответ на вопрос о том, какой из подходов лучше, довольно сложен. И не только потому, что эффективность деятельности рынка теплоснабжения определяется большим количеством факторов и оценить влияние именно одного из них практически невозможно. Эффективность распределения полномочий между органами публичной власти в сфере теплоснабжения во многом зависит и от построения административной системы управления в стране вообще, и от исторически сложившихся подходов к организации системы публичной власти, и от размера стран, и от многих других факторов. Исходя из этого, не считаем полезным проводить сравнение административных систем управления (регулирования) рынков теплоснабжения различных стран относительно того, насколько эффективно там распределены полномочия. Никакой практической ценности, на наш взгляд, это не имеет.

Вместе с тем нужно признать, что при определении полномочий публичной власти на рынке теплоснабжения для любой страны очень важно, чтобы, во-первых, эти полномочия были четко выписаны и не были избыточными, т.е. такими, которые тормозят развитие рынка и порождают коррупцию, и, во-вторых, чтобы не было пересечения некоторых полномочий между различными органами, вследствие чего в определенных ситуациях субъектам рынка «крайних» найти будет невозможно.

Ниже представлен анализ ситуации с распределением некоторых важных для функционирования рынка теплоснабжения полномочий в Украине (табл. 3.4, 3.5).

Данные, представленные в табл. 3.5, показывают, что в сфере теплоснабжения в Украине наблюдаются:

- ✓ дублирование отдельных функций на рынке теплоснабжения различными органами (Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства, На-

ТАБЛИЦА 3.4
Полномочия по формированию и реализации тарифной политики в сфере теплоснабжения в Украине

Субъект	Полномочия в соответствии с Законом Украины «О теплоснабжении»	Полномочия в соответствии с другими законами Украины
Кабинет Министров Украины	Устанавливает граничный уровень рентабельности, который учитывается при формировании тарифов на тепловую энергию (ст. 20)	Утверждает положение об установлении тарифов с отклонением от экономически обоснованного уровня (ст. 10 Закона Украины «О государственном регулировании в сфере коммунальных услуг»)
Центральный орган исполнительной власти в сфере теплоснабжения*	Разработка методик формирования тарифов на тепловую энергию (производство, транспортировка, поставка единицы тепловой энергии) (ст. 1) Подача Кабинету Министров Украины предложений об установлении граничного уровня рентабельности, который должен учитываться в тарифах на тепловую энергию (ст. 20)	
Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере энергетики	Регулирование тарифов на тепловую энергию, вырабатываемую на теплоэлектростанциях, ТЭС, АЭС и когенерационных установках, а также с использованием традиционных или возобновляемых источников энергии (ст. 17)	

<p>Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере коммунальных услуг</p>	<p><i>Разработка методик расчета тарифов на производство тепловой энергии, оплату за ее транспортировку и поставку (ст. 16);</i> <i>Обеспечение проведения единой тарифной политики в сфере теплоснабжения (ст. 16);</i> <i>Разработка методологии (порядка) формирования тарифов на тепловую энергию в сфере теплоснабжения для субъектов естественных монополий и субъектов хозяйствования на смежных рынках, лицензирование деятельности которых осуществляется Комиссией (ст. 16);</i> <i>Установление тарифов на тепловую энергию субъектов естественных монополий в сфере теплоснабжения, лицензирование деятельности которых осуществляется Комиссией (ст. 16)</i></p>	<p>Установление тарифов на коммунальные услуги** субъектам естественных монополий и субъектам хозяйствования на смежных рынках, осуществляющим деятельность по производству тепловой энергии (кроме производства тепловой энергии на теплоэлектростанциях, теплоэлектростанциях, атомных электростанциях и когенерационных установках, а также установках с использованием нетрадиционных или возобновляемых источников энергии), ее транспортировке магистральными и местными (распределительными) тепловыми сетями в объемах, превышающих уровень, устанавливаемый условиями и правилами ведения хозяйственной деятельности (лицензионными условиями) (ст. 6 Закона Украины «О государственном регулировании в сфере коммунальных услуг»***. Тарифы на коммунальные услуги** формируются субъектами естественных монополий и субъектами хозяйствования на смежных рынках в соответствии с порядком (методиками), установленными Национальной комиссией, осуществляющей госу-</p>
---	--	--

* По состоянию на 1 августа 2012 г. – Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства.

** В редакции Закона Украины «О жилищно-коммунальных услугах» это централизованная поставка горячей воды и централизованное отопление.

*** Там же.

Продолжение табл. 3.4

Субъект	Полномочия в соответствии с Законом Украины «О теплоснабжении»	Полномочия в соответствии с другими законами Украины
<p>Органы местного самоуправления</p>	<p>Регулирование деятельности субъектов отопления в сфере теплоснабжения в рамках, отнесенных к ведению соответствующих советов; Установление для соответствующей территориальной общины в порядке и в рамках, установленных законодательством, тарифов на тепловую энергию для предприятий и организаций коммунальной собственности, кроме тарифов на тепловую энергию, вырабатываемую на установках комбинированного производства тепловой и электрической энергии (ст. 13)</p>	<p>дарственное регулирование в сфере коммунальных услуг (ст. 10 Закона Украины «О государственном регулировании в сфере коммунальных услуг»)</p>
<p>Совет Министров Автономной Республики Крым, областные, Киевская и Севастопольская городские государственные администрации</p>		<p>Осуществление контроля цен/тарифов на жилищно-коммунальные услуги* и мониторинг состояния расчетов за них (ст. 6 Закона Украины «О жилищно-коммунальных услугах»)</p>

* В соответствии с Законом Украины «О жилищно-коммунальных услугах» коммунальные услуги в сфере теплоснабжения включают централизованную поставку горячей воды и централизованное отопление (ст. 13).

Источник: Составлено автором.

ТАБЛИЦА 3.5
Сравнение некоторых полномочий относительно формирования тарифов на рынке теплоснабжения Украины

Орган	Полномочия в соответствии с законом
Кабинет Министров Украины	Законодательством полномочий Кабинета Министров по формированию тарифов на тепловую энергию не предусмотрено вообще. Вместе с тем 1 июня 2011 г. постановлением Кабинета Министров Украины № 896 «Об обеспечении единого подхода к формированию тарифов на жилищно-коммунальные услуги» [*] утверждены порядок формирования тарифов на тепловую энергию, ее производство, транспортировку и поставку, услуги централизованного отопления и поставки горячей воды. <i>(Заметим, что право регулирования тарифов на услуги централизованного отопления и поставки горячей воды законами вообще не предоставлено никому.)</i>
Национальная комиссия, осуществляющая регулирование в сфере коммунальных услуг	Разработка методик расчета тарифов на производство тепловой энергии и плату за ее транспортировку и поставку Разработка методологии (порядка) формирования тарифов на тепловую энергию в сфере теплоснабжения для субъектов естественных монополий и субъектов хозяйствования на смежных рынках, лицензирование которых осуществляется комиссией <i>(т.е. на производство, транспортировку и поставку тепловой энергии выше соответствующих объемов)</i>
Министерство регионального развития, строительства и жилищнокоммунального хозяйства	Установление тарифов на тепловую энергию субъектам естественных монополий в сфере теплоснабжения, лицензирование которых осуществляется комиссией <i>(т.е. на производство, транспортировку и поставку тепловой энергии выше соответствующих объемов)</i> Разработка методик формирования тарифов на тепловую энергию (производство, транспортировка, поставка единицы тепловой энергии)

^{*} Постановка Кабінету Міністрів України «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» від 1 червня 2011 р. № 869.

Источники: Составлено автором.

циональная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере коммунальных услуг);

- ✓ нечетко сформулированные полномочия некоторых органов (Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере коммунальных услуг);
- ✓ отсутствие законодательного урегулирования полномочий, которые в реальной жизни осуществляются теми или иными органами власти (Кабинетом Министров Украины, органами местного самоуправления).

Все это ставит под сомнение легитимность решений, принимаемых этими органами. В таких условиях бизнес себя чувствует, мягко говоря, «неуютно» и не готов реализовывать проекты на перспективу, в частности, проекты, предусматривающие модернизацию коммунальной инфраструктуры в форме публично-частного партнерства.

3.5. Горячее водоснабжение

Вопросы организации горячего водоснабжения настолько болезненны для Украины, что их следует рассмотреть отдельно.

Существуют два подхода к обеспечению населения горячей водой: продажа потребителям горячей воды как товара и оказание услуги по горячему водоснабжению. Соответственно в зависимости от того, какой подход используется, необходимо определиться с терминологией — либо «горячая вода», либо «горячее водоснабжение».

Чем они отличаются?

Горячая вода, так же как и холодная вода, и тепловая энергия, может быть определена как товар. Этот товар может производиться на центральных тепловых пунктах (ЦТП), индивидуальных тепловых пунктах (ИТП), индивидуальных обогревательных приборах (ИОП).

Горячее водоснабжение — услуга по снабжению горячей водой, подаваемой по централизованным сетям горячего водоснабжения и внутридомовым инженерным системам в жилой дом, а также в жилые и нежилые помещения многоквартирного дома. При наличии централизованных сетей горячего водоснабжения услугу следует называть «централизованное горячее водоснабжение». При отсутствии централизованного горячего водоснабжения снабжение горячей водой потребителей в многоквартирном доме осуществляется исполнителем услуги путем производства и предоставления услуги по горячему водоснабжению через внутридомовые

инженерные системы, включающие оборудование, входящее в состав общего имущества собственников квартир (помещений) в многоквартирном доме (при наличии такого оборудования).

Исходя из этого, первое, что нужно сделать для усовершенствования законодательства в сфере горячего водоснабжения, — определиться с тем, какой из этих двух подходов будет лежать в основе формируемой модели.

Второй важный вопрос — решить, к какому экономическому рынку относится горячее водоснабжение — к рынку теплоснабжения или же рынку водоснабжения, и соответственно, кто будет отвечать за обеспечение многоквартирных домов горячей водой — теплоснабжающие компании, водоснабжающие компании или некие третьи лица (исполнители услуг), не связанные с производством, транспортировкой и поставкой тепловой энергии и воды.

Во многих странах, в том числе в Российской Федерации, Эстонии и Украине, горячее водоснабжение оказалось как бы «между» правовым регулированием рынка теплоснабжения и водоснабжения. Закон Российской Федерации¹ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» не выделяет в качестве самостоятельного предмета регулирования горячее водоснабжение, поскольку оно сопряжено с поставкой тепла, регулируемого в рамках закона о теплоснабжении². При этом упомянутый закон определяет теплоснабжение как обеспечение потребителей тепловой энергией (теплоносителем)³, в том числе поддержание мощности. Но ни одним из этих двух законов четко не определено, что горячая вода относится к коммунальным ресурсам, поставляемым организациями коммунального комплекса. Невозможность дать четкий ответ на вопрос о том, каким законодательством регулируется горячее водоснабжение, приводит к многочисленным судебным разбирательствам.

В Эстонии регулирование горячего водоснабжения также осталось вне правового регулирования закона о централизованном отоплении.

В то же время в Литве горячее водоснабжение является одной из сфер регулирования Закона о тепловом хозяйстве⁴. Так, именно этим законом определены термины «горячая вода», «постав-

¹ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

² Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении».

³ Горячая вода также является теплоносителем.

⁴ Закон Литовской Республики о тепловом хозяйстве от 20 ноября 2007 г. № X-1329.

щик горячей воды», «поставка горячей воды», «способ обеспечения горячей водой», «расчетные приборы учета горячей воды», «нераспределенный объем горячей воды», «система отопления и горячего водоснабжения здания», «договор купли-продажи и (или) потребления горячей воды». Этим же актом законодательства определено, что подготовка и поставка горячей воды основываются на конкуренции при выборе потребителями поставщика горячей воды или способа обеспечения горячей водой. Государственная комиссия по контролю за ценами и энергетикой Литвы и органы самоуправления предусматривают меры по поощрению конкуренции в сфере горячего водоснабжения и обеспечивают их осуществление.

Потребители в многоквартирных домах могут в установленном порядке выбрать способ обеспечения их горячей водой или поставщика горячей воды и заключить с ним договор купли-продажи горячей воды. При этом выбранный поставщик горячей воды устанавливает расчетные приборы учета расходуемой горячей воды, заключает договоры и осуществляет закупку необходимой для подготовки горячей воды питьевой воды, а также тепловой или другой энергии. В договоре между поставщиком горячей воды и потребителем устанавливаются цена на горячую воду, порядок представления уведомлений об использованной горячей воде и порядок оплаты за горячую воду. В случае, если потребители многоквартирного дома в качестве поставщика горячей воды выбирают поставщика тепловой энергии, он обязан заключить договор купли-продажи горячей воды с потребителями этого дома. Поставщик горячей воды устанавливает приборы учета горячей воды на месте границы поставки-потребления (в квартире потребителя или в других помещениях). Затраты на их установку, надзор и поверку включаются в плату за обслуживание приборов учета горячей воды. Плату за обслуживание расчетных приборов учета горячей воды устанавливает Совет самоуправления в соответствии с методикой, утвержденной Государственной комиссией по контролю за ценами и энергетикой.

В Украине существуют серьезные проблемы с организацией поставки горячей воды. Наиболее остро они проявляются в г. Киеве, где последнее 10-летие безуспешно идет дискуссия о том, кто должен быть исполнителем услуг горячего водоснабжения: ПАО «Киевэнерго» или ПАО «Киевводоканал». Разрешить эти проблемы без наведения порядка в терминологии, в том числе в сфере теплоснабжения, невозможно.

Начнем с того, что такого товара, как «горячая вода», в Украине не существует. Не существует и такого товара, как «холодная

вода», транспортируемая системами централизованного водоснабжения. Услуги «горячее водоснабжение» и «централизованное горячее водоснабжение» ни одним законом не определены. Вместе с тем Закон «О жилищно-коммунальных услугах»¹ к коммунальным услугам относит отопление и поставку горячей воды. Заметим, что ни одна из этих услуг не содержит определения в законах. В итоге смысл этой услуги не понятен (входит ли в нее установка приборов учета, их поверка и обслуживание? Какое отношение к внутридомовым сетям имеет исполнитель услуги горячего водоснабжения? и т.п.). Ни в одном из законов не определен орган, имеющий полномочия регулировать цены на поставку горячей воды (как, впрочем, и на отопление). Вместе с тем методику формирования этих цен установил Кабинет Министров Украины с превышением данных ему законом полномочий, опять же четко не обозначив, кто должен эту цену устанавливать: Национальная комиссия, осуществляющая регулирование в сфере коммунальных услуг (это коммунальная услуга, но полномочий на установление тарифов на нее Комиссия не имеет), или органы местного самоуправления (которые тоже по закону таких полномочий не имеют, но цену на поставку горячей воды и горячее водоснабжения устанавливают).

В сложившейся на рынке теплоснабжения ситуации говорить о том, кто прав и кто виноват — бессмысленное занятие. Не правы все и прежде всего тот орган, который отвечает за государственную политику в жилищно-коммунальной сфере и, в частности, в сфере теплоснабжения.

Несколько слов об одной особенности организации горячего водоснабжения в Украине, которая далеко не всегда понятна зарубежным экспертам, консультирующим Украину в сфере теплоснабжения, — наличие большого числа ЦТП, использующихся для получения горячей воды и находящихся в собственности/управлении различных субъектов.

Дело в том, что почти во всех европейских странах (кроме стран СНГ) не практикуется использование ЦТП, а горячее водоснабжение осуществляется через индивидуальные тепловые пункты. В данном случае рынок горячего водоснабжения, как правило, не является естественно монопольным и поэтому выбор между поставкой тепловой энергии, производством горячей воды и оказанием услуги горячего водоснабжения в каждом отдельном случае зависит от потребностей и пожеланий потребителей и возможностей/желания компаний, представленных на рынке теплоснаб-

¹ Закон України «Про житлово-комунальні послуги» від 24.06.2004 р. № 1875-IV.

жения, продавать соответствующий товар/предоставлять соответствующую услугу. В большинстве случаев в экономически развитых странах потребитель имеет право выбрать, что он хочет получить: купить горячую воду (если есть ИТП и его не интересуют вопросы обслуживания внутридомовых сетей, проверки счетчиков и т.п.), получить услугу по горячему водоснабжению (чтобы вообще ни о чем «голова не болела») или купить тепловую энергию и воду и самому позаботиться о горячем водоснабжении в своем доме.

Исходя из этого, практически все европейские эксперты по результатам анализа рынков теплоснабжения стран СНГ рекомендуют переходить от ЦТП к ИТП с целью повышения эффективности предоставления услуг отопления и горячего водоснабжения, а также снижения потерь коммунальных ресурсов.

Как видим, в Украине отсутствует внятная модель горячего водоснабжения и ее нужно строить практически с нуля. Для этого можно выбрать любой из описанных выше подходов: переход к поставке товара «горячая вода» или определение услуги «горячее водоснабжение» (для случая ИТП) и «централизованное горячее отопление» (для случая ЦТП). Характеристики этих двух подходов и целесообразность их использования представлены в табл. 3.6.

ТАБЛИЦА 3.6

Отдельные характеристики осуществления деятельности по продаже горячей воды (как товара) и оказанию услуг горячего водоснабжения

Продажа товара «горячая вода»	Предоставление услуги по горячему водоснабжению
Обязательное наличие счетчиков горячей воды у границы ее поставки (в случае многоквартирного дома — желательно также в каждой квартире)	В случае ИТП, достаточно иметь счетчик тепловой энергии и счетчик холодной воды на входе в дом/здание. В случае ЦТП — измерительные приборы на доме/здании для учета объема горячей воды и ее температуры
Обязательное измерение температурных и других показателей, определяющих качество горячей воды	Обязательное измерение температурных и других показателей, определяющих качество горячей воды, в том числе, доступность на протяжении суток, время нагрева до нужной температуры после включения крана

Продолжение табл. 3.6

Продажа товара «горячая вода»	Предоставление услуги по горячему водоснабжению
<p>Услуги по обслуживанию внутридомовых сетей и централизованных/индивидуальных тепловых пунктов тарифицируются отдельно и могут осуществляться другим субъектом, нежели тот, кто продает горячую воду. При этом плата за горячую воду выставляется на базе ее объемов, поставленных потребителю (зданию или многоквартирному дому в целом)</p>	<p>В случае ИТП обслуживание внутридомовых сетей, а также обслуживание и поверка приборов учета в квартирах (помещениях) должны входить в услугу «горячего водоснабжения» и включаться в цену на соответствующую услугу. В случае ЦТП – в эту услугу дополнительно должно входить также обслуживание сетей от ЦТП до здания).</p> <p>В противном случае исполнитель услуг не сможет отвечать за качество горячего водоснабжения и будет нести убытки вследствие потерь горячей воды в соответствующих сетях</p>
<p>Не применимо к домам, где используются поквартирные газовые/электрические колонки по подогреву холодной воды</p>	
<p>Субъектом продажи горячей воды может быть: управляющая компания (в случае ИТП), ОСББ/ТСЖ/кооператив (в случае ИТП), ЖЭК (в случае ИТП и ЦТП), теплоснабжающая компания (в случае ИТП и ЦТП)</p>	<p>Субъектом оказания услуг горячего водоснабжения может быть:</p> <ul style="list-style-type: none"> – в случае ИТП: управляющая компания, ОСББ, ЖЭК, теплоснабжающая компания; – в случае ЦТП: тот, кто владеет/имеет в пользовании ЦТП (теплоснабжающая компания, ЖЭК, управляющая компания)

Источник: Составлено автором.

В заключение хотелось бы отметить, что в мире бизнес по продаже горячей воды и предоставлению услуг горячего водоснабжения является прибыльным, поскольку:

- ✓ на него всегда есть спрос;
- ✓ компания, осуществляющая этот бизнес, получает деньги непосредственно от потребителя и может прекратить предоставление соответствующих услуг в случае неоплаты.

Однако в странах развивающихся экономик с несовершенной нормативно-правовой базой, низким уровнем платежей, невоз-

возможностью устанавливать экономически обоснованные тарифы вследствие низкого уровня жизни, несовершенной системой учета товаров/услуг и запущенностью внутридомовых сетей в ближайшее время этот бизнес будет либо убыточным, либо бесприбыльным по следующим причинам:

- ✓ требуются высокие первоначальные вложения во внутридомовые сети, системы учета, а в случае ЦТП — для перехода на индивидуальные тепловые пункты;
- ✓ требуются формирование и нормативно-правовое закрепление модели организации рынка теплоснабжения, подготовка методических и методологических основ для осуществления соответствующих видов деятельности;
- ✓ необходимо формирование новых организационных и институциональных структур на соответствующем рынке, а также закрепление правил осуществления определенных видов деятельности.

Бизнес в сфере горячего водоснабжения с использованием ЦТП будет проигрывать такому же, но с использованием ИТП по следующим причинам.

В случае ЦТП стоимость горячей воды на входе в дом по сравнению с ИТП будет высокой вследствие потерь в распределительных сетях. Качество услуги горячего водоснабжения/товара «горячая вода» будет сильно отличаться для различных зданий, подключенных к ЦТП, вследствие чего сложно будет рассчитывать и устанавливать прибыльные для компании тарифы, осуществлять контроль качества услуг. Кроме того, сложно будет организовать расчеты с отдельными потребителями (квартиры в многоквартирных домах): процесс проведения измерений объемов потребления горячей воды с учетом температуры и других качественных характеристик, а также осуществление обслуживания и поверки счетчиков в отдельных квартирах и здании в целом будет дорогостоящим. Исполнитель соответствующей услуги должен будет также обслуживать внутридомовые сети, в противном случае этим либо никто не будет заниматься, либо будут заниматься «кое-как», что скажется на качестве товара «горячая вода» и соответственно на доходах от его продажи.

3.6. Некоторые выводы

1. Организация теплоснабжения в Украине неэффективна вследствие изначальной его ориентации на дешевый газ, избыточного и нерационального расположения мощностей, широко-

го использования ЦТП, отсутствия современных систем учета и регулирования тепловой энергии. Для того, чтобы изменить сложившуюся ситуацию, необходимо определиться с моделью организации рынка теплоснабжения на средне- и долгосрочную перспективу.

2. Сегодня Украина находится на первой стадии внедрения модели государственного регулирования на рынке теплоснабжения. Для подобного этапа совершенствования рынка теплоснабжения международные эксперты рекомендуют проведение определенных мероприятий¹:

- а) создание независимого регуляторного органа;
- б) подготовка программы социальной помощи и ликвидация прямых субсидий для производителей тепловой энергии;
- в) улучшение платежной дисциплины при помощи ужесточения законодательства и применения принудительных мер;
- г) введение требований обязательной установки счетчиков во всех зданиях и у крупных потребителей;
- д) разработка государственных стратегий, способствующих эффективному использованию энергии потребителями;
- е) определение условий, позволяющих полное возмещение экономически обоснованных затрат субъектов рынка;
- ж) устранение барьеров на пути нерегулируемой конкуренции оптовых цен;
- з) вовлечение частного сектора в модернизацию систем теплоснабжения через приватизацию или создание публично-частных партнерств.

Многие из этих мероприятий уже начали реализовываться в Украине, но ни одно из них, кроме создания Национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сфере коммунальных услуг, не реализовано в полной мере. При этом, хотя орган регулирования и создан, что является большим шагом вперед в развитии рынка теплоснабжения, но нормально работать он еще не начал. Создание процедур регулирования пока еще остается важнейшей задачей в этой сфере.

3. В настоящее время разрабатывается Национальная стратегия теплообеспечения Украины, идет подготовка новой редакции Энергетической стратегии. Учитывая анализ международного опыта при разработке этих важных документов, на наш взгляд, следует учесть следующие факторы:

¹ От холода к теплу: политика в сфере теплоснабжения в странах с переходной экономикой / Международное энергетическое агентство. Организация экономического сотрудничества и развития. 2005. С. 26.

- ◆ нельзя разрывать реформирование рынка теплоснабжения, газоснабжения и коммунальных услуг — оно должно происходить согласованно и желательно одновременно;
- ◆ стратегией теплообеспечения должно быть зафиксировано четкое стратегическое решение — какую модель мы строим в Украине — государственное регулирование или рынок. Если мы настроены на рыночную модель теплоснабжения, то нужно расписать шаги ее достижения и условия, при которых она может состояться. При этом внедрять конкуренцию нужно очень внимательно и медленно, дав возможность поставщикам ЦТ и другим субъектам рынка, включая потребителей, адаптироваться и подготовиться к конкуренции с другими видами топлива;
- ◆ необходимо определиться со спросом на тепловую энергию на долгосрочную перспективу с учетом повышения энергоэффективности зданий (например, в Чехии за счет внедрения мероприятий по энергоэффективности зданий объемы потребления тепла были сокращены на 40%, а это очень существенно для экономики ЦТ). И, уже исходя из спроса, необходимо продумать, каким образом обеспечить реализацию политики, ориентированной на потребителей (надежность, качество, отсутствие у потребителей «головной боли», экологичность, приемлемая цена). При оценке спроса необходимо учитывать то, что на него во многом влияет существующая система субсидирования цен и тарифов. Необходимо оценивать спрос, базирясь на грядущих изменениях на рынке (тарифы на различные виды топлива, социальная поддержка, уровень зарплат, обусловленных структурными сдвигами в экономике, и т.п.);
- ◆ в стратегических документах по вопросам тепло- и энергоснабжения обязательно должно быть отражено политическое решение относительно оптимального соотношения централизованных и децентрализованных систем отопления, а также предусмотрено зонирование территорий по отношению к системам теплоснабжения.

4. Серьезного пересмотра требует законодательство в сфере теплоснабжения в рамках совершенствования правового регулирования жилищно-коммунальной сферы в целом:

- ✓ нужно определиться с товарами и услугами на рынке теплоснабжения, а также с основным предметом деятельности «теплоснабжающих компаний»¹;

¹ В разных странах определены по-разному. В нашем случае это компании — субъекты рынка теплоснабжения, имеющие в своем распоряжении генерирующие и/или транспортирующие мощности.

- ✓ для организации прибыльной деятельности теплоснабжающих компаний необходимо четко определить в законодательстве субъектов рынка теплоснабжения, их права и обязанности, а также товары и услуги, которыми оперирует этот рынок.

5. Важнейшей задачей развития рынка теплоснабжения является построение эффективной модели привлечения инвестиций на базе публично-частного партнерства.

6. Ключевыми элементами стратегии развития теплоснабжения должны стать также: разработка программ социальной защиты, устранение прямых субсидий производителям тепловой энергии, подготовка законодательных механизмов для соблюдения дисциплины платежей, установка счетчиков и средств контроля, разработка стратегий содействия эффективному использованию энергии и устранение барьеров на пути к оптовой конкуренции.

4.

ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ И ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ СИСТЕМЫ ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ

Рынок теплоснабжения и подходы к его регулированию имеют существенные особенности по сравнению с регулированием рынков электроснабжения, газоснабжения и водоснабжения. Эти особенности обусловлены важностью выбора технологической платформы для организации теплоснабжения: централизованное или децентрализованное. От того, на какой основе будет развиваться рынок теплоснабжения, во многом зависят не только энергетическая независимость государства, но и подходы к регулированию этого рынка.

Во всем мире более эффективными считаются централизованные системы теплоснабжения. Хотя не на всех территориях это так. Осознание этого факта вызвало внедрение «зонирования территорий» по отношению к ЦТ.

Основными факторами, которые подлежат анализу для формирования подобных «зон» и соответственно для выбора оптимальной системы теплоснабжения населенных пунктов, являются:

- ✓ долгосрочный территориальный прогноз спроса на тепловую энергию с учетом его изменения вследствие проведения мероприятий по повышению энергоэффективности зданий и оптимизации структуры ВВП, исходя из задач повышения его инновационной и энергоэффективной составляющих;
- ✓ важность для экономической и энергетической независимости страны диверсификации источников топлива, в особенности при значительных объемах его импорта;
- ✓ мировые цены на газ и другие возможные источники топлива, используемые для производства тепловой энергии, и прогнозы по динамике этих цен;
- ✓ возможности государства по субсидированию операторов систем теплоснабжения или же потребителей и принципы такого субсидирования;

- ✓ видение страны относительно оптимального подхода к регулированию рынка теплоснабжения.

Зонирование территорий по отношению к ЦТ позволяет поддерживать развитие централизованных систем теплоснабжения и обеспечить их эффективное использования с точки зрения интересов общества.

Зачем нужно поддерживать развитие ЦТ?

Использование централизованных систем теплоснабжения имеет целый ряд позитивных моментов для государства и общества в целом, а именно:

- ✓ возможность диверсификации источников топлива, в том числе, использование для производства тепловой энергии сбросного тепла (например, от производства стекла, стали, молочных продуктов и т.д.), биомассы и бытовых отходов;
- ✓ минимальное негативное воздействие на окружающую среду (гораздо дешевле и практичнее снижать или улавливать выбросы в централизованных источниках энергии, нежели на небольших котельных и в домах);
- ✓ более экономически оптимальная стоимость теплоснабжения, которая достигается за счет эффекта масштаба.

Важным преимуществом ЦТ также является возможность оказывать с их использованием услуги по централизованному охлаждению в период низкого спроса на тепло (например, Пражская система централизованного теплоснабжения). Централизованное охлаждение, как правило, более эффективно и экологически благоприятно по сравнению с индивидуальным кондиционированием и является выгодной коммерческой услугой.

Несмотря на столь значительные преимущества ЦТ, во многих странах развивающихся экономик, и в том числе, в Украине, постоянно идут дискуссии о возможности отказа от услуг ЦТ в пользу автономного/индивидуального отопления. Инициаторами этих дискуссий, как правило, являются компании, занимающиеся автономными/ индивидуальными системами отопления, которые планируют освоить очень многообещающую нишу для своего бизнеса. Почвой для этих дискуссий являются проблемы, имеющие место при централизованном теплоснабжении в развивающихся странах, а именно:

- ✓ недостаточное внимание к потребителю, которое, в том числе, выражается в том, что в случае ЦТ от потребителя практически не зависит начало и окончание отопительного сезона, температурные режимы и т.д.; между тем *«бытовые потребители хотят иметь возможность изменять температуру обогрева в доме, а также включать и выключать отопление по своему ус-*

мотрению и не зависеть от заранее определенных отопительных сезонов»¹;

- ✓ низкая эффективность систем ЦТ вследствие длительного недофинансирования не только проектов по их модернизации, но и обязательных эксплуатационных расходов;
- ✓ переизбыток мощностей, строившихся в условиях дешевых энергоресурсов, и отсутствие стимулов экономии энергии, что приводит к завышению стоимости обслуживания системы в целом;
- ✓ практика недобросовестного управления предприятиями теплоснабжения (в частности, распространенность на развивающихся рынках таких явлений, как «приватизация менеджмента»);
- ✓ неравные экономические условия для систем ЦТ и автономных/индивидуальных систем отопления вследствие недостаточной координации действий государства и органов местного самоуправления (например, в Украине, стоимость газа для населения, который в том числе используется и для индивидуальных систем отопления, намного ниже, чем для предприятий коммунальной теплоэнергетики, что ставит системы ЦТ в невыгодное положение по сравнению с индивидуальными системами отопления);
- ✓ широкое использование центральных тепловых пунктов (ЦТП), имеющих высокие тепловые потери и невысокий срок эксплуатации, что приводит к снижению качества услуг по теплоснабжению и увеличению их стоимости.

Вместе с тем все эти проблемы порождены не слабостью технологической модели ЦТ как таковой, а недостатком внимания государства к стратегическим вопросам развития теплоснабжения, популизмом при принятии решений по отношению к рынку жилищно-коммунальных услуг, непониманием сущности отношений, присущих рынку теплоснабжения, а также важностью этой сферы для экономического развития страны.

На наш взгляд, выбор и внедрение модели регулирования на рынке теплоснабжения должны базироваться на устранении этих проблем и на поддержке в этот период систем ЦТ, как наиболее эффективного решения по теплоснабжению в странах с холодным климатом.

Важной для поддержки ЦТ является разработка и реализация соответствующей коммуникативной стратегии, которая должна

¹ От холода к теплу: политика в сфере теплоснабжения в странах с переходной экономикой. С. .

базироваться на «развенчании» мифов, исторически сформировавшихся по отношению к системам централизованного теплоснабжения (в частности, в Украине).

Например, дискутируя об оптимальных технологических подходах к теплоснабжению, «симпатики» индивидуальных систем часто говорят о таких его недостатках, как:

1) высокие потери в сетях при транспортировке тепловой энергии.

НО, если потери при распределении тепла в странах развивающихся экономик часто достигают 30%, что, конечно же, очень высокая цифра и неприемлемо для потребителей, то в Центральной Европе — в среднем 12%. Кроме того, говоря о потерях при сравнении систем ЦТ и автономных/индивидуальных систем отопления не нужно забывать о том, что потери для электрических и газовых сетей, снабжающих децентрализованные источники теплоснабжения, тоже довольно высоки, особенно в странах развивающихся экономик. Так, потери газа в распределительных сетях в странах СНГ достигают 40%, электроэнергии — до 20%. Поэтому этот аргумент в пользу индивидуальных систем ЦТ не состоятелен;

2) переизбыток мощностей (для многих стран с переходной экономикой), приводящий к завышенным расходам для компаний ЦТ и соответственно к неоптимальным тарифам для пользователей. Эта проблема очень важна и будет обостряться со снижением потребления энергии в зданиях, приводя к увеличению расходов на содержание систем ЦТ.

НО переход потребителей на автономное/индивидуальное отопление в зонах действия централизованных систем отопления только обострит эту проблему и спровоцирует рост неэффективных расходов населения (необходимо будет и систему ЦТ поддерживать — для тех, кто не может перейти на индивидуальные системы отопления (причем с каждым годом все больше и больше), и тратиться на развитие инфраструктуры, необходимой для функционирования индивидуальных систем теплоснабжения).

Кроме того, мировой опыт свидетельствует о том, что переход к индивидуальному отоплению в крупных населенных пунктах, где имеются системы ЦТ, крайне опасен, поскольку может привести к определенным негативным последствиям.

1. Даже частичное отключение потребителей от систем ЦТ разрушает гидравлический баланс системы теплоснабжения, увеличивает фиксированные затраты для потребителей, оставшихся присоединенными к ЦТ, уменьшает эффективность работы системы ЦТ в целом.

2. Установка индивидуальных систем отопления в многоквартирных домах порождает множество проблем для их обитателей (необходимость модернизации систем вентиляции, а также установки новых внутридомовых газовых труб, отвечающих противопожарной и технологической безопасности; появление из-за неравномерного отопления в квартирах конденсата водяного пара, приводящего к разрушению стен и древесины; дефицит кислорода и ухудшение здоровья). Во многих случаях также требуется модернизация, а иногда и замена газораспределительных систем, поскольку в случае установки индивидуальных систем отопления они подвергаются высокому давлению, на которое газораспределительные системы не рассчитаны.

3. Индивидуальные системы отопления, как правило, могут приобрести только представители «верхушки» среднего класса. Население с низкими доходами либо вообще не может себе этого позволить, либо пользуется низкокачественными газовыми печами с низкой эффективностью, что приводит к высокому потреблению газа для получения среднего комфорта. Кроме того, использование индивидуальных систем отопления в «дешевом варианте» часто приводит к пожарам и взрывам, смертельным случаям и отравлению CO_2 .

4. Индивидуальные системы отопления не надежны и требуют обслуживания (в случае поломок и проблем приходится долго ждать ремонтников; требуются ежегодная очистка и модернизация дымовых труб и т.п.).

Не нужно забывать и о том, что переход на индивидуальные системы отопления приводит к чрезмерному использованию природного газа и/или электроэнергии, снижает качество жилого фонда и инфраструктуры, вызванного использованием различных индивидуальных систем отопления в одном доме в связи с разным имущественным состоянием его жителей.

Весьма показательным в этом смысле является опыт Армении, система централизованного отопления которой к 2000 г. практически полностью развалилась из-за того, что государство пустило на самотек развитие рынка теплоснабжения.

Последствия оказались плачевными.

1. Тарифы на оставшиеся функционировать системы ЦТ значительно выросли. При этом средств на их эксплуатацию не хватало и они начали разрушаться.

2. Государству пришлось заимствовать значительные финансовые ресурсы для создания систем теплоснабжения для школ и больниц, оставшихся без тепла вследствие нарушения работы систем ЦТ. По прошествии 10 лет с момента перехода на индивиду-

альные системы отопления проблемы с отоплением школ и больниц еще не решены.

3. Зажиточные домохозяйства практически полностью перешли на системы индивидуального отопления. Бедное население согревается дешевыми газовыми плитами, дровами или же мерзнет.

4. Зимой 2004–2005 гг. около 71% жителей многоквартирных домов болели вследствие недостаточного отопления помещений. Наиболее всего страдало бедное население. Значительное число школ либо совсем не работало в зимние месяцы (в одних температура не поднималась выше 8°C, в других это было невозможно из-за загазованности помещений).

5. Последние годы до 50% семейных затрат уходило на отопление.

В 2002 г. в Армении была утверждена Стратегия городского теплоснабжения, в соответствии с которой в настоящее время:

- ✓ постепенно прекращаются дотации государства на оплату газа;
- ✓ бедным семьям за счет государства устанавливаются газовые печи;
- ✓ новое строительство осуществляется с использованием местных или индивидуальных бойлерных;
- ✓ школы и больницы подключаются к местным бойлерным за счет средств, привлеченных государством международных кредитов;
- ✓ постепенно внедряются местные (автономные) системы отопления на 1–5 домов — за счет кредитов и грантов;
- ✓ всячески пропагандируется использование для развития систем теплоснабжения компаний ЭСКО и механизмов публично-частного партнерства;
- ✓ внедряются привлекательные тарифы для систем ЦТ, вследствие чего два района Еревана уже отказались от индивидуальных систем отопления и присоединились к ЦТ.

Этот опыт еще раз свидетельствует о необходимости своевременной поддержки государством развития систем централизованного теплоснабжения и формирования соответствующей политики по регулированию рынка теплоснабжения — ПОКА ЕЩЕ НЕ ПОЗДНО.

По мнению ведущих мировых специалистов, в сфере теплоснабжения *«наибольшей угрозой для работы систем ЦТ является массовый переход потребителей к использованию других теплоисточников»*, как следствие, *«потребитель может лишиться возможности выбора, которую будет крайне сложно или даже невоз-*

*можно создать снова»*¹. Исходя из этого, для того чтобы поддержать развитие систем ЦТ в странах развивающихся экономик, целесообразно внедрить зонирование территорий по теплоснабжению, выделив отдельные части населенных пунктов (зоны), на которых не допускается отключение от систем ЦТ (все здания, расположенные в этих зонах, должны быть подключены к системам ЦТ). Подобное зонирование, в частности, применяется в Дании, Литве, Эстонии. Основным критерием для выделения таких зон является экономическая эффективность использования в них систем ЦТ с точки зрения потребителя.

Заметим, что во многих странах в зоны ЦТ часто вообще не подводится природный газ, чтобы у потребителей не было соблазнов даже думать о переходе на индивидуальные системы отопления.

Плюсом внедрения зонирования является и то, что в этом случае компаниям ЦТ легче планировать свои инвестиционные издержки, поскольку им гарантируется наличие клиентов и таким образом устраняются рыночные риски. Как следствие, население территории получает услуги по отоплению и горячему водоснабжению в наиболее оптимальном режиме — и с точки зрения экологии, и с точки зрения надежности, и с точки зрения цены (если рассматривать цену в долгосрочной перспективе и основываясь на мировых ценах на топливные ресурсы).

Важнейшее условие устойчивого развития ЦТ — доступ к финансированию. Острая нехватка инвестиций и тарифы, не позволяющие производить текущие ремонты, приводят к ухудшению технического состояния генерирующих мощностей и сетей, к увеличению аварийности, а также к возникновению других серьезных проблем. Как следствие, это отталкивает потребителей от использования систем ЦТ, склоняя их к стратегически неверным решениям.

На сегодня в странах СНГ инвестиции в системы теплоснабжения в основном осуществляются в генерацию, поскольку это предполагает быстрый возврат средств. Работы по замене тепловых сетей практически не производятся в связи с длительным временем их окупаемости. Ключ к решению проблем — в системном подходе к развитию систем теплоснабжения, при котором увеличение производительности производства тепла будет компенсировать незначительный эффект от улучшения энергоэффективности сетей. Заметим, что этот аргумент может использоваться как важный

¹ От холода к теплу: политика в сфере теплоснабжения в странах с переходной экономикой. С. 64.

фактор для сохранения компаний централизованного теплоснабжения, занимающихся генерацией, транспортировкой и поставкой тепловой энергии.

Техническое состояние систем ЦТ в странах развивающихся экономик и, в частности, в СНГ, а также объемы инвестиций, необходимые для приведения этих систем в приемлемое для потребителей состояние, требуют привлечения долгосрочных инвестиций и использования механизмов, гарантирующих и предусматривающих их возврат за длительный период времени. Такими механизмами во всем мире является широкий инструментарий публично-частного партнерства, предполагающий привлечение к управлению и модернизации систем централизованного теплоснабжения частного бизнеса.

5.

ТАРИФНАЯ ПОЛИТИКА И ЕЕ РОЛЬ В РАЗВИТИИ СИСТЕМ ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ

Тариф является ключевым фактором воздействия на деятельность субъектов рынка естественных монополий и во многом определяет как текущее поведение участников рынка, включая потребителей, так и потенциал и направления его развития.

Впервые принципы тарифной политики на рынке естественных монополий были изложены С.Ю. Витте в книге «Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов»¹.

Что же это за принципы?

«— Тарифы должны регулировать интересы частного производителя и государственной казны с учетом интересов каждого, причем на длительный срок. Как минимум на срок окупаемости вложенного капитала.

— Тарифы должны быть явными. То есть их нельзя скрывать ни от конкурентов, ни от государственного фиска.

— Тарифы должны обеспечивать поступления в бюджет, поэтому не могут быть изменяемы произвольно и в угоду конъюнктуре рынка.

— Тарифы не могут решить всех проблем защиты собственного рынка и привлечения капиталов извне. Они должны быть частью продуманной и долговременной государственной политики «покровительства» собственной экономике.

— Тариф должен соотноситься с платежеспособностью населения. Вполне возможно начинать с низкого тарифа, повышая его по мере обогащения народа.

— Государственный тариф должен иметь силу закона».

Написано в 1883 г. Но и сегодня многие из перечисленных выше принципов не действуют в нашей стране, в частности на

¹ Витте С.Ю. Принципы железнодорожных тарифов по перевозке грузов / Сост. и коммент.: А.Н. Ефанов, Н.К. Румянцев, В.П. Третьяк. СПб.: ПГУПС, 1999.

рынках естественных монополий, относящихся к жилищно-коммунальной сфере.

Основные принципы формирования тарифной политики на рынке теплоснабжения Украины были заложены в Концепции ценообразования в сфере жилищно-коммунальных услуг, утвержденной Указом Президента в 2007 г.¹ Среди них следует отметить такие:

- ✓ обеспечение баланса интересов всех участников взаимоотношений, возникающих в процессе предоставления жилищно-коммунальных услуг, и общества в целом;
- ✓ внедрение прозрачных процедур формирования тарифов путем открытого рассмотрения вопросов установления тарифов;
- ✓ обнародование информации об использовании средств, полученных за счет тарифов на жилищно-коммунальные услуги, в частности, о составляющих цен/тарифов, нормах потребления, порядке предоставления жилищно-коммунальных услуг, их потребительских качествах и т.п.;
- ✓ внедрение контроля за тарифами на жилищно-коммунальные услуги, предоставляемые субъектами, занимающими монопольное положение на соответствующих рынках, со стороны органов местной власти через обязательное привлечение для проверки эффективности использования средств независимых аудиторских компаний и обнародования полученных ими выводов и рекомендаций;
- ✓ обязательность введения отдельной отчетности осуществления деятельности по производству, передаче и поставке электрической и тепловой энергии, транспортировке газа, водоснабжению и водоотведению;
- ✓ уход от перекрестного субсидирования (одного вида деятельности за счет другого вида деятельности, одной категории потребителей за счет другой категории потребителей);
- ✓ нормирование затрат и потерь ресурсов, которое стимулировало бы оптимизацию затрат субъектов, осуществляющих жилищно-коммунальные услуги;
- ✓ стимулирование поставщиков услуг к снижению затрат и потерь ресурсов;
- ✓ обязательность покрытия экономически обоснованных затрат субъектов хозяйствования, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги;

¹ Указ Президента Украины «Про Концепцію ціноутворення у сфері житлово-коммунальних послуг» від 28 грудня 2007 р. № 1324/2007.

- ✓ определение приоритетных инвестиционных проектов, финансирование которых будет осуществляться за счет тарифов и/или средств, выделенных из соответствующего бюджета;
- ✓ внедрение мероприятий, стимулирующих энергосбережение путем определения форм государственной поддержки реализации этих мероприятий и тарифного регулирования;
- ✓ установление стандартов (требований) относительно показателей качества услуг;
- ✓ внедрение системы экономического стимулирования субъектов хозяйствования, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги, к повышению показателей качества предоставления услуг;
- ✓ внедрение системы компенсаций, выплачиваемых потребителям субъектами хозяйствования, предоставляющими жилищно-коммунальные услуги, в случае нарушения ими установленных стандартов (требований) относительно показателей качества услуг;
- ✓ установление минимальной нормы прибыли на инвестированный капитал для субъектов хозяйствования, оказывающих жилищно-коммунальные услуги, на уровне, достаточном для развития этих субъектов с учетом затрат на капитальные инвестиции;
- ✓ обязательность учета в тарифе инвестиционной составляющей для реализации утвержденных в установленном порядке инвестиционных проектов;
- ✓ обязательность использования льгот на оплату жилищно-коммунальных услуг одновременно с определением источников их покрытия;
- ✓ внедрение законодательного закрепления механизмов оперативной корректировки тарифов на жилищно-коммунальные услуги в случае изменения их составляющих (цены на энергоносители, заработная плата и т. п.);
- ✓ компенсация субъектам хозяйствования убытков, причиненных в результате принятия решений, действий или бездействия органов государственной и местной власти.

Кроме того, Концепцией было определено, что основополагающей задачей развития государственного регулирования в сфере ЖКХ является защита интересов потребителей (получение ими жилищно-коммунальных услуг в необходимых объемах, надлежащего качества и по экономически обоснованным ценам), которая должна базироваться на таких принципах, как:

- ✓ надежность предоставления жилищно-коммунальных услуг высокого качества, что должно обеспечиваться ценами (тари-

- фами), покрывающими экономически обоснованные затраты субъектов хозяйствования, предоставляющих такие услуги;
- ✓ соответствие оплаты жилищно-коммунальных услуг их наличию, объемам и качеству;
 - ✓ ответственность субъектов хозяйствования за предоставление жилищно-коммунальных услуг не в полном объеме или ненадлежащего качества;
 - ✓ поэтапный переход к модели формирования тарифов на жилищно-коммунальные услуги на рыночных принципах;
 - ✓ внедрение системы адресной помощи малообеспеченным слоям населения за счет бюджета с определением критериев и порядка предоставления такой помощи; подобная помощь должна быть социально справедливой и не унижать честь и достоинство людей, ее получающих.

Несмотря на то что Концепция была принята 5 лет назад, большинство из заложенных в ней принципов и сегодня не внедрены в жизнь.

5.1. Методы тарифного регулирования

В разных странах существуют различные методы тарифного регулирования. Выбор оптимального метода зависит от многих факторов, среди которых: развитость системы государственного регулирования, наличие статистической базы, профессиональный уровень и навыки субъектов рынка, нацеленность субъектов регулирования на модернизацию и т.п.

В международной практике наиболее часто используются следующие методы тарифного регулирования:

- ✓ регулирование по принципу «затраты плюс прибыль»;
- ✓ метод установления предельного уровня цены (англ. *price cap*);
- ✓ метод установления предельного уровня дохода (англ. *revenue cap*);
- ✓ метод условной конкуренции (англ. *yardstick competition*);
- ✓ метод плавающей шкалы (англ. *sliding scale*);
- ✓ метод частичной корректировки расходов (англ. *partial cost adjustment*);
- ✓ метод регулирования путем определения ряда поощрительных мер, закрепленных в договоре (применяется преимущественно для договоров концессии) (англ. *menu of contracts*);
- ✓ метод целевого поощрения (англ. *targeted incentive*);
- ✓ гибридные схемы (англ. *hybrid schemes*);

- ✓ методика RAB (англ. *regulatory asset base*) (регулируемая база инвестированного капитала или доходность инвестированного капитала).

Обозначенные выше методы тарифного регулирования (кроме первого) часто называют стимулирующими методами регулирования, поскольку они побуждают субъектов рынка, подлежащих регулированию, повышать экономическую эффективность.

Рассмотрим некоторые из перечисленных выше методов.

*Метод регулирования «затраты плюс прибыль»
(или «затраты плюс»)*

Этот метод используется во многих странах мира, в частности в США, и предполагает фиксацию затрат и прибыли для регулируемых компаний, основываясь на объемах капитальных инвестиций. Недостатком этого метода считается стимулирование компаний необоснованно много инвестировать в модернизацию инфраструктуры, не учитывая возможностей потребителей оплачивать подобные инвестиции. Кроме того, при использовании этого метода компании не имеют стимулов привлекать наиболее дешевые кредиты, поскольку кредитные ставки в любом случае учитываются при регулировании прибыли.

Вместе с тем использование метода «затраты плюс» дает возможность компаниям — субъектам естественных монополий и смежных рынков включать в тарифы только те расходы, которые орган регулирования считает необходимыми для обеспечения надлежащего уровня обслуживания конечного потребителя. Орган регулирования периодически пересматривает расходы компаний и утверждает для них тарифы, исходя из тех совокупных расходов на производство, передачу и распределение, которые он считает оправданными. Кроме того, орган регулирования оценивает размер прибыли. В ряде стран предельный уровень прибыли зафиксирован законодательно.

Общепризнанно, что регулирование по принципу «затраты плюс» имеет существенные недостатки.

1. Оно не стимулирует снижение затрат, а наоборот, поощряет излишние расходы или завышение расходов: если компания снижает издержки, сокращаются и ее прибыли. Таким образом, у компаний нет стимулов оптимизировать инвестиции. Как следствие, привлечение кредитных средств может стать избыточным, что приведет к созданию излишних мощностей.

2. Метод «затраты плюс» стимулирует увеличение финансовых расходов, связанных с привлечением заемного капитала выше необходимого уровня. Последнее, в свою очередь, приводит к искусственному увеличению уровня кредиторской задолженности

предприятий, способствует поддержанию высокого уровня кредитных ставок.

3. Метод «затраты плюс» не поощряет предприятия экономить ресурсы, что приводит к сохранению высокой энерго- и материалоемкости товаров/услуг.

4. Если регулирование по принципу «затраты плюс» плохо структурировано, оно может стать препятствием для осуществления экономически эффективных инвестиций в мероприятия по повышению энергоэффективности.

5. Регулирование по принципу учета расходов и фиксированного дохода в том виде, в каком оно применяется в странах с переходной экономикой, предоставляет компаниям возможность покрывать лишь операционные расходы. Чаще всего оно не учитывает амортизацию активов и прибыль на инвестированный капитал. Таким образом, со временем оказывается, что на новые инвестиции нет ни средств, ни стимулов.

6. Недостатки метода регулирования «затраты плюс» усугубляются еще и правовым механизмом определения расходов, учитываемых при установлении органами регулирования тарифов на услуги естественных монополий. Как следствие, этот метод отличается высокой трудоемкостью определения искусственного увеличения расходов субъектов хозяйствования. Часто при использовании данного метода органы регулирования не имеют возможности проконтролировать обоснованность размеров и состава затрат, которые предоставляются им регулируемым субъектами.

Несмотря на очевидную неэффективность, система тарифного регулирования по методу «затраты плюс» с включением в состав расходов их полного фактического объема на сегодня в Украине остается господствующей.

Метод предельных цен или ценовых ограничений (РС)

Метод предельных цен или ценовых ограничений (известен также как RPI-X, или «индекс розничных цен-X») является одним из наиболее популярных методов стимулирующего тарифного регулирования. Суть этого метода — установление предельной цены на товары/услуги субъектов естественных монополий на определенный период времени, что дает им возможность временно сохранить некоторые (или все) выгоды от повышения эффективности.

Главная цель применения этого метода — ослабить зависимость между тарифом и величиной затрат предприятия, а также на длительный период снизить реальные затраты потребителей на услуги.

По мнению ведущих специалистов по вопросам государственного регулирования¹, механизм «*price cap*» имеет два основных преимущества над традиционными методами ценового контроля, в особенности касательно регулирования рентабельности.

1) *стимулы для большей эффективности.*

Это не только теоретическое предложение, оно подтверждается сравнениями эффективности работы компаний в разных штатах США, регулируемых с использованием различных методик тарифообразования. Вместе с тем, опыт применения этого метода на практике в странах с переходной экономикой свидетельствует, что зачастую он далеко не всегда обеспечивает необходимые стимулы для снижения себестоимости и инвестирования²;

2) *административное удобство.*

Применение этой методологии является достаточно простым и удобным. Вместе с тем, для того, чтобы корректно определить предельную цену (тариф) согласно этой методике, необходимо провести тщательную и довольно сложную работу.

Заметим, что производственная эффективность и административное удобство методик формирования тарифов очень важны, но они не должны быть единственными критериями для оценки привлекательности того или иного метода. Необходимо проверять, позволяет ли рассматриваемый метод избежать сверхдоходов и неэффективности.

Если метод предельных цен используется плохо, в частности, если товары/услуги, производимые/ предоставляемые субъектами естественных монополий, оцениваются слишком высоко, это может привести к неэффективности его использования. Сверхприбыли могут вызвать политическое давление, что потребует вмешательства регулирующей комиссии в процесс тарифообразования ранее, чем это было предусмотрено. В свою очередь, ожидание того, что подобное может произойти, негативно отразится на состоянии рынка и может поставить под вопрос жизнеспособность регуляторного решения. Так, регулирующие комиссии Великобритании сдерживали давление, направленное на проведение изменений ранее установленного срока для предельного тарифа, несмотря на то, что некоторые регулируемые ими компании могли получить дополнительный доход.

Кроме того, оценивая целесообразность перехода к стимулирующим методам тарифного регулирования, в частности, к ис-

¹ Baldwin R., Cave M. *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*, Oxford, 1999.

² Там же.

пользованию метода предельных цен, следует помнить, что многие компании, особенно при условии, если управление ими осуществляется наемными менеджерами или же они находятся в управлении частных операторов (или арендуются) на чрезвычайно привлекательных условиях, склонны пренебрегать капитальными затратами. Зачем вкладывать в модернизацию инфраструктуры и получать от этого эффект в отдаленном будущем, если уже сегодня можно обеспечивать высокую доходность в случае экономии на капитальных затратах?

К тому же, несмотря на то, что этот метод регулирования тарифов подкупает своей простотой, в действительности, определение адекватного предельного тарифа, который может быть зафиксирован на средне- или долгосрочный период, — достаточно сложная задача. И если думать об эффективности подобного регулирования, то обеспечить ее не так уж и просто.

Заметим также, что недобросовестный владелец/ управленец компании — субъекта естественной монополии при использовании метода предельных тарифов будет заинтересован в чрезмерном, неоправданном сокращении персонала, а также в снижении затрат на эксплуатационные расходы, что неминуемо приведет к ухудшению качества услуг, предоставляемых потребителям. Поэтому несмотря на то, что метод предельных цен всячески пропагандируется международными экспертами для использования в странах с неразвитой системой регулирования тарифов и низкой культурой корпоративного управления, исходя из его простоты мы не можем согласиться с такой рекомендацией по отношению к Украине в ее теперешнем состоянии.

Начнем с того, что этот метод не так уж и прост. При существующей информации о деятельности компаний на рынке теплоснабжения в Украине и значительных различиях в технических и экономических характеристиках различных систем ЦТ определить предельный тариф для различных компаний, работающих в совершенно разных условиях, чрезвычайно сложно. Цена ошибки в этом случае будет высокой, особенно если учесть, что предельный тариф устанавливается на достаточно длительный период.

На наш взгляд, этот метод может быть эффективным как с точки зрения развития коммунальной инфраструктуры, так и с точки зрения обеспечения надлежащего качества услуг, только в том случае, если на соответствующем рынке развита высокая корпоративная культура и если компании — субъекты естественных монополий (их владельцы и руководители), исходя из экономических и имиджевых соображений, будут беспокоиться не только о сегодняшнем дне, но и о перспективе. А также в том случае, если орган

регулирующего будет обладать всей необходимой информацией о деятельности субъектов рынка. К сожалению, в нашей стране подобные условия пока отсутствуют. Поэтому внедрение этого метода регулирования тарифов должно происходить очень осторожно, начиная с отдельных компаний, осуществляющих серьезную модернизацию в соответствии с утвержденными в установленном порядке инвестиционными программами.

Метод ограничения дохода (RC)

Метод регулирования тарифов на основе ограничения дохода (RC), в отличие от предыдущего, вместо ограничения цены предусматривает ограничение дохода компании.

При использовании этого метода у компаний меньше стимулов сокращать расходы, нежели в случае использования метода ограничения цены.

Метод сравнительного анализа регулирования на основе подставных тарифов

Метод сравнительного анализа предполагает формирование тарифов на товары/услуги, производимые/предоставляемые субъектами естественных монополий, базируясь на уровне затрат и ценах в компаниях, предоставляющих аналогичные услуги на конкурентном рынке. Если эталонные показатели выбраны правильно, то использование этого метода может способствовать повышению эффективности деятельности субъектов естественных монополий.

При использовании метода сравнительного анализа на рынке централизованного теплоснабжения орган регулирования не позволяет компании-оператору устанавливать более высокие тарифы, чем тарифы конкурирующих видов отопления, например, индивидуальных газовых бойлеров. Сравнительные тарифы базируются на ценах, которые устанавливаются рынком и напрямую не связаны с затратами. Таким образом, они должны стимулировать снижение себестоимости, что дает возможность наращивать прибыли.

Среди положительных черт этого метода то, что подход на основе «сравнительной конкуренции» подталкивает компании к конкуренции друг с другом в экономии расходов даже в том случае, когда они не работают на одном и том же региональном рынке. Кроме того, этот метод обеспечивает ориентир для эффективного хозяйствования и остается вне сферы влияния регулируемой компании.

У этого метода существует еще одно преимущество — он снижает возможность существования значительных ценовых различий между компаниями и регионами, за исключением случаев, ко-

гда такие различия обоснованы существенной разницей в производственных затратах. Иными словами, компании оцениваются в сравнении с компаниями аналогичного профиля.

Проблема данного подхода заключается в том, что в ряде случаев он затрудняет надежную защиту потребителей. Например, если цена альтернативного вида отопления является очень высокой, компании-операторы ЦТ, поставляющие тепловую энергию, также могут необоснованно завышать цены и таким образом получать очень высокие прибыли. Однако, если цены на альтернативное топливо низкие, существует опасность, что цены на тепловую энергию будут устанавливаться ниже себестоимости, приводя к убыткам. Кроме того, используя этот метод, трудно учесть такие неконтролируемые факторы, как климат, характер местности, плотность населения или размер сетей, которые имеют значительные различия в разных регионах, особенно в крупных странах с различными климатическими зонами, что не может не отразиться на расходах компаний.

Ценообразование на основе сравнительных тарифов на рынке теплоснабжения может эффективно работать лишь там, где расходы компаний, осуществляющих эксплуатацию систем централизованного теплоснабжения, и компаний, занимающихся альтернативными видами теплоснабжения, являются обоснованными и при этом разные виды отопления/горячего водоснабжения не являются прямыми конкурентами на рынке.

Методика RAB

Новейшее веяние в Украине — как можно быстрее перейти к методике RAB для формирования тарифов на рынке теплоснабжения.

Объяснение такого стремления базируется на том, что системы теплоснабжения в Украине имеют высокую степень изношенности, используют устаревшее неэффективное оборудование и технологии и поэтому, если не заняться модернизацией инфраструктуры, себестоимость производства, транспортировки и поставки тепловой энергии будут постоянно расти, а надежность функционирования соответствующих систем — постоянно снижаться. Естественно, в этом никто не заинтересован — ни компании, осуществляющие деятельность в этой сфере, ни потребители.

Главным преимуществом методики RAB, впервые примененной в конце 80-х годов на энергетическом рынке в Великобритании, является возможность включить в тариф значительные инвестиции, «растянув» их возврат на длительный период (обеспечение доходности инвестированного капитала растягивается на дли-

тельный период времени, как правило, совпадающий с временем реализации и окупаемости инвестиционного проекта). Сегодня эта методика с успехом используется в странах Западной Европы, США, Канаде и начала активно применяться в Российской Федерации. При регулировании тарифов с применением метода обеспечения доходности инвестированного капитала в Российской Федерации такие тарифы устанавливаются на срок не менее чем 5 финансовых лет, или при первом применении — на срок не менее чем 3 финансовых года.

Результатом использования этой методики является привлечение инвестиций, снижение издержек производства и соответственно уменьшение тарифов в долгосрочной перспективе. Важнейшие принципы, которым должна удовлетворять данная методика, — это долгосрочность установленного тарифа, позволяющая рассчитывать на возврат вложенных в модернизацию средств; стимулирование компаний к снижению издержек и повышению качества предоставления ими услуг.

Вместе с тем этот метод, как и ряд предыдущих, достаточно сложен и требует высокого уровня квалификации специалистов (как в органах публичной власти и компаниях, так и среди потребителей). Кроме того, методика RAB имеет существенные ограничения, игнорирование которых может привести к негативным воздействиям от ее применения.

Например:

1) применение методики RAB имеет смысл исключительно в случае наличия у предприятия долгосрочной инвестиционной программы с четким определением целей и задач, объемов и основных направлений инвестирования, а также результативных показателей выполнения этой программы, достижение которых сможет гарантировать возвратность предусмотренных инвестиций в определенный для реализации (и окупаемости) программы срок при установленной регулятором или концессионным соглашением ставке доходности.

Внедрять подобную методологию при отсутствии механизмов мониторинга реализации инвестиционных программ и законодательно закрепленной ответственности субъектов рынка за нарушение достижения предусмотренных инвестиционной программой результатов бессмысленно. Исходя из этого наиболее разумным видится использование этой методологии для реализации проектов публично-частного партнерства, в частности, в форме концессии. По крайней мере на начальном этапе ее внедрения;

2) использование методики RAB предполагает обязательность покрытия тарифом операционных расходов, в противном случае возврат вложенных инвестиций не может быть обеспечен.

В Украине, где на рынке теплоснабжения тарифы покрывают себестоимость на 75–80%, использовать эту методологию можно пока что только для отдельных компаний. И прежде всего тех, которые реализуют проекты ПЧП (концессионные проекты);

3) в методологии RAB с целью снижения рисков предполагается, что величина заемных средств, возврат которых должен быть предусмотрен тарифом, ограничивается величиной собственного капитала. Кроме снижения рисков, такой принцип приводит к стимулированию компаний постоянно увеличивать стоимость своих активов и, как следствие, расширять свои возможности по привлечению заемного капитала для инвестиций.

В Украине этот принцип будет сложно реализовать, поскольку централизованные системы теплоснабжения находятся в коммунальной собственности и не могут быть приватизированы. Соответственно они не могут служить теми активами, которые будут гарантировать инвестору/кредитору возврат средств, привлеченных для реализации соответствующей инвестиционной программы;

4) отдельно следует рассмотреть вопросы установления ставки доходности инвестированного капитала, которая в значительной степени зависит от страновых и отраслевых рисков. Так, в Российской Федерации при использовании методики RAB в сфере теплоснабжения и энергоснабжения норма доходности инвестированного капитала устанавливается на безрисковой ставке, равной средней доходности долгосрочных государственных обязательств со сроком погашения не менее 8 и не более 10 лет за год, предшествующий установлению нормы доходности¹. При этом такая норма устанавливается на долгосрочный период регулирования, в номинальном выражении, в процентах за год, после уплаты налога на прибыль организаций и рассчитывается как средневзвешенная стоимость заемного и собственного капитала, определяемая на основании таких параметров, как:

¹ Порядок установления долгосрочных параметров регулирования деятельности организаций в отнесенной законодательством Российской Федерации к сферам деятельности субъектов естественных монополий в сфере теплоснабжения и (или) цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, которые подлежат регулированию в соответствии с перечнем, определенным в ст. 8 Федерального закона «О теплоснабжении».

- ✓ стоимость заемного капитала, которая рассчитывается как сумма безрисковой ставки и премии за риск инвестирования в долговые обязательства регулируемых организаций, устанавливаемой органом регулирования в соответствии с методическими указаниями по расчету цен (тарифов) в сфере теплоснабжения;
- ✓ стоимость собственного капитала, которая рассчитывается как сумма безрисковой ставки и премии за риск инвестирования в собственный капитал регулируемых организаций, устанавливаемой органом регулирования в соответствии с методическими указаниями по расчету цен (тарифов) в сфере теплоснабжения;
- ✓ соотношение заемного и собственного капитала регулируемых организаций, осуществляющих аналогичный вид регулирования деятельности, устанавливаемое в соответствии с методическими указаниями по расчету цен (тарифов) в сфере теплоснабжения.

В странах, подобных Украине, безрисковые ставки, премии за риск инвестирования и соответственно ставки доходности будут чрезвычайно высоки, что может привести как к «уходу в бесконечность» периода, на который распространяется тариф, установленный по методике RAB, так и к существенному повышению тарифов, несмотря на их «растяжку во времени», что будет неприемлемо для потребителей. Как следствие, в большинстве случаев применить методику RAB для реализации инвестиционного проекта будет невозможно.

В любом случае рассчитывать на то, что в Украине использование методики RAB позволит реализовать инвестиционные программы по модернизации систем централизованного теплоснабжения с незначительным повышением тарифов, не стоит.

Для подтверждения сказанного приведем лишь несколько примеров. Переход на методику RAB компании «Белгородэнерго» (Российская Федерация) позволил обеспечить прирост капитала в первый год ее применения на 29,1 против 20,6% в предшествующий год. При этом рост тарифа уже в первый год применения методики RAB составил 24%. В компании «Тверьэнерго» (Российская Федерация) после применения методики RAB произошел прирост инвестиционного капитала на 65%, при этом тариф по сравнению с предыдущим годом вырос на 145%¹.

¹ Козьминых О.Э. RAB-регулирование как инструмент привлечения инвестиций в электроэнергетику (электронный ресурс).

В заключение отметим, что выбор адекватной состоянию рынка теплоснабжения методологии формирования тарифов — не простой вопрос. Каждый из существующих методов регулирования тарифов имеет свои плюсы, недостатки и ограничения, и поэтому важно четко представлять себе те границы, в которых применение каждого из них дает лучшие или худшие результаты по сравнению с альтернативными вариантами.

Во всех тарифных методологиях есть как общие черты, так и некоторые отличия. Среди общих следует отметить то, что все они основаны на понятии расходов, хотя в разных методиках отличаются подходы к определению таких расходов. Все они содержат определенные требования к доходности и предусматривают деятельность компаний — субъектов рынка на принципах самоокупаемости (разумные возможности для ведения бизнеса и получения прибыли при условии эффективной работы). При этом все тарифные методологии не лишены недостатков. Они в той или иной степени не позволяют избежать перекрестного субсидирования, неконкурентных действий. Учитывая это, применение любой из перечисленных выше методик требует определенных регулирующих действий в виде периодического контроля за тарифами и их пересмотра, инициируемого самой компанией — субъектом рынка, потребителем или органом регулирования.

Подводя итог, отметим, что выбор оптимальной для страны методологии тарифного регулирования — сложная задача, требующая глубоких экономических исследований. Каждая из стран решает ее самостоятельно, основываясь на анализе целого ряда факторов, таких, например, как форма собственности на объекты инфраструктуры, наличие приборов учета и порядка его осуществления, возможностях регулирующего органа и общей готовности институциональной среды, а также ряда других факторов.

В странах с переходной экономикой для регулирования тарифов на рынке централизованного теплоснабжения применяются преимущественно два варианта регулирования — по принципу «затраты плюс» и на базе предельных цен.

5.2. Двухставочные тарифы

Двухставочный тариф на рынке теплоснабжения основан на том, что потребитель платит не только за фактически полученные им услуги, но и некоторую постоянную составляющую за то, что он является пользователем услуг централизованного теплоснабжения (горячего водоснабжения), т.е. в любой момент может полу-

чить к ним доступ. Подобный подход к формированию тарифа часто ставится под сомнение и негативно воспринимается потребителями. Например, в Украине при попытке ввести двухставочные тарифы в отдельных регионах возникало много возражений такого рода: — зачем постоянно платить за услуги горячего водоснабжения или теплоснабжения тем, кто временно не проживает в своей квартире и не пользуется этими услугами?

Ответ на этот вопрос прост.

Во-первых, даже если та или иная квартира не пользуется той или иной услугой (например горячей водой), то все равно компания-оператор отвечает за техническое состояние сетей и в любой момент должна быть готова такую услугу оказать. Для этого данная компания должна нести определенные расходы, которые должны быть ей возмещены.

Во-вторых, оборудование и сети, эксплуатируемые субъектом естественной монополии, изнашиваются и должны подлежать ремонту и модернизации. Для этого тоже нужны финансовые средства. И поскольку эффект от вложения этих средств отделен от времени их вложения и иногда довольно значительно, то неправильно компенсировать их исключительно за счет тех потребителей, которые пользуются той или иной услугой сегодня. Платить за это должны все, кто претендует на получение такой услуги в случае необходимости. Для новых потребителей, которые хотят подключиться к сетям, таким вкладом в развитие сетей и оборудования, а также компенсацией за уже сделанные капитальные затраты является плата за подключение. А для тех, кто уже имеет доступ к таким услугам, но временно ими не пользуется, — постоянная составляющая двухставочного тарифа. В противном случае временно отсутствующие граждане будут «ехать за чужой счет», сохраняя возможность в любое время в будущем снова начать пользоваться теми или иными услугами в своем жилище, при этом не участвуя в покрытии капитальных затрат на содержание и восстановление основных средств, обеспечивающих им такую возможность¹.

На наш взгляд, использование двухставочных тарифов является целесообразным, поскольку, с одной стороны, позволяет более справедливо распределить затраты на эксплуатацию и модернизацию инфраструктуры между потребителями жилищно-коммунальных услуг, а с другой — дает возможность компаниям, рабо-

¹ Мартусевич А. Квартирные против домовых. Учет расхода воды по индивидуальным счетчикам создает угрозу экономической стабильности водоканалов // Вода. № 6 (22).

тающим на рынке теплоснабжения, эффективнее планировать свою финансовую деятельность.

Вместе с тем разработка методологии двухставочных тарифов — непростой процесс, требующий высокой квалификации как регулирующей комиссии, так и компаний, цены/тарифы на товары/услуги которых подлежат государственному регулированию.

5.3. Тарифы на подключение (плата за подключение)

Отдельный анализ вызван целесообразностью введения тарифа на подключение, что, в свою очередь, требует понимания его сути и назначения.

Тариф на подключение (за услугу на подключение) чрезвычайно важен в контексте модернизации инфраструктуры. Казалось бы, тариф на жилищно-коммунальные услуги (одно- или двухставочный) может включать все расходы на инвестирование в инфраструктуру. Но в этом случае затраты на модернизацию и, главное, на расширение инфраструктуры равномерно распределяются на всех потребителей, уже получающих соответствующие услуги. С одной стороны, это логично, поскольку нагрузка на сети и требования к их техническому состоянию зависят от объемов тепловой энергии, воды и других ресурсов, транспортируемых с их использованием. И соответственно те, кто потребляет более значительные объемы таких ресурсов, оказывают повышенную нагрузку на инфраструктуру, тем самым повышая требования к ее надежности и другим техническим характеристикам. С другой стороны, часто при строительстве новых объектов, расположенных на определенном расстоянии от существующей застройки, необходимо вкладывать значительные финансовые средства для присоединения этих объектов к существующей инфраструктуре. Реализацию подобных инвестиционных проектов несправедливо осуществлять за счет потребителей, в том числе и населения, которые никакого отношения к этим объектам не имеют. Именно в таких случаях и имеет смысл использование тарифа на подключение (платы за подключение), что дает возможность максимально справедливо распределять затраты по обновлению, расширению и модернизации инфраструктуры в соответствии с предъявляемыми к ней требованиями.

В этом случае плата за расширение инфраструктуры осуществляется пропорционально выгоде, получаемой потребителями от ее использования. Как правило, если коммуникации строятся только для новых домов, то платить за это должны застройщики. Если же

от модернизации (обновления) коммуникаций получили выгоду в том числе и существующие потребители, то платить должны и те, и другие. В этом случае инвестиции компании в развитие сетей осуществляются частично за счет платы за подключение, произведенной застройщиком (а в итоге покупателями жилья или нежилых помещений), и частично за счет средств бюджетов различных уровней, прежде всего местного.

Участие бюджета в развитии коммунальной инфраструктуры возможно и целесообразно в тех случаях, когда с оплатой не могут справиться потребители, или же когда инфраструктура предназначена для всех жителей территории, например, при строительстве больниц, стадионов, других учреждений подобного типа.

Плата за подключение рассчитывается следующим образом: тариф на подключение умножается на заявленную мощность нового здания (сооружения). Поскольку предоставление доступа к соответствующим услугам является одноразовым, то и оплачивать эту услугу нужно один раз.

Внедрение платы за подключение устраняет такие проблемы, связанные с обеспечением выделенных под строительство земельных участков коммунальной инфраструктурой, как:

- ✓ неравные конкурентные условия для участников рынка жилья, тормозящие жилищное строительство;
- ✓ отсутствие связи между развитием коммунальной инфраструктуры и городским планированием, приводящее к неэффективным для общества решениям.

Тариф на подключение формирует равные конкурентные условия для всех застройщиков, при этом снижается доля инвестиционных расходов на развитие инфраструктуры в тарифах, и, следовательно, замедляются темпы их роста.

Заметим, что введение тарифа на подключение на практике может столкнуться с определенными трудностями. Во-первых, отсутствуют понятные методики расчета этого тарифа для разных групп потребителей в зависимости от получения ими выгоды. Во-вторых, при высоком уровне износа коммунальной инфраструктуры ее развитие требует значительных капитальных вложений независимо от того, предполагается подключение к сети дополнительных потребителей или нет. Поэтому не всегда целесообразно все расходы по модернизации инфраструктуры перекладывать только на новых потребителей. Учесть это в методике расчета тарифа на подключение далеко не просто.

На наш взгляд, в идеале финансирование развития коммунальной инфраструктуры должно быть распределено между тарифом на подключение, двухставочным тарифом на соответствующую

услугу и бюджетными средствами. Оптимально было бы разделить эти затраты между будущими и существующими потребителями пропорционально объему услуг, получаемых ими.

5.4. Распределение затрат на производство электрической и тепловой энергии в случае когенерации

Важным моментом при формировании тарифов на тепловую энергию является оптимальное распределение затрат на производство электрической и тепловой энергии в случае когенерации. Органами регулирования применяются следующие подходы к решению этого вопроса.

Метод соотношения произведенных видов энергии

Переменные затраты распределяются между тепловой и электрической энергией в соответствии с объемом конечных продуктов, т.е. в соответствии с соотношением произведенной электрической и тепловой энергии. Этот метод, как правило, ведет к дискриминации тепловой энергии.

Метод альтернативного производства тепловой энергии

Затраты на производства тепловой энергии на станциях когенерации устанавливаются на уровне затрат, необходимых для раздельного производства тепловой энергии (в котельной без когенерации), остальные затраты относятся на электричество.

Метод альтернативного производства электроэнергии

Те же принципы, что и при предыдущем методе, но за базу принимается производство электроэнергии.

Метод распределения выгод

Стоимость топлива, используемого при когенерации, распределяется между электрической и тепловой энергией пропорционально потреблению топлива, которое было бы необходимо для других видов тепло- и электроснабжения (котельные и конденсационные электростанции), чтобы обеспечить тот же объем производства, что и на станции когенерации. Это довольно простой метод, позволяющий справедливо распределить прибыль от когенерации между производством электрической и тепловой энергии. Кроме того, его использование более всего отвечает сущности конкурентного рынка теплоснабжения.

Выбор того или иного подхода зависит от многих факторов и базируется на основных положениях энергетической стратегии государства.

5.5. Некоторые выводы

Развитие тарифного регулирования в сфере коммунальных услуг является одной из важных задач реформирования ЖКХ в Украине и вместе с тем одним из наименее популярных его направлений.

При попытке что-то предпринять в этой сфере государство постоянно сталкивается с сопротивлением как со стороны населения, так и со стороны определенных влиятельных общественных групп. Во многом это обусловлено следующими факторами:

- ✓ стремлением субъектов естественных монополий перекладывать на потребителей собственные неэффективные расходы и потери, вызванные нерациональным хозяйствованием, вместо того, чтобы осуществлять сложные и трудоемкие мероприятия, направленные на повышение эффективности производства;
- ✓ стремлением отдельных государственных органов, общественных и профессиональных организаций сохранить систему, гарантированно обеспечивающую решение социальных проблем за счет замораживания низких тарифов на жилищно-коммунальные услуги вместо того, чтобы проводить системные преобразования в сфере социального обеспечения и стимулирования труда;
- ✓ заинтересованностью отдельных политических группировок в шефской и спонсорской помощи со стороны субъектов естественных монополий, которая неявно осуществляется за счет тарифов;
- ✓ благоприятной средой для использования теневых коррупционных схем в условиях несовершенной тарифной политики;
- ✓ слабостью органов — государственных регуляторов рынков естественных монополий;
- ✓ одновариантностью системы формирования тарифов;
- ✓ краткосрочными фискальными интересами, с точки зрения которых завышение объемов предоставления услуг, от получения которых невозможно отказаться, способствует увеличению налоговых поступлений (в частности, НДС).

Вместе с тем анализ указанных интересов свидетельствует, что они либо являются краткосрочными, либо касаются лишь отдельных групп граждан.

В долгосрочной перспективе несовершенство системы тарифного регулирования субъектов естественных монополий наносит вред всему обществу, в том числе и тем, кто имеет определенную выгоду от существующей системы регулирования в настоящее время. Стратегические интересы развития экономики и украин-

ского общества в целом требуют существенного усовершенствования системы тарифного регулирования субъектов естественных монополий.

Подходы к формированию тарифов в сфере ЖКХ и, в частности, на рынке теплоснабжения зависят от того, относится соответствующий товар/услуга к сфере естественных монополий либо предоставляется на конкурентном рынке. В последнем случае излишняя зарегулированность только препятствует развитию рыночных отношений и не идет на пользу потребителю в вопросах оптимизации качества и стоимости получаемых им услуг. В случае рынка естественной монополии целесообразно использовать средства и механизмы государственного регулирования тарифов, обычно применяемые для рынков естественных монополий.

Ключевой задачей тарифного регулирования на рынках естественных монополий является защита потребителей от необоснованно высоких цен. Плохо разработанное тарифное регулирование не стимулирует снижение затрат и может привести к тому, что потребители будут платить по неоправданно высоким тарифам. Вместе с тем открытая конкуренция на сбалансированных рынках обычно стимулирует повышение эффективности и снижение себестоимости и цен. Таким образом, конкуренция в принципе является более эффективным инструментом защиты потребителя, поэтому на конкурентных рынках тарифы должны формироваться на рыночных принципах. Там, где конкуренция не может быть создана, роль государственного регулирования должна заключаться в имитации эффекта конкурентного рынка путем создания эффективных стимулов для снижения цен.

Тарифная политика на рынке теплоснабжения должна, с одной стороны, обеспечивать возможность покрытия субъектом предпринимательства всех необходимых для производства/предоставления товаров/услуг расходов, а с другой — не допускать возможности получения монопольной и экологической ренты с целью ее присвоения производителями-монополистами, как природными, так и искусственно созданными.

Тариф должен стимулировать субъектов, работающих на рынке теплоснабжения, реализовывать политику энергосбережения, своевременно обновлять и модернизировать объекты централизованного теплоснабжения, жилого и нежилого фонда, эффективно использовать полученные от потребителей средства.

Заботясь об интересах потребителей жилищно-коммунальных услуг, нужно не забывать о том, что их интересует не только приемлемая цена, но и надежность и качество услуг. При этом, как правило, потребителя не устраивает снижение стоимости за счет

снижения качества услуги и ухудшения надежности ее предоставления. Безусловно, стоимость услуг теплоснабжения должна быть финансово доступной для потребителей. **НО** финансовая доступность услуг может достигаться не только за счет их цены, но и путем предоставления государственной поддержки малоимущим.

Из сказанного выше можно сделать вывод, что в идеале хорошо структурированный тариф на товар/услугу, относящуюся к сфере естественной монополии (или к смежному рынку), обязан:

- ✓ в полном объеме покрывать текущие расходы субъекта естественной монополии, если они являются обоснованными;
- ✓ включать расходы на замену оборудования/модернизацию и возврат инвестиций;
- ✓ стимулировать субъекта естественной монополии и потребителей снижать расходы и экономить энергию;
- ✓ быть прозрачным и хорошо понятным: тариф должен ясно показывать потребителям, за что они несут ответственность и как они могут влиять на конечную стоимость услуг по счетам, которые им выставляются;
- ✓ защищать потребителя от необоснованно высоких цен.

Кроме того, для рынка теплоснабжения существуют определенные особенности по формированию тарифной политики, среди которых следует отметить необходимость обеспечить возможность системам централизованного теплоснабжения быть конкурентоспособными по сравнению с другими видами отопления.

Заметим, что обеспечить соответствие тарифа всем перечисленным выше критериям одновременно не просто. Поэтому разработка тарифной политики должна основываться на приоритетности различных политических целей и опираться на стратегию правительства в сфере теплоснабжения. Если, например, страна ставит перед собой задачу снижения энергопотребления и выбросов парниковых газов, тарифы следует разрабатывать таким образом, чтобы обеспечивались мощные стимулы для экономии энергии. Если стратегическая задача заключается в ремонте и модернизации инфраструктурных объектов, тарифы должны включать расходы на замену оборудования и прибыль на инвестированный капитал (а социальные вопросы, связанные с повышением тарифов, следует решать отдельно в рамках социальной, а не энергетической политики).

Важным является выбор оптимальной для текущего состояния рынка методики формирования тарифа. Поддерживая в целом эффективность стимулирующих методов регулирования, хотелось бы отметить, что на рынках со слабо развитым регулированием, низкой квалификацией регуляторов и субъектов рынка в сфере

теплоснабжения, внедрение методологии предельных тарифов и других «продвинутых» методологий часто оказывается неэффективным для рынка в целом.

Сложность инструментов регулирования должна быть адекватной уровню развития институциональной среды, а также квалификации и знаниям субъектов рынка. В связи с этим разумным видится предусматривать введение новых технологически сложных методик формирования тарифов лишь для компаний, осуществляющих проекты модернизации в рамках реализации концессионных соглашений или с использованием других механизмов публично-частного партнерства. Во-первых, в этом случае государство имеет дело с квалифицированным субъектом рынка. Во-вторых, такой тариф формируется исходя из необходимости реализовать программу модернизации, закрепленную концессионным договором. И, в-третьих, подобный подход позволяет проанализировать использование в реальной жизни «продвинутых тарифных методологий», к которым не привык рынок, а уже потом рекомендовать их для внедрения в стране в целом.

ПРИ ЭТОМ какая бы методология не выбиралась, при разработке системы тарифного регулирования нужно не забывать о следующем.

1. Тарифы должны покрывать издержки оператора.

НО орган регулирования должен быть уверен, что эти издержки не включают завышенные расходы оператора на приобретение оборудования, покупку услуг и т.п., а также в том, что расходы оператора на его деятельность близки к оптимальным.

2. Тарифы должны включать инвестиционную составляющую, достаточную для проведения модернизации систем теплоснабжения.

НО необходимые для инвестирования средства должны быть «подъемными» для населения территории и не должны приводить к значительному одномоментному росту тарифов, что может вызвать социальный взрыв. В некоторых случаях для реализации проектов модернизации коммунальной инфраструктуры следует привлекать бюджетные средства.

3. Высокие тарифы на регулируемых рынках централизованного теплоснабжения приводят к потере доли рынка ЦТ на той или иной территории в случае, если в стране не определены зоны ЦТ — территории, в рамках которых запрещено использование автономных/индивидуальных систем отопления.

4. Перекрестное субсидирование населения за счет промышленности выглядит привлекательным с точки зрения формирования благоприятных электоральных настроений.

НО оно провоцирует промышленность на экономически необоснованные стратегии развития своего бизнеса (переход на автономные системы отопления и горячего водоснабжения, неправильное территориальное размещение предприятий и т.п.).

5. Тарифная методология «затраты плюс» считается менее эффективной и для оператора систем ЦТ, и для потребителей на рынке теплоснабжения. Более эффективными признаются методологии «предельных цен», «долгосрочных концессионных соглашений», RAB.

НО на рынках со слабо развитым регулированием и низкой квалификацией регуляторов и субъектов рынка в сфере теплоснабжения внедрение новых «продвинутых» методологий оказывается неэффективным для рынка в целом. Вместе с тем разумным видится предусматривать введение новых технологически сложных методологий формирования тарифов для компаний, осуществляющих проекты модернизации в форме публично-частного партнерства. Во-первых, в этом случае государство имеет дело с квалифицированным субъектом рынка, во-вторых, такой тариф формируется исходя из необходимости реализовать программу модернизации, закрепленную договором публично-частного партнерства, и, в-третьих, подобный подход позволяет проанализировать использование «продвинутых тарифных методологий» на не привыкшем к ним рынке перед тем, как рекомендовать их для использования в целом по стране.

6. *«При использовании любых методов регулирования тарифов (на один год, на долгосрочный период) должны быть разработаны и установлены обязательные стандарты качества услуг, работ и базовые нормативы расходов ресурсов (основные фонды, трудозатраты, материальные затраты и т.п.), необходимые для обеспечения качественной поставки тепла, электрической энергии, воды, очистки стоков, утилизации (захоронения) ТБО. Только при установлении таких нормативов возможно разрабатывать техническое задание на разработку производственной программы организации коммунального комплекса, принимать и производить контроль за выполнением такой программы, а также быть уверенным в установлении экономически обоснованных тарифов»¹.*

¹ Аналитический доклад «Тарифы на услуги жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации в 2000 — 2010 годах», подготовленный Институтом энергетики и финансов Российской Федерации, Газпромбанком, Фондом содействия реформированию ЖКХ Российской Федерации. М., 2010.

7. В случае применения двухставочных тарифов *«лучше установить соотношение между фиксированным и переменным компонентами тарифа исходя из возможного воздействия на поведение потребителей, а не только удельного веса затрат»*¹. Опыт свидетельствует о том, что пока нет счетчиков, — можно относить на фиксированные затраты максимум. Вместе с тем фиксированные цены на товары/услуги на рынке централизованного теплоснабжения не должны быть очень высокими, чтобы не отпугнуть потребителей от присоединения к системам ЦТ. В ряде стран, например в Польше, фиксированные затраты в тарифе не могут превышать 30%.

*И ГЛАВНОЕ — «Политические реалии не должны скрывать экономической действительности: поэтому тариф для оператора должен быть отражением экономических решений, а тариф для населения — отражать политические решения; возможная разница должна восполняться за счет государственного бюджета в виде субсидий населению»*².

¹ От холода к теплу: политика в сфере теплоснабжения в странах с переходной экономикой. С. 138.

² Системы теплоснабжения и ГЧП в России: условия благоприятного развития. — Презентация компании Dalkia на Французско-российском форуме «Частно-государственное партнерство в области развития региональной и муниципальной инфраструктуры». Москва. 3 июня 2011 г.

6.

МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМ ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ НА БАЗЕ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Важнейшим и широко распространенным механизмом, используемым для модернизации систем теплоснабжения в странах развивающихся экономик, является публично-частное партнерство. Рассмотрим возможности применения этого механизма в Украине.

6.1. Публично-частное партнерство (ПЧП/ГЧП¹): сущность явления и правовые формы

В мире не существует официально утвержденного определения термина «публично-частное партнерство». Разные страны и международные организации используют различные определения ПЧП, смысл которых сводится к следующему. Публично-частное партнерство — соглашение между публичным² и частным секторами о предоставлении публичных услуг и развитии инфраструктуры, предполагающее объединение всего наилучшего, что есть в этих секторах: ресурсов частного бизнеса и его квалификационного потенциала, а также потенциала публичного сектора в экономическом регулировании и защите публичных интересов.

Публично-частное партнерство подразделяется на две категории:

- ¹ В данном исследовании используется термин «публично-частное», а не «государственно-частное» партнерство как более корректный с правовой и экономической точек зрения. Вместе с тем в тексте исследования в цитатах присутствует и термин ГЧП — «государственно-частное партнерство» в том случае, если этот термин используется в источниках цитирования.
- ² Под публичным сектором понимаются органы государственной власти и местного самоуправления.

- ✓ институциональное (создание для реализации проекта нового юридического лица);
- ✓ контрактное (заключение для реализации проекта соглашений между публичным и частным партнерами с использованием различных договорных форм).

В Украине, где ПЧП делает лишь первые шаги, довольно часто к нему пытаются отнести любой проект, в котором так или иначе участвуют государство и частный бизнес. Вместе с тем это не так. Принадлежность проекта к публично-частному партнерству можно определить по ряду ключевых характеристик, которые придают проектам, реализуемым публичной властью и частным сектором, новое качество. Зеленой книгой по ПЧП¹ такими характеристиками считаются:

- ✓ относительно длинный период взаимоотношений, включающий сотрудничество между публичным и частным партнерами по различным аспектам планируемого проекта;
- ✓ метод финансирования проекта, например, частным сектором, во многих случаях предполагающий достаточно сложные соглашения между различными участниками этого процесса и публичным сектором, и зачастую — значительные объемы финансирования;
- ✓ важная роль экономического оператора, участвующего в реализации различных стадий реализации проекта (дизайн, строительство, внедрение, финансирование);
- ✓ определение публичным сектором целей проекта, отвечающих общественным интересам, а также требований к качеству предоставляемых услуг и ценовой политике; ответственности за выполнение частным оператором поставленных задач;
- ✓ распределение рисков между публичным и частным партнерами.

На наш взгляд, основной характеристикой, присущей проектам ПЧП является наличие **общественного интереса** и **распределения между партнерами рисков**. Исходя из этого, к ПЧП можно отнести лишь те проекты, реализация которых является обязанностью государства и/или местной власти в рамках выполнения возложенных на них функций по обеспечению населения услугами в сфере жизнеобеспечения и создания благоприятной среды обитания.

Существует и более простой подход к определению принадлежности проекта к ПЧП — *«понятие ГЧП зиждется на трех ки-*

¹ Green paper on public-private partnerships and community law on public contracts and concessions. Доступно с http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22012_en.htm

тах: 1) в случае ГЧП бизнес делает то, что должно сделать государство в инфраструктуре; 2) государство должно предпринять существенные усилия для подготовки и реализации проектов ГЧП; 3) в случае ГЧП имущество рано или поздно оказывается в собственности государства»¹.

Важно понимать, что реализация проектов на базе ПЧП дает возможность не только привлечь финансовые ресурсы для модернизации инфраструктуры, воспользоваться профессионализмом, знаниями и опытом частного партнера, но и объединить усилия государства и бизнеса для реализации **общественно значимых** проектов, сделать бизнес активным участником проводимых в стране реформ. Ориентация на механизмы ПЧП помогает обозначить долгосрочные приоритеты социально-экономического развития, оптимально использовать бюджетные ресурсы, обеспечивает здоровую конкуренцию на рынке государственных/муниципальных услуг, от чего выигрывает и государство, и общество в целом.

В разных странах мира исповедуется различная идеология по отношению к привлечению частного бизнеса на рынок теплоснабжения, что связано с такими особенностями этого рынка.

1. Монопольная природа, в особенности в случае централизованных систем теплоснабжения.

2. Сильное влияние на условия жизнеобеспечения жителей территории и соответственно на социальный климат и электоральные предпочтения населения.

3. Высокая зависимость от используемых для производства тепловой энергии топливных ресурсов, в особенности для газодefицитных стран.

4. Технологические особенности производства, транспортировки и поставки тепла, а также предоставления услуг отопления и горячего водоснабжения, накладывающие определенные требования на формирование организационной модели рынка.

По отношению к участию в эксплуатации и развитии систем теплоснабжения можно выделить три агрегированные модели организации соответствующего рынка (рис. 6.1):

Французская — предусматривает муниципальную собственность на основные фонды предприятий централизованного теплоснабжения; при этом допускается и широко практикуется передача соответствующих предприятий в управление, аренду и концессию частным структурам.

¹ Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура».



Рис. 6.1. Возможные формы распоряжения объектами ЦТ

Немецкая — предполагает акционирование предприятий централизованного теплоснабжения с возможной частичной продажей акций при сохранении контрольного пакета у муниципалитетов.

Английская — предусматривает приватизацию предприятий централизованного теплоснабжения путем продажи всех или контрольного пакета акций акционированного коммунального предприятия частному инвестору. Как правило, эта модель применяется в условиях развитой системы государственного регулирования на рынках естественных монополий.

Каждая из этих моделей доказала свою эффективность в тех или иных странах мира, и поэтому нет оснований считать, что какая-то из них является наиболее предпочтительной сама по себе. Все зависит от особенностей каждой страны, ее готовности реализовать ту или иную модель, развитости системы государственного регулирования на рынках естественных монополий в сфере теплоснабжения, доступа к финансовым ресурсам, исторических предпосылок, социального настроения, профессионализма государственной/местной власти и ряда других факторов.

Заметим, что осуществление акционирования предприятий централизованного теплоснабжения имеет смысл только в том случае, если не существует запрета на приватизацию (отчуждения из государственной или коммунальной собственности соответствующих объектов).

Системы теплоснабжения в Украине на сегодня развиваются на базе первой модели, которая предусматривает возможность реализации в ее рамках проектов на базе контрактных ПЧП.

Рассмотрим основные формы реализации контрактных ПЧП.

Управление (management contract) — передача функций по управлению некоторым инфраструктурным объектом частному

бизнесу с *оплатой этих услуг публичной властью* (государством/ОМС). Оплата может устанавливаться как на фиксированной основе, так и в зависимости от достигнутых результатов работы частного оператора. Одним из разновидностей этой формы, иногда рассматриваемой как отдельный вид договора, является «сервисный контракт» (передача частному партнеру отдельных функций коммунального предприятия, например, по сбору платежей, выставлению счетов и т.п.)

Афермаж, или как его еще называют «аренда», — привлечение частного бизнеса к модернизации и эксплуатации инфраструктурных объектов, при которой финансирование работ, в том числе строительство объекта, осуществляется за счет публичных фондов. В этом случае частный оператор эксплуатирует/модернизирует инфраструктурный объект, получая за это платежи с пользователей соответствующих услуг, и обязан часть получаемого дохода возвращать публичной власти как амортизацию средств, вложенных ею в строительство/модернизацию соответствующего объекта.

Концессия — передача частному партнеру (или институционализованному ПЧП) обязательств по осуществлению инфраструктурных работ и предоставлению некоторых публичных услуг в обмен на право получать платежи с потребителей за пользование соответствующими услугами или за товары, произведенные с использованием соответствующих инфраструктурных объектов, или/и другую оплату, предусмотренную сторонами. Одними из разновидностей концессионных соглашений (или близкими к ним формами)¹ могут считаться контракты типа ВОР («построил — управляешь — передал») или ВОО («построил — владеешь — управляешь») и другие (производные от этих форм), как правило, применяемые при строительстве новых инфраструктурных объектов.

Для понимания, какие правовые механизмы следует применять для дизайна конкретного проекта в форме ПЧП, необходимо четко понимать различия между приведенными выше формами (рис. 6.2, табл. 6.1).

Спектр механизмов реализации проектов публично-частного партнерства широк, поэтому для выбора того или иного механизма необходимо иметь адекватное представление о его возможностях и ограничениях с точки зрения той цели, для достижения ко-

¹ Зависит от национального законодательства. В одних случаях контракты типа ВОР, ВОО и т.п. рассматриваются как отличные от концессионного договора, в других — они являются разновидностью концессионных договоров.

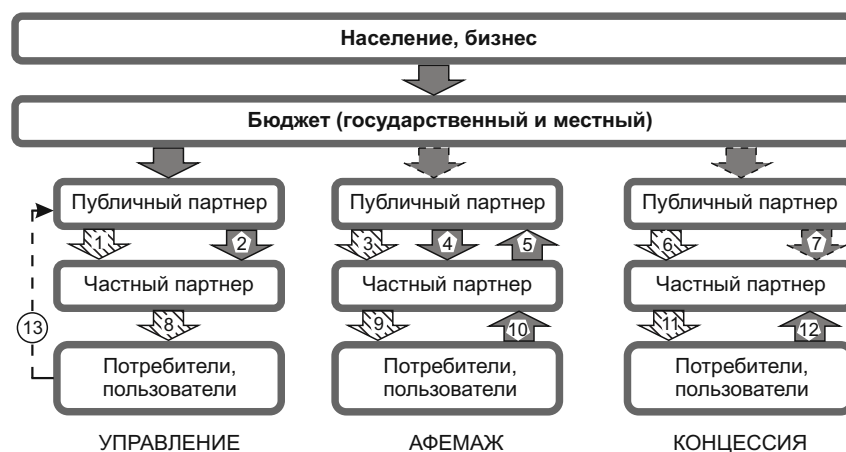


Рис. 6.2. Формы реализации публично-частных партнерств

1, 3, 6 – управление объектом, право на предоставление услуг; 2 – плата за управление; 4 – финансирование модернизации (капитальные расходы), 5 – компенсация амортизационных отчислений, 7 – частичное финансирование в случае введения публичной властью ограничений на тарифы, 8, 9, 11 – оказание услуг, 10, 12 – оплата потребителей за услуги, 13 – оплата платных услуг, предоставляемых публичной властью (если предусмотрено).

торой привлекается частный партнер. При анализе и выборе приемлемых для реализации проекта механизмов необходимо оценить выгоды и негативы их использования для всех субъектов рынка, проанализировать последствия привлечения частного оператора для реализации задач, стоящих перед государством/органом местного самоуправления на соответствующем рынке. Важное значение для выбора адекватного механизма ПЧП имеют и такие факторы, как наличие (отсутствие) стратегической отраслевой политики, возможность бюджетов участвовать в поддержке проекта ПЧП и уровень доходов населения, развитость институциональной среды, наличие необходимого правового обеспечения деятельности частного партнера в условиях ПЧП, отношение общества к участию частного бизнеса в реализации инфраструктурного проекта, наличие квалифицированного управленческого персонала и целый ряд других факторов.

Кроме перечисленных выше форм, к контрактным ПЧП также относятся *договоры о совместной деятельности*, например, простого товарищества. По сути, эта форма очень хорошо отражает сущность публично-частного партнерства – каждый из

ТАБЛИЦА 6.1

Сравнительный анализ различных форм публично-частного партнерства

Показатели	Управление	Афермаж (аренда)	Концессия
Цель	Повышение эффективности управления инфраструктурным объектом, привлечение опытных, квалифицированных специалистов, использование новых управленческих моделей/систем	Повышение эффективности управления инфраструктурным объектом, привлечение опытных, квалифицированных специалистов, использование новых управленческих моделей/систем. Оптимизация эксплуатации инфраструктурного объекта. Реализация инвестиционных программ с привлечением средств государства/ОМС	Повышение эффективности управления инфраструктурным объектом, привлечение опытных, квалифицированных специалистов, использование новых управленческих моделей/систем. Оптимизация эксплуатации инфраструктурного объекта. Реализация инвестиционных программ с привлечением средств государства/ОМС. Привлечение финансовых ресурсов для модернизации объекта
Операционная эффективность	Ограниченная	Высокая	Высокая
Сбор за оплату предоставляемых услуг (произведенные товары)	Как правило, осуществляется публичным сектором (кроме некоторых видов сервисных контрактов)	Частный оператор	Частный оператор

Вознаграждение частного оператора	Плата собственника (государства/ОМС) за управление (фиксированная или привязанная к результатам работы частного оператора)	Получение прибыли за счет повышения эффективности производства товаров/предоставления услуг с использованием инфраструктурного объекта.	Получение прибыли за счет повышения эффективности производства товаров/предоставления услуг с использованием инфраструктурного объекта.
Наличие платежей частного оператора государству/ОМС	Отсутствуют	Арендная плата	Концессионная плата
Использование амортизации	Прерогатива собственника	Прерогатива собственника	Целевое использование на реализацию инвестиционной программы
Участие государства/ОМС в реализации инвестиционных программ	Капитальные расходы осуществляются публичным сектором (государство/ОМС)	Все расходы на инвестиционные программы осуществляются публичным сектором (государство/ОМС за счет амортизационных отчислений и привлеченных ресурсов (например бюджетных)	Основные инвестиции осуществляются частным оператором, в том числе и за счет амортизационных отчислений и привлеченных финансовых средств. Вместе с тем, если это оговорено договором, государство/ОМС вкладывает дополнительные средства

Продолжение табл. 6.1

Показатели	Управление	Афермаж (аренда)	Концессия
Длительность заключения договоров	1–15 лет (чаще всего – 3–5 лет)	3–25 лет (чаще всего – 3–10 лет)	Более 10 лет (обычно до 50)
Риски	Практически все риски, кроме риска неэффективного управления и неоплаты государством/ОМС услуг частного оператора, несет публичный партнер (государство/ОМС)	На частном операторе лежат лишь коммерческие риски и риски эффективного управления, т.е. те риски, на управление которыми он в состоянии влиять	Частный оператор несет высокие риски, в том числе политические, тарифные, связанные с инфляцией и курсом валюты и т.д., что требует очень тщательной подготовки договоров
Собственность на инфраструктурный объект	Государство/ОМС	Государство/ОМС	Государство/ОМС
Критерии выбора партнера	Value for money – производство товаров/предоставление услуг стандартизированного качества за меньшие деньги или повышение качества услуг при том же объеме финансирования	Value for money – производство товаров/предоставление услуг стандартизированного качества за меньшие деньги или повышение качества услуг при том же объеме финансирования. Более эффективная реализация инвестиционного проекта	Наиболее эффективная с технической и экологической точек зрения эксплуатация и модернизация инфраструктурного объекта с оптимальным распределением тарифной нагрузки по времени

Причины инициирования	Низкое качество и/или высокая стоимость публичных услуг. Неудовлетворенность общества услугами, предоставляемыми публичной властью	Низкое качество и/или высокая стоимость публичных услуг. Неудовлетворенность общества услугами, предоставляемыми публичной властью	Низкое качество и/или высокая стоимость публичных услуг. Неудовлетворенность общества услугами, предоставляемыми публичной властью	Отсутствие необходимой для развития страны или обеспечения жизнедеятельности территории инфраструктуры. Экономически опасное состояние инфраструктурных объектов. Опасность техногенных катастроф
Возможность оказывать новые услуги, выробатывать новые товары	Нет	Да	Да	Да
Защита прав потребителей. Контроль за качеством	Государство, ОМС	Государство, ОМС	Государство, ОМС	Государство, ОМС
Формирование тарифов	Государство, ОМС	Государство, ОМС	Государство, ОМС	Государство/ОМС (с учетом условий договора)
Наличие типовых договоров	Да	Да	Да	Да
Требования к договорам	Фиксация стандартов качества товаров и услуг	Сложные договоры, требующие тщательной подготовки	Сложные договоры, требующие привлечения для их подготовки профессиональных консультантов	Сложные договоры, требующие привлечения для их подготовки профессиональных консультантов

Источник: Составлено автором.

субъектов партнерства вкладывает в реализацию проекта то, что он может вложить для достижения целей его реализации (основные фонды, земельные участки, финансовые средства, интеллектуальную собственность и т.п.). Вместе с тем, в Украине использовать договора о совместной деятельности для реализации проектов ПЧП пока невозможно вследствие налогообложения вкладов участников, а также отсутствия методологии бухгалтерского и налогового учета осуществления совместной деятельности.

На развивающихся рынках (например в России) также часто используется такой механизм ПЧП, как *форфейтинг* (гибридная форма на базе управления, аренды, концессии). Суть этого механизма заключается в том, что частный партнер осуществляет строительство инфраструктурного объекта, самостоятельно привлекая свой или заемный капитал, а по завершении строительства отдает этот объект в аренду государственному или коммунальному предприятию на срок выплаты им компенсации вложенных частным партнером средств в строительство/ модернизацию данного объекта. Сумма этой компенсации и порядок ее выплаты оговариваются в договоре. Этот механизм часто используется в странах, где частному партнеру сложно управлять инфраструктурными объектами в связи с несовершенной тарифной политикой, непониманием методов и процедур реализации государством контрольных функций, высоким уровнем коррупции и т.п.

При реализации проектов ПЧП очень важна фиксация рисков партнеров. Наиболее часто они распределяются таким образом (табл. 6.2).

В экспертной среде существует мнение, что, оценивая возможности по применению различных механизмов ПЧП, необходимо начинать с наиболее простых механизмов и постепенно переходить к более сложным, таким, например, как концессия. Во многих случаях это справедливо, но в целом эта позиция не является безупречной. В конечном счете все зависит от развития правового регулирования публично-частного партнерства и отдельных его механизмов, институциональной среды, предыдущего опыта частного и публичного партнеров, который может быть и не совсем правильным с точки зрения теории, а также от тех целей, которые ставит перед привлечением частного оператора государство либо орган местного самоуправления, возможностей публичной власти самостоятельно обеспечивать надлежащее функционирование и модернизацию объектов инфраструктуры.

ТАБЛИЦА 6.2

Распределение рисков в проектах ПЧП

Государственный сектор	Совместное управление рисками	Частный сектор
Регуляторные/ Политические	Повреждения/убытки	Разработка проекта/планирование
Экологические	Форс-мажор	Строительство/эксплуатация/Обслуживание
Связанные с тендерным процессом	Спрос/использование	Инфляция/процентные ставки/обменные курсы
Связанные с экономическим развитием	Отношения с персоналом	Поступления/налогообложение/остаточная стоимость
	Прибыли/убытки	
	Технологические	

Источник: Составлено автором.

В Украине с 2010 г. действует Закон «О государственно-частном партнерстве»¹, которым определены такие формы публично-частного партнерства, как:

- ✓ концессия;
- ✓ совместная деятельность;
- ✓ распределение продукции (исключено в 2012 г.);
- ✓ другие договоры.

Законом не определено, относятся ли договоры управления и аренды к государственно-частному партнерству, а также не предусмотрено наличие институционализированных форм государственно-частного партнерства, таких, например, как создание совместного предприятия или так называемой специальной проектной компании.

Договоры на управление в Украине часто заключаются в виде, не предполагающем обязательств публичного партнера платить частному оператору за услуги по управлению инфраструктурным объектом. Во многих случаях все происходит наоборот — частный партнер, которому передан в управление инфраструктурный объект, должен платить публичному партнеру. Это кардинально от-

¹ Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. № 2404-VI.

личается от модели управления, используемой в мире, и противоречит нормам Гражданского кодекса Украины¹.

Законодательство об аренде в Украине также отличается от принципов аффермажа (аренды) в понимании мирового сообщества. В нашем законодательстве к арендатору предъявляются требования по внесению инвестиций (что не характерно для такого вида договоров), слабо защищены права как публичного, так и частного сектора. Если оценивать опыт применения арендных договоров в нашей стране с точки зрения улучшения технико-экономических показателей инфраструктурных объектов, то он преимущественно негативный.

В Украине с 1999 г. действует Закон «О концессиях»², в рамках которого можно использовать рассмотренные выше смешанные формы публично-частного партнерства. Принят ряд законов, определяющих особенности заключения концессионных договоров в строительстве дорог, для объектов централизованного водо-, тепло-снабжения и водоотведения, для топливно-энергетического комплекса. При этом процедуры заключения концессионных договоров в рамках концессионного законодательства довольно сильно отличаются от процедур, предусмотренных для заключения подобного вида договоров в рамках Закона «О государственно-частном партнерстве». Сложилась парадоксальная ситуация, при которой в соответствии с законодательством Украины концессионные договоры могут и не квалифицироваться как государственно-частное партнерство, а заключаться в рамках специального законодательства. В этом случае процедуры заключения таких договоров будут гораздо проще и понятнее, чем при использовании процедур, предусмотренных законом о государственно-частном партнерстве.

Несмотря на то что закон о концессиях был принят 12 лет назад, в Украине заключено крайне мало концессионных соглашений и практически все они демонстрируют негативный опыт применения этого механизма. На наш взгляд, это связано с отсутствием у публичного сектора необходимого опыта и знаний, а также с неразвитостью методологического обеспечения в сфере ПЧП.

Договоры о разделе продукции также регулируются специальным законом о договорах о разделе продукции³. Более того, данный закон определяет, что любые другие нормы регулирующие этот вид договоров в других законах, не действуют, если они отли-

¹ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435- IV.

² Закон України «Про концесії» від 16.07.1999 р. № 997-XIV.

³ Закон України «Про розподіл продукції» від 14.09.1999 р. № 1039-XIV.

чаются от норм закона о договорах о разделе продукции. В 2012 г. эти договоры выведены из сферы регулирования закона ОГЧП.

Единственной договорной формой, которую в случае ее использования для реализации проектов модернизации инфраструктурных объектов, имеет смысл квалифицировать как «государственно-частное партнерство», является договор о совместной деятельности (договор простого товарищества). Однако заключение таких договоров для реализации инфраструктурных проектов в Украине вряд ли будет использоваться, поскольку это не выгодно с точки зрения налогообложения (вклад каждого участника совместной деятельности облагается налогом на добавленную стоимость), а кроме того, отсутствует методология ведения бухгалтерского учета таких договоров. В подобных договорах крайне сложно осуществить фиксацию рисков партнеров и предусмотреть механизмы управления ими.

Заметим, что на постсоветском пространстве, в частности в Украине, местная власть, в собственности которой находятся системы централизованного теплоснабжения, негативно относится к привлечению частного бизнеса на рынок ЦТ, считая это очень рискованным для территориальной общины. Подобные опасения усиливаются в периоды активизации политических процессов в стране, исходя из следующих факторов.

1. Население и бизнес всегда ощущают на себе эффект от реализации проектов ПЧП и оценивают исходя из этого деятельность публичной власти, формируя таким образом свои электоральные настроения.

2. Любое общественное явление, влияющее на условия жизнеобеспечения населения, не может оставаться в стороне от политического процесса и в той или иной мере присутствует в риторике политиков и в их предвыборных программах.

3. Любой проект ПЧП, инициированный и реализуемый с участием или без участия политика, может быть использован им как один из ключевых «мессиджей» при его общении с населением. При этом независимо от идеологической направленности можно «зарабатывать очки» как при поддержке, так и при критике инициаторов проекта ПЧП.

4. Проекты ПЧП имеют высокие риски и предполагают серьезное вовлечение публичной власти в их реализацию, в частности, необходимость повышения квалификации, принятие сложных и ответственных управленческих решений. Спокойной жизни в случае подготовки и реализации проекта ПЧП его инициаторам ожидать не стоит.

5. Любой инфраструктурный объект, находящийся в собственности публичной власти, часто используется ею как «кошелек» для решения проблем территории или удовлетворения личных интересов отдельных ее представителей, в том числе для финансирования предвыборных мероприятий. Терять такой «кошелек» не очень хочется.

6. Несмотря на то что многие из объектов инфраструктуры, в особенности жилищно-коммунальной, либо практически бесприбыльны, либо убыточны, распоряжаться ими весьма привлекательно и по такой причине. Обеспечение их функционирования требует привлечения большого числа подрядчиков (приобретение оборудования и материалов, проведение ремонтных и строительных работ, страхование, юридические, аудиторские и банковские услуги). Тот, кто управляет подобным объектом, всегда может либо привлекать для выполнения соответствующих работ «свои» компании, либо получать «комиссионные» от «чужих» компаний. Отдавать такой лакомый кусок в частные руки не хочется. Поэтому довольно часто публичная власть ищет «весомые» аргументы для того, чтобы не подпускать частный бизнес к инфраструктурным объектам, при этом ссылаясь на необходимость защиты интересов населения.

Вместе с тем выжидательная позиция по отношению к проектам ПЧП характерна для политиков-временщиков и не отвечает интересам общества. Грамотные, стратегически мыслящие и ответственные политики, находящиеся у власти, заинтересованы в реализации инфраструктурных проектов на основе партнерства, поскольку это позволяет:

- ✓ привлечь дополнительное финансирование для создания нового качества жизни для жителей территории, что соответственно обеспечит уважение населения к действующей власти;
- ✓ построить стратегические партнерские отношения с крупным бизнесом, который активно включится в процессы экономического реформирования и, кроме того, будет поддерживать публичную власть на очередных выборах — и финансово, и морально.

Стратегически мыслящие руководители понимают, что *гораздо более серьезные риски возникают у территориальной общины «если ничего не делать», поскольку это приводит к таким последствиям¹*, как:

¹ Системы теплоснабжения и ГЧП в России: условия благоприятного развития. Презентация компании Dalkia на Французско-российском форуме «Частно-государственное партнерство в области развития региональной и муниципальной инфраструктуры». Москва, 3 июня 2011 г.

- ◆ поддержание низких тарифов и, как следствие, отсутствие инвестиций и неудовлетворительное техническое обслуживание систем ЦТ;
- ◆ ухудшение технических и экологических характеристик инфраструктурных объектов;
- ◆ постоянное снижение качества услуг, которое уже невозможно скрыть за счет надежности советского оборудования;
- ◆ неконтролируемый рост производственных затрат.
Все это влечет за собой:
- ✓ отсоединение от централизованного теплоснабжения все большего числа обеспеченных потребителей, устанавливающих индивидуальные системы отопления;
- ✓ повышение тарифов для социально уязвимых слоев населения;
- ✓ разрушение и деградацию централизованных систем теплоснабжения с соответствующими социальными последствиями.

Вместе с тем в таких странах, как Украина, иницируя проекты ПЧП, нужно быть готовым к преодолению сопротивления и недоверия со стороны населения, которое в развивающихся экономиках практически всегда негативно относится к участию частного бизнеса в управлении системами жизнеобеспечения. *«Правительство должно найти методы (способы) убедить людей, что ПЧП направлено на удовлетворение их интересов» (перевод автора)¹.*

Среди таких методов убеждения: подготовка обоснования необходимости привлечения частного партнера; определение индикаторов, по состоянию которых население может судить об успешности проекта и соответствии его первоначальным ожиданиям, обеспечение прозрачности и открытости при принятии решений, ознакомление общественности с зарубежным опытом реализации подобных проектов. Начиная дискуссии, необходимо быть готовым и к общению с квазиинститутами гражданского общества, в большом количестве создаваемыми для защиты «коммерческих» интересов частным бизнесом и отдельными политиками. В развивающихся экономиках такие институты занимают активную позицию в разрушении позитивных начинаний публичной власти и делают все возможное, чтобы диалог между властью и населением потерпел фиаско. К разговору с такими субъектами необходимо тщательно готовиться, вооружившись не только знаниями, но и чувством юмора. Чрезвычайно важно, чтобы в диалоге с общественностью и населением принимали уча-

¹ Raquel A.S., Andrade A. Corporate Governance in Public Private Partnerships // European Public Private Partnership Law. 2010. Nb. 4. P. 212.

стие уважаемые, разбирающиеся в тонкостях проекта люди, прямо не заинтересованные в получении дивидендов от его реализации. Обязательно привлечение средств массовой информации, авторитетных общественных организаций, ученых, способных оценить влияние проекта ПЧП не только на улучшение качества и надежности услуг, предоставляемых с использованием инфраструктурного объекта, но и на такие важнейшие для любого человека факторы, как состояние окружающей среды, уменьшение заболеваемости, увеличение продолжительности жизни, обеспечение занятости населения и т.п.

6.2. Практика привлечения частного капитала в сферу теплоснабжения

В Украине на сегодня нет позитивных проектов, сформированных на базе публично-частного партнерств не только в сфере теплоснабжения, но и в других инфраструктурных отраслях. Вместе с тем существует богатый международный опыт реализации инфраструктурных проектов на базе партнерства публичной власти и бизнеса, в том числе в странах развивающихся экономик, имеющих сходные с Украиной проблемы. Этот опыт свидетельствует о том, что привлечение частного бизнеса для модернизации инфраструктуры позволяет государству не только привлечь недостающие ему ресурсы, но и в полной мере использовать другие преимущества, присущие частному бизнесу, которых так не достает публичной власти (см. табл. 6.3).

То, что сотрудничество бизнеса и власти на благо инфраструктурного развития оказывается важным и полезным для общества, подтверждает международный опыт.

Проанализируем статистические данные относительно использования тех или иных форм публично-частного партнерства в сфере теплоснабжения. При этом будем учитывать следующие обстоятельства.

Во-первых, как правило, проекты в сфере теплоснабжения рассматриваются в статистических базах в категории «энергетика» и отдельно не выделяются. Во многом это связано с тем, что многие компании в данной сфере работают на основе когенерации, одновременно вырабатывая и тепловую, и электрическую энергию, а участие частного сектора в управлении (владении) небольшими котельными, как правило, проектами ПЧП не считается (слишком мелко для ПЧП).

ТАБЛИЦА 6.3

**Характеристики частного и публичного секторов
в контексте ПЧП**

Частный бизнес	Государство/органы местного самоуправления
Возможность привлечения высококвалифицированных специалистов за счет гибких подходов к заработной плате, бонусной системе и т.д.	Неконкурентоспособная оплата труда и соответственно недостаточно высокий уровень квалификации
Сохранение и развитие кадрового потенциала, низкая текучесть кадров, институциональная память	Сильная зависимость от политической ситуации и, как следствие, потеря институциональной памяти
Гибкость и оперативность в принятии решений	Чрезвычайно высокая формализованность и зарегулированность, сложные громоздкие процедуры принятия решений
Оптимальные по цене и качеству закупки	Коррупционность при осуществлении закупок
Инициативность, индивидуальная ответственность	Боязнь брать на себя ответственность. Коллективная безответственность. Подавление инициативы
Стимулирующие факторы для получения результата (прибыль, капитализация — для собственников, бонусы — для менеджмента)	Отсутствие экономических стимулов в достижении результатов
Заинтересованность в долгосрочных результатах	Ориентация преимущественно на тактические и краткосрочные задачи

Источник: Составлено автором.

Во-вторых, законодательство различных стран по-разному определяет различные формы ПЧП и в существующих аналитических исследованиях границы между различными формами ПЧП не всегда являются четкими.

Кроме того, в целом ряде стран, в том числе и в Украине, отсутствует централизованная статическая база по проектам публично-частного партнерства по секторам, не определен единый по всей стране орган, ответственный за сбор и обнародование такой

информации по объектам государственной и коммунальной собственности в разрезе отраслей.

Анализ информации по проектам ПЧП, реализованных в сфере энергетики, а также некоторые примеры проектов публично-частного партнерства в сфере теплоснабжения, позволяют сделать определенные **выводы**.

1. Одним из широко распространенных механизмов привлечения частного сектора для модернизации энергетических объектов и, в частности, систем теплоснабжения в странах развивающихся экономик является приватизация. Вместе с тем приватизация оправдана лишь в случае развитого государственного регулирования на рынке теплоснабжения и профессионального подхода публичной власти к формированию конкурсных условий по выбору частного бизнеса. Необходимо понимать, что в случае приватизации вернуть объект в государственную/коммунальную собственность достаточно сложно, а порой и вообще невозможно. А негативных примеров проведения приватизации в мире достаточно (см. табл. 1 приложения 7). Поэтому к приватизации систем теплоснабжения и государство, и местная власть вполне обоснованно относятся осторожно.

2. Не менее активно для управления и модернизации систем теплоснабжения используются в мире и механизмы публично-частного партнерства. Последнее 10-летие, несмотря на финансово-экономический кризис, число энергетических проектов в форме ПЧП, достигших финансового закрытия, стабилизировалось и находится на уровне в среднем 110 проектов ежегодно (табл. 6.4).

3. Количество энергетических проектов в форме ПЧП, которые не были доведены до логического завершения, относительно невелико, что свидетельствует о серьезном подходе публичной власти к подготовке таких проектов и росте уровня профессионализма в сфере ПЧП. Из общего числа проектов, начатых в рассматриваемых странах в период 1990–2010 гг., не достигли финансового закрытия и потерпели фиаско 106 проектов, т.е. 5% начатых проектов; общая сумма инвестиций в потерпевших фиаско проектах составила 6% от общего количества инвестиций, запланированных во всех проектах в этот период.

4. Наиболее активными регионами по внедрению проектов публично-частного партнерства являются Восточная Азия и Тихий Океан (Океания), а также Латинская Америка и Карибский регион. По количеству проектов — это 31 и 33% соответственно от общего количества проектов ПЧП в мире, а по инвестициям — 23 и 35% соответственно (табл. 6.5).

ТАБЛИЦА 6.4

**Характеристика проектов ПЧП в энергетике¹
в развивающихся странах и странах с переходной
экономикой в период с 1990 по 2010 г.**

Год	Количество проектов	Привлеченные инвестиции, млн долл. США
1990	4	592
1991	3	992
1992	35	8688
1993	117	12 413
1994	81	13 904
1995	98	19 474
1996	120	28 259
1997	150	44 157
1998	93	28 556
1999	78	19 859
2000	77	24 457
2001	90	15 789
2002	108	12 867
2003	113	20 159
2004	80	13 023
2005	102	18 436
2006	120	24 752
2007	125	49 337
2008	110	53 239
2009	142	69 422
2010	106	69 903
Всего	1952	54 8279

Источник: База данных по проектам публично-частного партнерства, PPIAF — доступно с: www.ppiaf.org/

¹ Приведенные проекты включают проекты в сфере электроэнергетики (в том числе теплоснабжения) и газа в 106 странах. При этом за рассматриваемый период общее количество проектов в сфере электроэнергетики составляет 82,8%, общее количество инвестиций — 89% общих показателей по сектору.

ТАБЛИЦА 6.5

Характеристика проектов ПЧП в энергетике в развивающихся странах и странах с переходной экономикой в период с 1990 по 2010 г. по регионам

Регион	Количество проектов	Привлеченные инвестиции, млн долл. США
Восточная Азия и Тихий Океан (Океания)	609	124 987
Европа и Центральная Азия	277	81 258
Латинская Америка и Карибский регион	635	192 656
Средний Восток и Северная Африка	33	17 733
Южная Африка	290	121 475
Африканская Сахара	108	10 170
Всего	1952	548 279

Источник: База данных по проектам публично-частного партнерства, PPIAF — доступно с: www.ppiaf.org/.

5. Наиболее распространенными формами публично-частного партнерства, используемыми в развивающихся экономиках в последние 20 лет, являются концессионные соглашения и их разновидности (78% общего числа проектов ПЧП, среди них 68%, направленных на строительство новых объектов инфраструктуры). Институциональные ПЧП составляют ориентировочно 20%, на долю договоров аренды и управления приходится менее 2%.

В табл. 6.6 приведена статистика Всемирного банка по различным формам реализации достигших финансового закрытия проектов ПЧП в энергетике в развивающихся странах и странах с переходной экономикой за период 1990–2010 гг.

В частности, в табл. 6.6 представлены следующие формы ПЧП:

- ✓ концессия в чистом виде;
- ✓ институциональная ПЧП (продажа акций/создание СП и т.п. (divestiture));
- ✓ проекты, предполагающие строительство инфраструктурного объекта с нуля (greenfield) — в таблице обозначены, как «новые проекты»;
- ✓ управление и лизинг (рассматривается как одна категория).

ТАБЛИЦА 6.6

Характеристика проектов ПЧП в энергетике в развивающихся странах и странах с переходной экономикой в период 1990–2010 гг. по формам

Регион	Концессия	Институциональные ПЧП	Новые проекты	Управление и аренда	Всего
Восточная Азия и Тихий Океан (Океания)	61	92	454	2	609
Европа и Центральная Азия	26	173	66	12	277
Латинская Америка и Карибский регион	86	97	449	3	635
Средний Восток и Северная Африка	5	3	25	0	33
Южная Африка	1	22	266	1	280
Африканская Сахара	17	8	65	18	108
Всего	196	395	1325	36	1952
Всего, %	10	20	68	2	100
Всего, привлеченные инвестиции, млн долл. США	91 958	111 428	344 523	37	548 279

Источник: База данных по проектам публично-частного партнерства, PPIAF – доступно с: www.ppiaf.org/.

Заметим, что формы, в которых реализуются проекты нового строительства, во многих странах, в том числе в Украине, являются разновидностями концессионных соглашений (или близкими к ним формами): например, контракты типа BOT («построил — управляешь — передал») или BOO («построил — владеешь — управляешь») и другие (производные от этих форм). Как видим, доля этих контрактов в мире за последние 20 лет составила 78%,

из них 68% — проекты, имеющие целью создание новых инфраструктурных объектов.

Договоры аренды и управления по отношению к энергетическим объектам практически не используются: 50% всех таких договоров в мире заключаются в Африканской Сахаре и 33% — в Европе и Центральной Азии (в основном это страны СНГ).

Приведенные данные свидетельствуют о том, что проекты публично-частного партнерства реализуются в основном в тех случаях, когда перед страной (территорией) стоят задачи по модернизации или обновлению энергетической инфраструктуры.

При этом, согласно анализу, проведенному Институтом экономики города (Россия)¹, в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) подавляющее большинство контрактов с частными операторами являются договорами аренды (76% общего количества), второе место занимают договоры управления. Лишь треть из всех заключенных в последнее 10-летие контрактов были с операторами, отобранными по условиям конкурса. Если же говорить о странах Европы, Латинской Америки, то тут большинство контрактов по привлечению частного сектора к модернизации инфраструктуры осуществляется в форме концессионных соглашений, более привлекательных для решения долгосрочных стратегических задач.

В странах СНГ, в частности, в России и Украине, в сфере теплоснабжения до последнего времени преимущественно использовались договоры аренды (75–80%) как менее рискованные для частных операторов и более прибыльные на коротких отрезках времени. Вместе с тем начиная с 2004–2005 гг. в Российской Федерации вследствие принятия законов «О регулировании тарифов организаций коммунального комплекса»², «О концессионных соглашениях»³, а также нового Жилищного кодекса⁴, в инфраструктурной сфере, в частности в теплоснабжении, акцент переместился на применение концессионных соглашений⁵. По данным регистраци-

¹ Сайт Института экономики города Российской Федерации — доступно с: <http://www.urbanecomomics.ru/>

² Федеральный закон от 31 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «О регулировании тарифов организаций коммунального комплекса».

³ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ.

⁴ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ.

⁵ В широком смысле слова, включая и механизмы реализации новых проектов типа BOT.

онных служб, по состоянию на середину 2009 г. в России было зарегистрировано 23 концессии — все на муниципальном уровне, в основном в отрасли ЖКХ (из крупных городов — концессия на теплоснабжение в г. Иркутске).

6. Выбор той или иной формы ПЧП для реализации проектов модернизации систем теплоснабжения должен определяться условиями той или иной страны/территории, возможностями и профессионализмом публичной власти, правовым регулированием, потребностями в развитии инфраструктуры и другими обстоятельствами, в том числе и субъективного характера.

Если посмотреть, каким образом осуществлялась модернизация систем централизованного теплоснабжения в мире, то увидим, что для этого использовался широкий спектр механизмов. Например:

◆ Московская теплоснабжающая компания с 2005 г. является открытым акционерным обществом, в 2006 г. — вошла в состав ОАО «Московская управляющая энергосетевая компания». Фактически в этом случае реализовано институциональное ПЧП.

◆ Государственное унитарное предприятие «ТЭК СПб» является собственностью Санкт-Петербурга. Вместе с тем 1 января 2010 г. эта компания передала в аренду треть своих сетей (внутриквартальные сети) ОАО «Теплосеть Петербурга».

◆ Теплоснабжающая компания Варшавы — акционерное общество. В июле 2011 г. 85% акций этой компании купила компания Далкия, заплатив за них 515 млн долл. США (тоже — институциональное ПЧП).

◆ Парижская теплоснабжающая компания была отдана в концессию в 1927 г. Мэрия и жители полностью удовлетворены Концессионером (Компания CPCSU группы GDF SUEZ) и поэтому контракт действует до настоящего времени. Начиная с 1927 г. концессионный контракт пересматривался и дополнялся много раз: в 1930-м, 1933-м, 1949-м, 1954-м, 1983-м, 1987-м, 1993-м, 2004-м и 2009-м годах.

Все из перечисленных примеров позитивно себя зарекомендовали для эксплуатации и модернизации систем теплоснабжения.

7. Наряду с позитивными существуют и негативные последствия реализации проектов ПЧП в странах развивающихся экономик, основными из которых являются:

- ✓ чрезмерное повышение тарифов при отсутствии позитивных качественных изменений в обслуживании населения;
- ✓ неоптимальное расположение или неадекватные потребностям мощности возводимых объектов теплоэнергетического комплекса;

- ✓ обманутые ожидания публичной власти и населения (невыполнение частным бизнесом взятых на себя обязательств);
- ✓ возникновение аварийных ситуаций, связанных с непрофессиональными действиями частного партнера, и т.д. (см. табл. 6.7).

Как правило, все эти последствия являются результатом низкого профессионализма и недостаточного внимания публичной власти к формированию проекта ПЧП.

В заключение отметим, что любые из существующих на сегодня подходов к привлечению частного бизнеса для модернизации систем теплоснабжения (приватизация, публично-частное партнерство, государственное/муниципальное управление) могут быть эффективными, в частности в Украине.

Принимая решение о выборе подходящего механизма, государство и муниципалитет должны исходить из того, что:

1) орган местного самоуправления обязан реализовывать свою функцию, делегируемую ему жителями территории, — эффективно и оптимально для территориальной общины управлять коммунальной собственностью, обеспечивая надежность функционирования коммунальной инфраструктуры, высокое качество предоставляемых с ее использованием услуг, их приемлемую стоимость;

2) ОМС и государство должны гарантировать населению надежные, качественные и доступные услуги в сфере жизнеобеспечения не только сегодня, но и в долгосрочной перспективе. Для этого они должны обеспечить своевременное проведение работ по модернизации/обновлению инфраструктуры, базируясь на внедрении ресурсосберегающих и экологически чистых технологий.

Если публичная власть в состоянии самостоятельно обеспечивать решение этих задач, она может обойтись без привлечения частного сектора. Если нет, то власть должна определиться — какая глубина привлечения частного сектора является наиболее оптимальной с точки зрения удовлетворения интересов территориальной общины, а также оценить свои возможности по участию в этих процессах.

Подчеркнем, что ответственность за состояние коммунальной инфраструктуры, качество и надежность предоставляемых населению и субъектам предпринимательства услуг жизнеобеспечения в любом случае лежит на публичной власти (органах государственного управления и органах местного самоуправления). И ответственность наступает не только в случае принятия решений, которые приведут к неэффективному использованию коммунальной собственности, но и в случае бездействия и популистских решений публичной власти, следствием которых становится разрушение инфраструктурных объектов.

ТАБЛИЦА 6.7

Рекомендации по предотвращению негативных последствий привлечения частного сектора к модернизации инфраструктуры

Негативные последствия реализации проектов ПЧП	Причины	Что сделать для предотвращения?
<p>Невыполнение взятых на себя инвестиционных обязательств</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Включение в предложение претендента заведомо невыполнимых и ложных обязательств. 2. Отсутствие в договоре санкций к частному партнеру и процедур их применения. 3. Отсутствие должного уровня контроля за деятельностью частного партнера. 4. Нестабильная политическая ситуация. 5. Изменение в руководстве государства/территории 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Профессиональная подготовка и проведение конкурсов ПЧП, тщательная подготовка концессионного договора с привлечением внешних консультантов. 2. Развитые институциональная среда и нормативно-правовое обеспечение в сфере ПЧП
<p>Завышенные тарифы за счет включения в них непродуктивных затрат</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Отсутствие развитой системы государственного регулирования на соответствующем рынке. 2. Несовершенные тарифные методологии. 3. Несовершенный договор о ПЧП 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Тщательная подготовка концессионного договора с привлечением внешних консультантов. 2. Развитая система государственного регулирования на соответствующем рынке естественных монополий

Продолжение табл. 6.7

Негативные последствия реализации проектов ПЧП	Причины	Что сделать для предотвращения?
<p>Ухудшение технического состояния объекта; увеличение аварийных ситуаций, повышение потерь, снижение энергоэффективности, ухудшение качества услуг</p>	<p>1. Отсутствие у частного бизнеса необходимого опыта по обслуживанию систем подобной сложности. 2. Несовершенная система контроля за деятельностью соответствующего инфраструктурного предприятия. 3. Отсутствие в договоре процедур контроля технических показателей по эксплуатации объекта и санкций за их нарушение</p>	<p>1. Профессиональная подготовка и проведение конкурсов ПЧП. 2. Тщательная подготовка концессионного договора с привлечением внешних консультантов. 3. Развита система государственного регулирования на соответствующем рынке естественных монополий</p>
<p>Пересмотр концессионного договора (или другого договора ПЧП) в пользу частного партнера</p>	<p>1. Включение в предложение претендента заведомо невыполнимых и ложных обязательств. 2. Отсутствие в договоре санкций за невыполнение взятых на себя обязательств и процедур их применения, что приводит к возможности проводить переговоры с публичной властью на безконкурентной основе. 3. Невыполнение публичной властью взятых на себя обязательств. 4. Возникновение форс-мажорных обстоятельств</p>	<p>1. Профессиональная подготовка и проведение конкурсов ПЧП, тщательная подготовка концессионного договора с привлечением внешних консультантов. 2. Развитие институциональная среда и нормативно-правовое обеспечение в сфере ПЧП. 3. Развита система государственного регулирования на соответствующем рынке естественных монополий</p>

Источник: Составлено автором.

При этом, решив привлечь частный бизнес к модернизации и управлению инфраструктурными объектами, публичная власть должна осознавать, что *«любые изменения в структуре собственности и управления должны проводиться с учетом долгосрочной перспективы, так как предприятия централизованного теплоснабжения нуждаются в крупных и долгосрочных инвестициях»*¹.

В Украине запрещена приватизация объектов централизованного теплоснабжения. Считается, что передача их в частные руки может привести к негативным последствиям для населения. Вместе с тем во многих странах мира не существует запретов на приватизацию систем ЦТ, а также систем централизованного водоснабжения и водоотведения. В то же время для принятия подобного решения нужен трезвый расчет — целесообразна ли приватизация того или иного объекта с точки зрения общества или нет. И не должно быть никаких табу на этот счет. Так, в Великобритании были приватизированы практически все объекты централизованного водоснабжения и водоотведения, в Казахстане — почти 40% объектов водоснабжения в малых городах, в Грузии — ряд компаний централизованного водоснабжения. Частные операторы активно работают и на рынках централизованного теплоснабжения Европы, например, в Чехии, Эстонии, Венгрии, Латвии, Литве, Румынии, Словакии, во многих городах Германии. В Казахстане² в частных руках находится более 45% тепловых генерирующих компаний, вырабатывающих тепловую энергию на базе когенерации.

Единого рецепта относительно выбора наиболее эффективного способа привлечения частного бизнеса к модернизации систем теплоснабжения не существует. В каждом конкретном случае для каждой конкретной страны необходимо выбрать оптимальное решение. Прежде всего следует оценить целесообразность приватизации инфраструктурных объектов.

Ключевым фактором, который влияет на решение в пользу передачи в частную собственность объектов коммунальной инфраструктуры, является наличие развитой системы государственного регулирования на рынках естественных монополий. Публичная

¹ От холода к теплу: политика в сфере теплоснабжения в странах с переходной экономикой. С. 33.

² Либерализация энергетического сектора в Казахстане началась в 1995 г. В последующие 2–3 года большая часть энергетических и тепловых мощностей была приватизирована. Сегодня в Казахстане более 45% когенерационных станций, подключенных к сетям ЦТ, являются частными, около 35% — акционерными обществами, 20% находятся в собственности муниципалитетов.

власть не может отдавать в частные руки объекты коммунальной инфраструктуры, если у нее нет рычагов влияния на результаты деятельности компании, поскольку она должна гарантировать населению обеспечение надежности и доступности таких услуг, а также соответствие их качества установленным стандартам.

При этом важны не только наличие регулирующей комиссии на рынке коммунальных услуг, но и ее независимость, развитость процедур государственного регулирования соответствующих монопольных рынков, квалификация персонала Комиссии.

Более мягким и контролируемым публичной властью способом привлечения частного оператора для эксплуатации, модернизации и строительства объектов коммунальной инфраструктуры является передача этих объектов в управление, аренду или концессию. В этом случае выбор формы привлечения частного оператора определяется задачами публичной власти, которые она собирается решить по отношению к объекту инфраструктуры. Если основная цель — модернизация и развитие инфраструктурного объекта, то наиболее подходящей формой можно назвать концессию либо одну из смешанных форм ПЧП, по идеологии близкую к концессии.

В последние годы не только в мире в целом, но и в странах ВЕКЦА¹, к которым относятся и государства, прежде входившие в СССР, значительно возросла роль частного сектора в управлении инфраструктурными объектами. Согласно оценке участия частного сектора в водоснабжении и водоотведении стран ВЕКЦА, проведенного Институтом экономики города (Россия) в 2009 г., с 2004 по 2008 г. количество населения, получающего услуги водоснабжения и водоотведения от частного сектора в этих странах, увеличилось в 2 раза и достигло 18,1%, а в некоторых странах и значительно больше. Например, для Армении этот показатель составил 53%.

Украине до сих пор не удалось преодолеть негативное отношение к внедрению публично-частного партнерства для реализации модернизационных проектов на базе объектов коммунальной инфраструктуры, несмотря на то, что в этом случае собственность на такие объекты сохраняется за территориальной общиной.

Не отрицая того, что имеющийся в Украине опыт свидетельствует о том, что частный оператор далеко не всегда оказывается бо-

¹ Материалы регионального совещания по вопросам участия частного сектора в водоснабжении и водоотведении в странах ВЕКЦА. Москва, Минрегион. 28–29 января 2010 г. доступно с: <http://www.oecd.org/environment/environmentinemerginandtransitioneconomies/48493953.pdf>

лее эффективным, чем орган местного самоуправления или государство, однако его присутствие на рынке жилищно-коммунальных услуг все равно очень полезно.

Прежде всего наличие на рынке частного оператора создает конкурентную среду и приводит к повышению в целом по отрасли как качества услуг, так и уровня управления объектами инфраструктуры. Даже если речь идет о рынке естественных монополий, все равно можно говорить о внедрении конкуренции, но уже в сфере управления субъектами естественных монополий (предприятиями централизованного теплоснабжения) между частным и публичным сектором. И эта конкуренция задает тон для повышения профессионализма и развития корпоративной культуры на соответствующем рынке. Поэтому государство должно создать условия для вхождения на рынок жилищно-коммунальной инфраструктуры, например, теплоснабжения, частного оператора «хотя бы для того, чтобы создать и поддерживать конкурентное давление на операторов публичной формы собственности со стороны частных операторов».

Если говорить об Украине, то сегодня важнейшим фактором, свидетельствующим о необходимости привлечения для модернизации инфраструктурных объектов частного капитала, является то, что системы теплоснабжения требуют значительных финансовых вложений для замены существующего устаревшего оборудования и сетей на технически совершенные образцы. Осуществить серьезную модернизацию систем ЦТ за счет тарифов далеко не всегда возможно даже в том случае, если привлекать для реализации таких проектов средства международных финансовых организаций, которые отличаются низкими процентными ставками и длительными сроками предоставления заемных средств. Население просто не выдержит такой «шоковой терапии». Обусловленное кризисом снижение бюджетной поддержки требует привлечения частных операторов, которые либо привлекут свои финансовые ресурсы, либо будут содействовать привлечению заемных средств для модернизации инфраструктуры. Но частный оператор готов будет взяться за реализацию такого проекта лишь в том случае, если этот проект будет для него окупаемым, и если он в состоянии будет управлять рисками, которые могут возникнуть при реализации проекта.

В связи с тем, что объекты коммунальной инфраструктуры имеют важное социальное значение, частный оператор, привлекаемый для управления такими объектами, и в частности системами ЦТ, должен выбираться на открытом тендере на основе четко сформулированных публичной властью критериев привлечения

частного партнера, стоящих перед частным оператором задач, а также обязательств сторон по реализации модернизационного проекта.

Для защиты прав потребителей соответствующих услуг и интересов территориальной общины в долгосрочной перспективе публичная власть обязана очень ответственно подойти к решению этих задач.

6.3. Тарифная политика и ее влияние на успешность проектов публично-частного партнерства

Как уже было отмечено в разделе 5, на рынке теплоснабжения существуют различные подходы к формированию тарифов:

- ✓ регулирование тарифов (регулирующими комиссиями или местными органами власти);
- ✓ конкурентные тарифы.

В случае применения модели регулирования тарифов (как это имеет место в Украине) наиболее благоприятной для реализации проектов публично-частного партнерства считается ситуация, при которой тариф для рынков естественных монополий устанавливается независимой регулирующей комиссией (об этом свидетельствует мировой опыт — см. табл. 6.8). Объяснить это можно тем, что в случае наличия регулирующей комиссии для концессионеров (частных партнеров) ситуация является более прогнозируемой и поэтому гораздо реже возникает потребность в пересмотре концессионных соглашений.

ТАБЛИЦА 6.8

Частота пересмотренных контрактов концессии в Латинской Америке и Карибском бассейне, 1980–2000 гг., % (на базе анализа 2000 контрактов)

Регулирующий орган	Пересмотренные контракты
Существует	17
Не существует	61

Источник: Guasch J.L. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right. WBI Development Studies. The World Bank. 2004.

Важным также является выбор типа регулирования при формировании тарифов (регулирование нормы прибыли (затраты плюс), регулирование ценовой границы (ценовой потолок) или гибридное регулирование). Выше были рассмотрены плюсы и минусы каждого из перечисленных механизмов тарифообразования. Выбор приемлемого метода тарифного регулирования зависит от целей, которые планирует достичь государство на соответствующем рынке, развитости рынка и системы экономического регулирования, форм собственности на объекты инфраструктуры, наличия приборов учета и порядка его осуществления, ментальности и исторически сложившейся практики ценового регулирования, качества правового регулирования и квалификации регулятора. Теоретические «плюсы» и «минусы» методов регулирования «затраты плюс» и «ценовой границы» по отношению к решению стратегических задач в рамках реализации проектов публично-частного партнерства выглядят так, как это представлено в табл. 6.9. В то же время на практике это не всегда так, по крайней мере в развивающихся экономиках.

При этом, по мнению экспертов Всемирного банка, если оценивать преимущества и недостатки методов тарифного регулирования на развивающихся рынках в контексте публично-частного партнерства, то наиболее привлекательным видится формирование тарифа по методу «затраты плюс» (табл. 6.10). Приведенные данные еще раз подтверждают сделанный нами ранее вывод (см. разд. 5) о том, что внедрение методологии ценовой границы на рынках естественных монополий в развивающихся странах является попыткой использовать сложные институты, характерные для высокоразвитых рынков, в неподготовленной для этого среде (при отсутствии соответствующей статистической базы, знаний, квалифицированных специалистов, культуры предпринимательства и т.п.), что практически никогда не приводит к успеху.

Как видим, вопреки распространенному в Украине мнению о том, что формирование тарифов согласно методу ценовой границы всегда удобно и привлекательно для компаний — операторов инфраструктурных объектов, при реализации проектов ПЧП в большинстве случаев это не так. Анализ реализации контрактов публично-частного партнерства в Латинской Америке свидетельствует о том, что в случае формирования тарифов по методу ценовой границы в 83% случаев переговоры по пересмотру условий контрактов инициируются частным оператором. В то время как в случае применения методологии по прибыльности (затраты плюс) — только в 26% (табл. 6.11).

ТАБЛИЦА 6.9

Применение модели ПЧП для решения стратегических целей общественного развития

Подход к регулированию	Цель		
	Максимизация платежей	Минимизация цен (тарифов)	Максимизация инвестиций
Регулирование «заграты плюс»	<ul style="list-style-type: none"> ● минимальные риски инвестора; ● максимальные поступления в бюджет; ● минимизация выигрыша потребителей 	<ul style="list-style-type: none"> ● невозможна (вследствие эндотенных ценовых эффектов) 	<ul style="list-style-type: none"> ● минимальные риски инвестора; ● максимальный объем инвестиций; ● минимизация выигрыша потребителей и платежей в бюджет
Регулирование «ценовых границ»	<ul style="list-style-type: none"> ● максимальная производственная эффективность; ● максимальные поступления в бюджет; ● устойчивый рост выигрыша потребителей* 	<ul style="list-style-type: none"> ● максимальная производственная эффективность; ● минимальные поступления в бюджет; ● максимизация выигрыша потребителей* 	<ul style="list-style-type: none"> ● невозможна (вследствие эндотенных инвестиционных эффектов)

* Выполняется при условии наличия граничных стандартов качества.

Источники: Пильтэй О.В. Державний сектор економіки: теорія, методологія, управління розвитку. К.: Київ. Нац. торг.-екон.ун-т, 2010. С. 301.

ТАБЛИЦА 6.10

**Частота пересмотренных концессионных контрактов
в зависимости от метода тарифного регулирования
в Латинской Америке и Карибском бассейне, 1980–2000 гг.
(на базе анализа 2000 контрактов)**

Методы регулирования	Пересмотренные контракты
Ценовая граница	42
Прибыльность (затраты плюс)	13

Источник: Guasch J.L. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right. WBI Development Studies. The World Bank. 2004.

ТАБЛИЦА 6.11

**Инициаторы пересмотра контрактов в зависимости
от регуляторного режима, Латинская Америка
и Карибский бассейн, 1980–2000 гг., % от общего
количества требований (на базе анализа 2000 контрактов)**

Регуляторный режим	Правительство и оператор	Правительство	Оператор
Ценовая граница	11	6	83
Прибыльность («затраты плюс»)	39	34	26
Гибрид	30	26	44

Источник: Guasch J.L. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right. WBI Development Studies. The World Bank. 2004. P. 85.

Сказанное позволяет сделать вывод, что хотя в общем случае метод ценовой границы является более эффективным и прогрессивным, но эффективно имплементировать его на развивающихся рынках удастся довольно редко. Поэтому внедрять этот и другие подобные «продвинутое» методологии формирования тарифов на развивающихся рынках имеет смысл только для отдельных компаний, активно занимающихся модернизацией, например для тех, кто работает в соответствии с концессионными соглашениями. При заключении таких соглашений можно предусмотреть исполь-

зование методики формирования тарифов, отличной от той, которая применяется в стране в целом, например, методику ценовой границы или методику RAB, определив это в соответствующем договоре.

В последнее время при реализации проектов публично-частного партнерства, в частности концессионных соглашений, все чаще используется так называемый метод расчетных тарифов¹.

Концепция «расчетных» тарифов предусматривает, что стороны договариваются о применении определенной методологии, которая помогает им определить размер тарифов для производственной и инвестиционной деятельности компании. Подобная методика должна быть тщательно проработана и обязательно включена в концессионный договор как его неотъемлемое приложение.

Модель «расчетных тарифов» при реализации концессионного договора действует следующим образом.

Регулирование тарифов компании (частного оператора) осуществляется в соответствии с действующим законодательством (например, регулирующей комиссией). Если же «расчетный» тариф отличается от установленного в соответствии с законодательством, существует несколько способов разрешения ситуации, которые фиксируются в договоре.

1. Применяется тариф, установленный законодательством. При этом стороны по результатам переговоров пересматривают и уменьшают объемы работ, предусмотренных концессионным договором в условиях применения «расчетного тарифа».

2. План по реализации инвестиционного проекта не меняется, а орган местного самоуправления (или государство) компенсирует Концессионеру разницу в тарифах (между установленным и расчетным). В этом случае в концессионном договоре необходимо утвердить порядок осуществления такой компенсации.

3. Если расчетный тариф оказывается ниже определенного в соответствии с законодательством, стороны после переговоров предусматривают осуществление дополнительных видов работ по модернизации инфраструктурного объекта.

Методология определения «расчетных» тарифов должна быть согласована сторонами и включена в концессионный договор как его приложение. При грамотной подготовке такой методики концессионер сможет получать необходимый доход на свои инвестиции, а также имеет возможность на дополнительный доход благодаря повышению эффективности.

¹ Основы долгосрочных договорных отношений государственно-частного партнерства в коммунальном секторе. Институт экономики города. М., 2009.

В концессионном договоре также следует предусмотреть, что если в течение его действия будет введена новая, прогрессивная нормативная база в сфере тарифообразования, позволяющая получать справедливый доход на вложенные инвестиции с меньшими рисками, то стороны могут отказаться от системы использования «расчетных» тарифов и перейти на общую систему.

Подчеркнем, что методика «расчетных» тарифов должна включать не только методологию расчета, но и процедуру установления тарифов (даты представления компанией предложений по тарифам, время для рассмотрения этого предложения муниципалитетом, основания и правила для проведения переговоров между сторонами и т.д.).

Отметим, что в Украине существовали прецеденты установления тарифов для отдельных компаний, методики формирования которых отличались от методик, используемых для остальных предприятий на соответствующем рынке. Так, при реализации проекта модернизации станции очистки стоков в г. Запорожье, осуществляемого за счет кредита Европейского банка реконструкции и развития, применялась отдельная методика формирования тарифа, утвержденная постановлением Кабинета Министров Украины для этого конкретного предприятия (Запорожский водоканал). Две различных методологии существовали в конце прошлого века и для облэнерго (одна — для всех компаний, работающих на рынке поставки электроэнергии по регулируемому тарифу, вторая — для приватизированных облэнерго, взявших на себя определенные инвестиционные обязательства и реструктуризовавших свою задолженность перед Энергорынком). Исходя из этого, в случае заключения концессионных соглашений, предусматривающих привлечение значительных финансовых ресурсов для модернизации объектов коммунальной инфраструктуры (в частности, систем централизованного теплоснабжения), в Украине возможно и целесообразно использовать более прогрессивные тарифные методики, до которых рынок в целом еще не созрел.

И еще одно дополнение. Вопреки устоявшемуся мнению относительно обязательного роста тарифов в случае привлечения частного бизнеса к модернизации инфраструктуры, успешная реализация концессионных проектов может привести и к снижению тарифов. Так, Вильнюсская компания централизованного теплоснабжения, переданная в концессию французской компании «Далкиа Интернационал» в 2002 г., осуществила крупные инвестиции в систему теплоснабжения и по результатам своей деятельности уже в 2005 г. снизила тарифы на 5%. Поэтому в таких странах, как Украина, где слабо развита система учета на рынке жилищно-ком-

мунальных услуг, вполне реально за счет осуществления проектов модернизации коммунальной инфраструктуры обеспечить снижение (или стабилизацию) если не тарифов, то по крайней мере расходов семей на отопление и горячее водоснабжение при повышении качества этих услуг.

6.4. Государственная поддержка при реализации проектов публично-частного партнерства

Независимо от того, какая тарифная методология будет применяться при реализации инфраструктурных проектов на развивающихся рынках, в редких случаях можно будет обойтись без государственной поддержки. Необходимость такой поддержки при реализации проектов ПЧП может рассматриваться с двух точек зрения:

- ✓ как некое стимулирующее воздействие на бизнес с целью привлечь его для реализации инфраструктурных проектов;
- ✓ как форма участия государства в реализации проекта ПЧП (финансовый или иной вклад публичного партнера в реализацию проекта).

Наиболее распространенными методами бюджетной поддержки являются предоставление государственных гарантий, привлечение бюджетных средств или введение льготных налоговых и/или таможенных режимов. При этом, чем хуже инвестиционный климат в стране и более несовершенна регуляторная база, тем выше риски в реализации сложных инфраструктурных проектов и соответственно тем существенней должна быть поддержка со стороны государства. Во многих странах возможность государственной поддержки, ее уровень, критерии предоставления и формы определяются законодательно. В Украине это не так.

Важность государственной поддержки в привлечении частного сектора к реализации проектов стратегического значения признается практически всеми международными организациями. Так, рекомендациями UNCITRAL определено, что *«эффективность государственных программ поддержки частных инвестиций в инфраструктуре может быть усилена введением соответствующих методов для бюджетирования мероприятий государственной поддержки или для определения общей стоимости других форм государственной поддержки. Например, кредитные гарантии, предоставляемые публичной властью, обычно имеют более низкую стоимость, чем стоимость гарантий, предоставляемых коммерческими*

банками. Разница (меньшая величина платы за гарантию и проценты, выплачиваемые проектной компанией) представляет стоимость субсидирования правительством проектной компании»¹ (перевод автора).

Страны, активно использующие государственную поддержку для реализации проектов ПЧП, обычно разрабатывают специальные методологии для оценки стоимости такой поддержки для общества (эффект освобождения от налогов, от предоставления государственных гарантий, кредитов, субвенций) и анализа ее макроэкономической эффективности, а также определения степени участия публичного сектора в реализации проекта ПЧП.

По мнению Европейской комиссии, одним из важнейших требований к системе государственной поддержки при реализации проектов публично-частного партнерства должен стать контроль Сообщества над тем, чтобы такая поддержка, в частности, при предоставлении бюджетных субвенций/субсидий, не содержала дискриминации по отношению к другим операторам вне зависимости от того, являются они частными, публичными (государственными или муниципальными) или совместными².

В соответствии с регулированием ЕС³ разрешенной является государственная поддержка в случае, если она:

- ✓ имеет социальный характер и предоставляется отдельным потребителям;
- ✓ направлена на возмещение убытков, причиненных стихийными бедствиями или исключительными обстоятельствами;
- ✓ содействует:
 - экономическому развитию регионов с низким уровнем жизни и высоким процентом безработицы,
 - реализации важных проектов общеевропейского значения или преодолению серьезных экономических провалов в государстве-члене,
 - развитию определенной экономической деятельности или отдельных регионов, если при этом государственная поддержка не предусматривает негативного влияния на условия торговли и не противоречит общественному интересу.

¹ UNICITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects.

² European parliament resolution on public-private partnership and Community law on public procurement and concessions. — доступно с: <http://www.iiea.com/blogosphere/single-market-act—revised-framework-for-public-procurement>

³ Учредительный договор Европейского сообщества, ст.87. — доступно с: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/uchred_docs.htm.

Реализация инфраструктурных проектов в форме публично-частного партнерства под эти условия подпадает, поскольку неразвитая инфраструктура является серьезным препятствием для экономического и социального развития территорий и не только не противоречит общественному интересу, но и удовлетворяет его.

Если страна является членом ВТО, как, например, Украина, необходимо также учитывать принципы предоставления государственной поддержки этой организации, в соответствии с которыми такая поддержка считается допустимой, если она, в частности, направлена на¹:

- ✓ привлечение инвестиций и создание промышленных предприятий в отсталых и неблагополучных регионах;
- ✓ поддержку становления и развития новых отраслей;
- ✓ реструктуризацию отдельных секторов экономики при условии обеспечения целей социальной политики;
- ✓ содействие в переподготовке кадров и изменениям в структуре рынка труда;
- ✓ общую поддержку занятости;
- ✓ имплементацию экономических программ и политики, направленной на экономическое и социальное развитие в развивающихся странах.

Эти условия также согласуются с принципами реализации проектов в форме публично-частного партнерства.

Государственная поддержка может быть классифицирована следующим образом:

- ✓ *прямая бюджетная поддержка* (частичное финансирование проекта, погашение процентов по привлеченным кредитам, предоставление основных средств, земельных участков, компенсация потерь от государственной ценовой политики и т.п.);
- ✓ *фискальная поддержка* (налоговые каникулы, налоговые и таможенные преференции, списание налоговой задолженности);
- ✓ *кредитная поддержка* (предоставление льготных государственных кредитов или государственных/местных гарантий);
- ✓ *непрямая государственная поддержка*:
 - предоставление гарантий по возмещению убытков в случае недостаточного спроса на услуги/товары;
 - предоставление гарантий возмещения проектных рисков в случае изменений более, нежели ожидаемые, относительно

¹ Угода про субсидії та компенсаційні заходи// Результати Уругвайського раунду багатосторонніх торговельних переговорів: Тексти офіційних документів. К.: «Вимір», Секретаріат Міжвідомчої комісії з питань вступу України до СОТ. 1998.

инфляции, курса национальной валюты, процентных ставок по привлечению кредитов, цен на энергоресурсы;

- предоставление эксклюзивного права на оказание услуг, гарантирование госзаказа, разрешение на определенный период осуществлять перекрестное субсидирование в рамках реализации проекта и т.п.

Наиболее распространенной формой государственной поддержки является *предоставление льготных кредитов и государственных/местных гарантий*. Первый способ обычно практикуется в странах, имеющих свои национальные банки развития, которые позволяют кредитовать реализацию стратегических инфраструктурных проектов на привлекательных условиях (в национальной валюте, с льготными ставками и периодами возврата заемных средств). Второй, более распространенный способ, открывает возможность, с одной стороны, привлечь средства международных финансовых организаций на благоприятных для частного сектора условиях, а с другой, — снизить политические риски реализации проектов в форме ПЧП.

В ряде случаев государственные гарантии предоставляются не на все финансовые ресурсы, а на их часть, что позволяет разделить риски между государством и частным сектором.

Важным элементом государственной поддержки являются *субсидии (субвенции)*, которые могут предоставляться как для покрытия разницы в тарифах, так и для частичного финансирования проекта. Необходимость в таком субсидировании может возникнуть вследствие высокой операционной стоимости проекта, а также низкого спроса на предоставляемые услуги или недостаточной платежеспособности населения, что не позволяет окупить понесенные частным партнером расходы за счет взимания платы с потребителей. Подобная поддержка, как правило, осуществляется государством путем перечисления средств непосредственно частному партнеру или проектной компании, реализующей проект. Формы такой поддержки зависят от особенностей бюджетного законодательства в той или иной стране.

Альтернативным предоставлению бюджетной поддержки в виде субсидии (субвенции) может быть предоставление частному партнеру (проектной компании) права на эксклюзивное оказание услуг определенным группам потребителей или же разрешение осуществлять перекрестное субсидирование на предоставляемые услуги для различных категорий потребителей, что позволяет устанавливать приемлемые цены/тарифы для социально незащищенных групп населения.

Серьезным механизмом государственной поддержки реализации проектов ПЧП может быть так называемая защита проектной компании от конкуренции на протяжении всего времени реализации проекта. Особенно актуальным это является для транспортных проектов и проектов модернизации систем централизованного теплоснабжения, реализация которых существенно зависит от уровня спроса на соответствующие услуги. Необходимость в подобной поддержке связана с тем, что не всегда можно предсказать появление конкурирующих предоставляемых в рамках проекта ПЧП услуг на весь период реализации проекта. В то же время это может оказать существенное влияние на окупаемость проекта, а в некоторых случаях и вообще поставить под сомнение необходимость его реализации. Например, важно соотносить спрос на строящиеся автобаны и железные дороги, предусмотреть возможность появления новых технологий в теплоснабжении, а также предусмотреть возможность появления во время реализации проекта новых, альтернативных существующим, технологий и т.п.

Как дополнительные могут рассматриваться меры законодательного закрепления прав частного партнера (проектной компании) на репатриацию прибыли по завершению проекта или других, предусмотренных контрактом прав.

Важным элементом государственной поддержки может стать гарантирование государством связанных с инфляцией и изменением валютного курса рисков частного сектора. Хотя государство не любит признавать себя ответственным за подобные риски, на самом деле только оно может влиять на управление ими, а уж никак не частный бизнес, каким бы могущественным он ни был. Вместе с тем для долгосрочных финансово емких инфраструктурных проектов в странах с нестабильным и несовершенным регулированием такие риски могут быть достаточно серьезными и стать преградой для участия частного бизнеса в реализации проекта. В этом случае имеет смысл закрепить гарантии государства по управлению подобными рисками путем подписания и ратификации международных договоров или же придать статус государственных заимствований некоторым обязательствам государства в рамках ПЧП, что существенно повысит привлекательность проектов. Подобные механизмы могут быть использованы и для гарантии рисков экспроприации инфраструктурных объектов до завершения контракта.

Во многих странах при реализации проектов ПЧП активно используются различные методы налоговой и таможенной поддержки, такие, например, как:

- ✓ «освобождение от корпоративного налога на период действия концессии;
- ✓ освобождение от подоходного налога иностранных работников, работающих по проекту/кредиторов;
- ✓ освобождение или снижение ставки налога на недвижимость;
- ✓ освобождение или снижение ставки налога на импорт оборудования, сырья и строительных материалов, а также на эксплуатацию и техническое обслуживание проекта;
- ✓ налоговые льготы на роялти;
- ✓ возврат налога иностранным инвесторам, реинвестирующим свои прибыли в новые проекты, направленные на развитие инфраструктуры в стране, реализующей основное концессионное соглашение;
- ✓ сокращение налогооблагаемой базы с учетом реальной стоимости и конкретных расходов на электроэнергию, воду и транспорт;
- ✓ списания из налоговых обязательств в форме обесценивания активов или амортизации»¹.

Формы государственной поддержки должны быть адекватными сложившейся в стране ситуации и потребностям в привлечении частных партнеров. В любом случае «при рассмотрении государственной поддержки необходимо уделить должное внимание следующим вопросам: какие проекты поддерживать; насколько существенной должна быть такая поддержка; условия предоставления такой поддержки; как обеспечить эффективность управления государственной поддержкой, например, надлежащую прозрачность и подотчетность»².

По мнению зарубежных консультантов, решение о предоставлении государственной поддержки должно быть объявлено задолго до проведения конкурса, что улучшит привлекательность проекта и удешевит привлечение финансовых ресурсов. Еще лучше, если принципы, правила и критерии предоставления государственной поддержки определены законодательно.

В Украине вопросы государственной поддержки проектов публично-частного партнерства практически не урегулированы.

1. Даже на концептуальном уровне отсутствуют принципы предоставления бюджетной поддержки, приоритеты ее предоставления, возможности по налоговому стимулированию не только по

¹ Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства // Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций. 2008.

² Делмон Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре. С. 57.

отношению к ПЧП, но и в целом как элемент системы государственного регулирования экономического развития.

2. Государство/местная власть в большинстве случаев отрицает необходимость предоставления государственной поддержки проектам в форме ПЧП. Механизмы такой поддержки отсутствуют. Частные партнеры преимущественно воспринимаются властью как спонсоры, которым государство/ОМС любезно предоставляют возможность что-нибудь построить или модернизировать.

Практически ни одна из форм государственной поддержки ПЧП не урегулирована законодательством Украины. Не определено — каким образом и в соответствии с какими критериями и процедурами можно обеспечивать предоставление эксклюзивного права на товары/услуги, гарантирование госзаказа, разрешение осуществлять перекрестное субсидирование для частного партнера или проектной компании при реализации проектов ПЧП. Отсутствуют порядки, процедуры и формы предоставления публичным партнером гарантий возмещения убытков в случае недостаточного спроса на услуги/товары и уж тем более — гарантии возмещения проектных рисков в случае изменений выше, нежели ожидаемые, инфляции, обменного курса, процентных ставок по привлечению кредитов, цен на энергоресурсы. Принятым в 2010 г. Налоговым кодексом не предусмотрена возможность введения налоговых льгот для проектов публично-частного партнерства.

Что же касается государственных гарантий, то новый Бюджетный кодекс Украины (БКУ) не только не предусматривает механизмы прямой бюджетной поддержки и предоставления государственных гарантий для проектов ПЧП, но и содержит ряд позиций, осложняющих ее использование, в особенности для модернизации/обновления коммунальной инфраструктуры.

Бюджетным кодексом Украины предусмотрены субвенции на реализацию инвестиционных программ/проектов, которые могут быть использованы для обеспечения финансового участия государства в реализации проектов в форме ПЧП. Такие субвенции могут предоставляться исключительно на создание или обновление основных фондов коммунальной формы собственности. При этом частный партнер может получать их на безвозвратной основе, что полностью отвечает требованиям к бюджетной поддержке ПЧП. Вместе с тем существуют серьезные проблемы с использованием подобной поддержки для проектов, имеющих длительные сроки реализации.

Во-первых, критерии распределения таких субвенций в соответствии с БКУ являются чрезвычайно широкими (*«распределение субвенций на выполнение инвестиционных программ (проек-*

тов) осуществляется на основе формализованных параметров, базирующихся на фактических и прогнозных показателях экономического и социального развития территории (основными из которых являются показатели объемов промышленного производства, объемов валового производства сельскохозяйственной продукции, объемов инвестиций в основной капитал, уровня плотности населения, уровня безработицы населения, доходов населения в расчете на одного человека, среднемесячной заработной платы работающих)» (перевод автора)¹. Эти критерии практически не привязаны к инфраструктурным потребностям территории. Процедуры приоритизации предоставления субвенций на выполнение инвестиционных проектов не определены.

Во-вторых, не существует бюджетных механизмов, позволяющих обеспечить выделение подобных субвенций в соответствии с графиком, предусмотренным проектами ПЧП на средне- и долгосрочную перспективу. Субвенции предоставляются в форме бюджетных программ в соответствии с порядками использования бюджетных средств по соответствующим программам. Порядки использования бюджетных средств действуют на протяжении всего срока реализации программы. В то же время сами бюджетные программы включаются в государственный бюджет текущего года с учетом их приоритетности. Никаких обязательств со стороны государства осуществлять бюджетные расходы на реализацию бюджетной программы в течение всего срока ее реализации Бюджетный кодекс Украины не содержит. Прокларированы лишь намерения делать это в случае необходимости, что неприемлемо при реализации любой государственной целевой программы, а в случае ПЧП является недопустимым. Государство обязано выполнять все обязательства по государственной поддержке проекта ПЧП, если это предусмотрено контрактом.

То есть в нынешнем виде БКУ закладывает лишь основы для использования субвенций на выполнение инвестиционных проектов в качестве элемента государственной поддержки ПЧП. Практическое использование этого механизма возможно только при условии разработки соответствующих бюджетных механизмов, которые обеспечат возможность использования этой формы государственной поддержки в долгосрочной перспективе и урегулируют процедуры выбора программ для включения их в государственный бюджет.

Бюджетный кодекс Украины в определенной степени регулирует предоставление государственных и местных гарантий для

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI.

обеспечения полного или частичного исполнения долговых обязательств. В то же время как государственные, так и местные гарантии предоставляются *«только на условиях платности, имущественного обеспечения и встречных гарантий, полученных от других субъектов» (перевод автора)*¹. То есть, для того чтобы получить эту гарантию, необходимо сначала получить безотзывные и безусловные гарантии банков или предоставить другое необходимое обеспечение, а потом еще и заплатить за предоставление государственной/местной гарантии в бюджет. В таком понимании предоставление государственных/местных гарантий сложно квалифицировать как государственную поддержку: ведь вместо того, чтобы снизить стоимость привлеченного капитала (заплатить меньшую нежели в случае коммерческих банков сумму за получение гарантии и получить кредит от МФО на льготных условиях), увеличиваются затраты частного бизнеса, поскольку получатель такой гарантии должен дважды заплатить за нее (один раз — за получение безотзывной и безусловной гарантии коммерческого банка, второй — непосредственно за государственную/местную гарантию). Соответственно увеличивается финансовая нагрузка на потребителей товаров/услуг, производимых/предоставляемых в рамках проекта ПЧП.

Не отвечает идеологии публично-частного партнерства и положение о том, что государственные/местные гарантии не предоставляются в случае, если источником их возврата являются средства государственного (местного) бюджета. В соответствии с этим проект ПЧП, частичное финансирование которого осуществляется за счет государства/органа местного самоуправления посредством предоставления субвенций на выполнение инвестиционных проектов, не может получить государственные/местные гарантии для привлечения дополнительных финансовых средств. Фактически это положение лишает возможности получать государственные/местные гарантии для реализации проектов в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, строительства дорог в случае, если средства на их реализацию предусмотрены в государственном/местном бюджете. Например, в рамках реализации Общегосударственной программы реформирования и развития ЖКХ на 2009–2014 гг.² или других государственных целевых программ.

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI.

² Закон України «Про Загальнодержавну програму реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 рр.» від 11.06.2009 р. № 1511-VI.

Бюджетным кодексом Украины урегулированы и вопросы осуществления государственных (местных) заимствований, что также в соответствии с мировой практикой считается одной из форм бюджетной поддержки ПЧП. В частности, новая редакция БКУ содержит позитивное положение о том, что государственные заимствования от зарубежных стран, банков и МФО относятся к внешним заимствованиям, поэтому они не подлежат ратификации, а средства на погашение и обслуживание кредита предусматриваются в государственном бюджете на протяжении всего времени их действия. Это значительно упрощает процесс привлечения внешних заимствований.

Что касается местных заимствований, то в соответствии с новой редакцией БКУ их могут осуществлять местные советы городов с населением более чем 500 тыс. человек (в предыдущей редакции было 800 тыс. человек), а кредиты от МФО могут получать все городские советы.

Вместе с тем в соответствии с БКУ такие заимствования отражаются у субъекта хозяйствования как предоставление кредитов бюджета и не имеют исковой давности. То есть в этом случае не предусматривается возможность частичного погашения кредита, привлеченного для реализации проекта ПЧП, за счет бюджетных средств. Кроме того, местные заимствования и гарантии для реализации инфраструктурных проектов, несмотря на снижение ограничений для населенных пунктов, которые в состоянии их привлекать, фактически могут осуществляться только отдельными крупными городами. Это связано с тем, что в соответствии с БКУ общий объем местного долга и гарантированного долга не может превышать 100% (для г. Киева — 400%) среднегодового индикативного прогнозного объема поступлений бюджетов развития местных бюджетов (без учета внешних и внутренних заимствований).

Вместе с тем поступления бюджетов развития местных бюджетов для большинства городов Украины будут слишком малы для осуществления заимствований/гарантий на развитие инфраструктуры и, кроме того, они постепенно будут существенно сокращаться. Так, в соответствии с БКУ поступлениями в бюджеты развития местных бюджетов являются: единый налог; дивиденды, начисленные на акции хозяйственных обществ, в уставных капиталах которых есть коммунальная собственность; плата за предоставление местных гарантий; средства от продажи коммунального имущества и земельных участков коммунальной собственности; 90% средств от продажи земельных участков государственной собственности; субвенции из других бюджетов на выполнение инвестиционных проектов; средства от возвращения креди-

тов, полученных до введения в действие Бюджетного кодекса Украины; местные заимствования.

В соответствии с государственным бюджетом на 2011 г. значительную долю поступлений в бюджеты развития местных бюджетов составляли: поступления от отчуждения коммунального имущества (39%), поступления от продажи земли (31%), единый налог (14%), средства, полученные из общего фонда (14%). Как видим, в среднесрочной перспективе поступления в бюджеты развития местных бюджетов значительно сократятся. Продавать коммунальное имущество и земли невозможно бесконечно — ресурс органов местного самоуправления в этой сфере уменьшается очень быстро. Остаются единый налог и средства, полученные из общего фонда государственного бюджета, спрогнозировать поступление которых в бюджет развития местных бюджетов на средние и долгосрочную перспективу сложно.

Исходя из этого более или менее приемлемой формой государственной поддержки ПЧП в Украине, на сегодня могут быть только государственные заимствования от иностранных государств, банков и МФО.

Механизмов для реализации иных форм бюджетной поддержки ПЧП в Украине не определено. В частности, БКУ не предусмотрено возможностей гарантирования убытков частного партнера, связанных с несоответствием спроса запланированным показателям, неисполнением государством обязательств по договорам ПЧП, компенсацией разницы в тарифах. Требуется разработки процедурные вопросы гарантирования государственного заказа на определенные товары/услуги в рамках проектов ПЧП, предоставление возможностей осуществлять перекрестное субсидирование в рамках их реализации и т.п.

Никаких налоговых и таможенных льгот для проектов ПЧП законодательством не предусмотрено.

Противоречивым и некорректным является порядок предоставления государственной поддержки ПЧП в Украине¹. В соответствии с ним инициатором предложения о государственной поддержке может быть государственный партнер или частный партнер по согласованию с государственным. Решение о государственной поддержке принимается Кабинетом Министров Украины или уполномоченным органом. Порядком предусмотрено, что инициация предоставления государственной поддержки может

¹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку надання державної підтримки державно-приватного партнерства» від 17 березня 2011 р № 279.

осуществляться на всех этапах выполнения договора ПЧП. Предложение об инициировании рассмотрения вопроса о ее предоставлении должно, в частности, содержать: договор ПЧП, заключение по результатам анализа эффективности ПЧП, а также отчет о выполнении договора ПЧП за последний отчетный период.

То есть все перевернуто «с ног на голову». В соответствии с порядком сначала нужно подписать контракт о ПЧП и начать его реализацию, а потом уже государство подумает — предоставлять или нет государственную поддержку.

Подводя итог проведенному анализу, можно выделить следующие проблемные вопросы предоставления государственной поддержки ПЧП в Украине:

- ✓ отсутствие гарантий продления реализации бюджетных программ на средне- и долгосрочную перспективу (ежегодное утверждение бюджета и принятия решения о включении в него бюджетных программ), что делает невозможным осуществление бюджетной поддержки на весь срок реализации проекта ПЧП в соответствии с условиями, предусмотренными контрактом;
- ✓ отсутствие методологии предоставления государственной поддержки ПЧП;
- ✓ несоответствие подходов к предоставлению государственных гарантий для реализации местных проектов ПЧП идеологии публично-частного партнерства (платность гарантий, необходимость получать встречные безотзывные гарантии коммерческих банков, невозможность привлекать бюджетные средства для частичного возврата кредита);
- ✓ ограниченные возможности привлечения местных заимствований и местных гарантий вследствие введения граничного уровня общего объема местного долга и гарантированного органом местного самоуправления долга как среднегодового индикативного прогнозного объема поступлений бюджетов развития местных бюджетов;
- ✓ отсутствие не только механизмов, но и понимания необходимости разработки инструментов налоговой поддержки проектов в форме ПЧП, а также порядка применения других форм не прямой государственной поддержки для таких проектов.

6.5. Ответственность публичной власти при реализации проектов публично-частного партнерства

Объекты коммунальной инфраструктуры в Украине находятся в технически неудовлетворительном состоянии, чрезвычайно ре-

сурсо- и энергоемки, неэффективно управляются, с каждым годом требуют все больше и больше средств для ликвидации аварийных ситуаций. Качество коммунальных услуг падает. При этом продолжается рост тарифов на коммунальные услуги, что объясняется повышением цен на топливо и материалы, минимальной заработной платы, эксплуатационных расходов. Конечно же, такая ситуация не может устраивать потребителей.

Что может и, главное, что должна сделать местная власть, чтобы улучшить ситуацию в сфере жизнеобеспечения граждан?

Есть только два варианта.

1. Привлечь финансовые средства для модернизации инфраструктурного объекта (внешние заимствования, средства государственного и местного бюджета) и обеспечить эффективное управление коммунальным предприятием, осуществляющим эксплуатацию этого объекта.

2. Привлечь опытного, квалифицированного, имеющего собственные финансовые средства и опыт работы на международных рынках капитала частого оператора для реализации проекта модернизации инфраструктурного объекта в форме публично-частного партнерства (крайний случай — приватизация).

Если не принимать никаких решений, территориальная община может вообще остаться без принадлежащего ей инфраструктурного объекта и соответственно без услуг отопления и горячего водоснабжения.

Какой из перечисленных выше вариантов предпочтительнее?

Если говорить об Украине, то в большинстве случаев — второй.

Почему?

На сегодня реконструкция и модернизация коммунальной инфраструктуры осуществляется преимущественно за бюджетные средства. Эффекта не наблюдается — состояние жилищно-коммунальной инфраструктуры продолжает ухудшаться, на ликвидацию аварийных ситуаций необходимо выделять все больше и больше средств. При этом на многих коммунальных предприятиях наблюдается такое явление, как «приватизация менеджмента» — возможность регулировать финансовые потоки при отсутствии каких бы то ни было инвестиционных обязательств.

Рассмотрим второй вариант.

Существуют ли риски при его использовании?

Конечно же, и довольно высокие. «Удачно подобранный» частный партнер может быстро привести предприятие в еще более сложное техническое и финансовое состояние. Но только при одном условии — если местная власть и государство позволят ему это сделать.

Для того чтобы этого не произошло, публичная власть должна четко сформулировать цель передачи объекта коммунальной инфраструктуры в частные руки и дать ответы на такие вопросы:

- ◆ Что она хочет достичь от привлечения частного партнера?
- ◆ Какие характеристики инфраструктурного объекта и услуг, предоставляемых с его помощью, должны измениться вследствие реализации проекта публично-частного партнерства и в какие сроки?
- ◆ Какие ограничения существуют для частного партнера при реализации этого проекта (тарифы, обязательства по обслуживанию определенных категорий пользователей, экология и т.п.)?
- ◆ Каким опытом и знаниями должен обладать частный партнер, чтобы публичная власть доверила ему инфраструктурный объект?
- ◆ Каким образом и в каких формах публичная власть собирается участвовать в реализации проекта (бюджетная поддержка, льготы, гарантии и т.п.)?
- ◆ Каким образом публичная власть может контролировать деятельность частного оператора в интересах обеспечения защиты прав потребителей?

Если задачи привлечения частного оператора будут сформулированы грамотно и с учетом интересов населения, проживающего на определенной территории, а конкурс проведен прозрачно, открыто и по понятным правилам, публичной власти нечего будет бояться. Она приобретет надежного и опытного **партнера**, который поможет ей оптимальным образом и в приемлемые сроки решить те задачи, которые *публичная власть обязана решать в интересах развития территории*. То есть она выполнит свое предназначение — обеспечить эффективное управление находящимся в собственности территориальной общины объектом инфраструктуры.

Важным вопросом для выбора частного оператора является определение требований к компаниям, которые смогут реализовать соответствующий проект модернизации инфраструктурного объекта, среди которых важнейшими являются следующие:

- ✓ профессиональная и техническая подготовка претендента;
- ✓ наличие опыта реализации подобных проектов;
- ✓ наличие необходимых человеческих и финансовых ресурсов;
- ✓ возможность управлять финансовыми, техническими и организационными аспектами проекта.

При этом допускается предоставление преференций отечественным компаниям, например, путем определения в конкурсных условиях требования о том, что основным участником консорциума-претендента на реализацию инфраструктурного проекта обязательно должна быть отечественная компания. Возможно также ус-

тановить обязательность участия отечественных компаний в консорциуме на уровне некоторого процента, или же ввести поправочный коэффициент для отечественных компаний при оценке поданных на конкурс предложений.

Не менее важен и выбор адекватных критериев, на которых основывается определение победителя конкурса.

Среди основных критериев, применяемых в мировой практике, следует отметить:

Экономичность.

1. Наилучшее коммерческое предложение (цена) среди технически приемлемых предложений. Цена рассчитывается, как стоимость работ и другие затраты, а также включает в себя определенную прибыль¹.

2. Возможность осуществлять работы и оказывать услуги желаемого качества за выгодную цену².

Эффективность.

1. Разумный период времени, необходимый для достижения результата за разумную цену³.

2. Минимальные административные препятствия за разумную цену⁴.

Примерами критериев, используемых в конкурсных условиях при выборе победителя по реализации проекта ПЧП, являются:

- ✓ наиболее низкие тарифы, платежи по обслуживанию, уровень государственной субсидии или гранта;
- ✓ наиболее высокие выплаты государству/ОМС, с учетом уровня тарифов и платежей по обслуживанию;
- ✓ самый короткий срок реализации инфраструктурного проекта (до момента передачи активов публичной власти);
- ✓ наилучшее обещанное выполнение обязательств с точки зрения объективных индикаторов (техничко-экономических показателей объекта концессии и предоставляемых с его помощью услуг).

Оценка предложений должна базироваться на конкурентной основе и анализе технических и финансовых предложений каждого претендента в соответствии с предварительно определенной рейтинговой системой⁵.

¹ UNCITRAL, пп. 6, 23.

² UNCITRAL, п. 6.

³ UNCITRAL, п. 9.

⁴ Там же.

⁵ UNCITRAL, пп. 73–77.

Для концессионера важно достичь разумного баланса между критериями оценки, связанными с «физическим» инвестированием (например, строительные работы), и критериями оценки, связанными с эксплуатацией и обслуживанием объекта инфраструктуры, а также качеством услуг, которые будут предоставляться концессионером.

Основное внимание должно уделяться долгосрочным потребностям концессионера, в частности, необходимости осуществлять непрерывное предоставление услуг с определенным уровнем их качества и безопасности.

Оценка технических аспектов предложения.

Критерии технической оценки необходимы для анализа технического, производственного, экологического и финансового соответствия предложения потенциального концессионера характеристикам и показателям, определенным в тендерной документации.

Эти критерии должны быть недискриминационными и определенными численно для того, чтобы концессионер смог оценить ситуацию объективно. Это позволит избежать многих проблем.

Обычно технические предложения оцениваются в соответствии с такими критериями.

Техническая способность (technical soundness). Соответствие минимально необходимым спецификациям и стандартам.

Готовность к эксплуатации (operational feasibility). Четко определенная и отвечающая установленным стандартам организация работ, методы, процедуры эксплуатации и обслуживания объекта концессии. Возможность их применения.

Качество услуг. Критерии оценки должны включать анализ того, каким образом участники планируют обеспечить качество предоставления услуг, включая гарантии обеспечения их непрерывности.

Экологические стандарты. Предложенный проект и технологии, в соответствии с которыми он будет реализовываться, должны отвечать экологическим требованиям тендерной документации. Все негативные факторы, влияющие на состояние окружающей среды вследствие реализации проекта, должны быть определены. Необходимо указать мероприятия по их устранению.

Дополнительные преимущества (enhancements). Другие условия, которые участник может предложить, чтобы сделать предложение более привлекательным для концессионера, например, снижение уровня государственной поддержки.

Потенциал для социально-экономического развития территории. Этот критерий может включать преимущества для социально

необеспеченных групп населения, внутреннего инвестирования или другой бизнес-деятельности, содействия занятости, резервирования некоторой продукции для отечественных поставщиков, передачи технологий, развития управленческих, научных и производственных навыков.

Оценка финансовых и коммерческих аспектов предложения, осуществляется в соответствии со следующими критериями.

Текущая стоимость оплат, единичных цен и других начислений за период концессии. Используется преимущественно для проектов, по которым прибыль концессионера формируется прежде всего за счет платежей и сборов от потребителей или пользователей услугами объекта концессии.

Текушая стоимость предложенных прямых платежей концессиоделателю (если такие предусмотрены). Используется преимущественно для проектов, по которым прибыль концессионера формируется прежде всего за счет платежей концессиоделателя с целью амортизации инвестиций концессионера.

Затраты на проектирование и строительство. При оценке этого показателя желательно включать критерии относительно ежегодных эксплуатационных затрат и стоимости обслуживания.

Размер финансовой поддержки со стороны государства (если такая предусматривается).

Адекватность (soundness) предложенных финансовых мероприятий.

Концессиоделатель должен иметь возможность оценить, насколько предложенный финансовый план является адекватным и отвечает реальным затратам на строительство, эксплуатацию и обслуживание по проекту.

Степень принятия условий контракта. Возможные модификации условий контракта (в особенности, связанные с распределением рисков или компенсационными выплатами).

Понятие «единичная цена» является важным фактором в обеспечении прозрачности и объективности выбора победителя, но в концессионных контрактах оно имеет несколько другое значение, нежели в государственных закупках. При концессионных соглашениях цена далеко не всегда является самым важным фактором.

Кроме того, очень важно оценить общую финансовую возможность реализации предложения претендента и вероятность повышения предложенной им цены реализации проекта. Это является существенным для предотвращения выбора участника, предложившего привлекательную, но нереалистичную цену реализации

проекта в расчете на то, что он сможет повысить ее в последующем после подписания концессионного соглашения¹.

6.6. Требования к контрактам публично-частного партнерства

Успех в реализации проекта ПЧП в значительной степени зависит от содержания контракта между публичным и частным партнерами, в котором максимально детально должны быть прописаны условия реализации проекта и порядок разрешения ситуаций, которые могут возникать в процессе его выполнения.

Контракты в принципе не могут предусмотреть все возможные варианты развития событий, поскольку они являются долгосрочными, а условия их исполнения подвержены влиянию изменяющейся политической и экономической ситуации в стране. Поэтому большое внимание в контрактах должно быть уделено принципам, процедурам и механизмам разрешения нештатных ситуаций, а также порядку инициирования и проведения переговоров по пересмотру отдельных условий контрактов.

В контракте должны быть отражены следующие основные вопросы:

- ✓ дата завершения;
- ✓ состояние активов при заключении контракта;
- ✓ результаты проекта (индикаторы: энергоэффективность, качество сырья и материалов, качество товаров и услуг, надежность предоставления услуг, затраты на техническое обслуживание, жизненный цикл, охрана труда, техника безопасности, окружающая среда);
- ✓ режим технического обслуживания и гарантии;
- ✓ сроки строительства и условия эксплуатации
- ✓ наличие государственных гарантий;
- ✓ тарифная политика, возможность перекрестного субсидирования;
- ✓ эксклюзивность;
- ✓ передача ноу-хау;
- ✓ влияние государства (мониторинг, контроль, условия разрыва контракта);
- ✓ концессионная плата;
- ✓ ограничения по использованию объекта;
- ✓ условия возвращения объекта в публичную собственность.

¹ UNCITRAL, пп. 76–77.

Считается важным также предусматривать в контракте условия проведения закупок по проекту и в случае необходимости устанавливать для них определенные ограничения. Так, во многих странах ЕС частному партнеру, реализующему проект, не разрешается заключать договоры на сумму, превышающую 5 млн евро, с компаниями, входящими в консорциум с его участием или же с его аффилированными структурами.

Кроме того, в соответствии с принципами UNCITRAL контрактное соглашение должно предусматривать возможность концессионера мониторить реализацию проекта, оценивать соответствие качества работ и материалов заявленным при проведении конкурса и т.п. В контракте может быть зафиксировано право контрактора (публичной власти) по доступу к основным договорам, заключаемым концессионером в процессе реализации проекта (или к их согласованию). В особенности это относится к договорам, которые заключаются с учредителями концессионера или его аффилированными лицами.

Контракт должен содержать обязательства частного партнера по адаптации предоставляемых им услуг к установленным стандартам; к непрерывности оказания услуг; к доступности и равным условиям предоставления услуг для всех нуждающихся в них потребителей, отсутствию дискриминации; а также обязательства концессионера предоставлять отчеты и информацию регулирующим институтам. Контракты должны содержать описание процедур, в соответствии с которыми будет осуществляться мониторинг. В некоторых случаях публичная власть может предусмотреть в контракте возвращение управления проектом в свои руки, если существует угроза срыва графика его выполнения.

Рекомендациями UNCITRAL предусмотрено, что публичная власть может разорвать контракт в случае, когда становится определенно ясно, что концессионер не может либо не желает выполнять свои обязательства или же когда это вызвано общественным интересом. В последнем случае публичная власть должна обеспечить концессионеру соответствующую компенсацию.

Концессионер также имеет право расторгнуть контракт при возникновении событий, которые серьезно нарушают обязательства публичной власти, взятые при его заключении или же в случае возникновения непредвиденных при заключении контракта ситуаций, не позволяющих далее выполнять контракт на оговоренных в нем условиях.

Желательно, чтобы в контракте также были определены:

- ✓ формы, продолжительность и объемы гарантий, которые могут потребоваться концессионеру для реализации проекта;

- ✓ обязательства концессионера по страхованию;
- ✓ компенсации, на которые может претендовать концессионер в случае изменений законодательства, экономических и финансовых условий реализации проекта;
- ✓ степень, до которой каждая сторона может быть освобождена от ответственности в случае превышения/понижения зафиксированных проектом параметров;
- ✓ штрафные санкции к концессионеру и публичной власти за невыполнение тех или иных обязательств;
- ✓ условия, при которых стороны могут временно приостанавливать проект.

Следует также отразить в контракте условия передачи активов публичному сектору или новому концессионеру по его завершению, порядок определения компенсации сторонам контракта в случае его преждевременного завершения/расторжения, необходимость передачи новых технологий и проведения обучения персонала, условия поставки запасных частей, сырья и материалов.

Кроме того, существуют отдельные специфические требования к контрактам в зависимости от вида инфраструктуры, к которой они относятся. Так, эксперты Института экономики города Российской Федерации в своем исследовании, касающемся определения основ долгосрочных договорных отношений ПЧП в коммунальном секторе, отмечают важность наличия в контрактах для проектов в этой сфере следующих позиций¹.

1. *Цели договора* (долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные) и *контрольные точки* (индикаторы) *их достижения*. Долгосрочные цели рекомендуется устанавливать в самом договоре, а кратко и среднесрочные — в его приложениях, поскольку они должны постоянно пересматриваться.

2. *Срок действия договора*, который должен определяться из его долгосрочных целей.

3. *Зона обслуживания*. Обязательно следует определить, следует ли ее расширять и какой механизм предусматривается для ее расширения. Особенно это важно для систем централизованного теплоснабжения.

4. *Имущественные отношения* (классификация и залог активов). Первое предусматривает детализацию прав собственности на имущество по группам задействованных в реализации проекта активов (активов компании, муниципальных активов и новых активов, созданных в результате реализации проекта) и категориям

¹ Основы долгосрочных договорных отношений государственно-частного партнерства в коммунальном секторе. Институт экономики города. М., 2009.

(важность активов для обеспечения деятельности по предоставлению соответствующих коммунальных услуг). Что касается залога активов, то договором должно быть четко предусмотрено, какие активы могут выступать в качестве залога при привлечении частным партнером кредитных средств для реализации проекта.

5. *Взаимоотношения компании с потребителями услуг* (договора с потребителями, выставление счетов и сбор платежей, стандарты оказания услуг потребителям). Наиболее важным является определение стандартов услуг, оказываемых потребителям, и в особенности в условиях, когда такие стандарты не определены законодательно, как это часто обстоит в России и Украине. Это регулирование имеет смысл выносить в приложение к контракту.

6. *Производственная и инвестиционная деятельность компании* (требования к осуществлению производственной и инвестиционной деятельности, а также вопросы регулирования тарифов).

7. *Мониторинг деятельности компании* и предоставления ею отчетности. Вновь, учитывая, что требования по мониторингу за деятельностью компании в рамках проекта, как правило, не конкретизированы в законодательстве, эта информация должна быть обязательно включена в договор.

8. *Ответственность сторон* за неисполнение или ненадлежащее выполнение обязательств по договору.

9. *Механизмы разрешения споров.*

10. *Условия и порядок расторжения договора*, в том числе досрочного.

Кроме того, обязательным должно быть включение в договор условий, при которых возможен его пересмотр, механизмы такого пересмотра и принципы, на базе которых будут приниматься решения по этому вопросу.

Тщательная и квалифицированная подготовка концессионного контракта чрезвычайно важна для успешности проекта ПЧП и защиты интересов его участников, как частного, так и публичного партнеров.

Общей ошибкой для всех развивающихся стран на начальном этапе развития ПЧП является спешка и поверхностность разработки документов на подготовительном этапе концессионного конкурса, что влечет за собой негативные последствия как для государства, так и для частного бизнеса на этапе реализации проекта и приводит к значительным убыткам для общества.

Анализ опыта заключения концессионных контрактов в Латинской Америке (2000 контрактов, более 70% из которых — концессионные, за период 1980–2000 гг.) позволили выявить ряд факторов, которые влияют на успешность реализации проектов в

форме публично-частного партнерства (см. табл. 6.12). В табл. 6.13 приведены результаты пересмотра контрактов. Как видим, в большинстве случаях изменения производятся не в пользу публичной власти.

ТАБЛИЦА 6.12

Процент пересмотра контрактов концессии в Латинской Америке и Карибском бассейне по показателю «критерий присуждения контракта», 1980–2000 гг. (на базе анализа 2000 контрактов)

Критерии присуждения контрактов	Процент пересмотренных контрактов
Самый низкий тариф	60
Самая высокая концессионная плата	11
Инвестиционные требования	70
Показатели эффективности	18

Источник: Guasch J.L. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right. WBI Development Studies. The World Bank. 004.

ТАБЛИЦА 6.13

Типичные результаты процесса пересмотра контрактов в Латинской Америке и Карибском бассейне, 1980–2000 гг. (на базе анализа 2000 контрактов)

Результаты пересмотра контрактов	Процент пересмотренных концессионных контрактов
Отсрочка целей инвестиционных обязательств	69
Сокращение сроков инвестиционных обязательств	18
Увеличение тарифа	62
Уменьшение тарифа	19
Увеличение количества затратных компонент с автоматическим включением их в тариф	59
Продление концессионного периода	38
Сокращение инвестиционных обязательств	62

Продолжение табл. 6.13

Результаты пересмотра контрактов	Процент пересмотренных концессионных контрактов
Пересмотр ежегодной платы оператора правительству	
<i>В пользу оператора</i>	31
<i>В пользу правительства</i>	17
Изменения в показателе активы-капитал	
<i>В пользу оператора</i>	46
<i>Не в пользу оператора</i>	22

Источник: Guasch J.L. Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right. WBI Development Studies. The World Bank. 2004.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что при подготовке конкурсных условий на присуждение концессионного контракта нужно ориентироваться на показатели эффективности реализации проекта. Ориентация на наименьший тариф, хотя и привлекательна с точки зрения снижения финансовой нагрузки на жителей территории, но рискованна. Опыт говорит, что, формулируя эти показатели, потенциальные концессионеры часто переоценивают свои возможности и придерживаются предложенного на торгах наименьшего тарифа на практике им редко удается, что приводит к необходимости пересмотра контрактов на ранней стадии их реализации.

6.7. Некоторые выводы

По результатам проведенного исследования можно сделать определенные выводы.

1. Механизмы публично-частного партнерства успешно используются для модернизации инфраструктуры, в том числе на рынках энерго- и теплоснабжения практически во всех странах мира (как экономически развитых, так и развивающихся). В мире накоплен большой опыт осуществления проектов публично-частного партнерства, созданы высокотехнологичные инновационные механизмы реализации таких проектов, активно развивается методологическая и образовательная составляющая ПЧП.

2. Украина имеет высокий потенциал для реализации инфраструктурных проектов в форме публично-частного партнерства, что связано с низкими технико-экономическими показателями, изношенностью и неразвитостью инфраструктуры, ограниченными возможностями по бюджетному финансированию проектов ее развития и модернизации. Вместе с тем за последние 12 лет, прошедших с утверждения Закона Украины «О концессиях», в Украине не реализовано ни одного проекта в форме публично-частного партнерства в соответствии с международными стандартами, который мог бы претендовать быть рекомендованным для включения в «список лучших мировых практик» или хотя бы быть признанным позитивным.

3. На сегодня возможности реализации проектов ПЧП в Украине чрезвычайно ограничены, что связано с наличием следующих факторов:

- ✓ несовершенная и противоречивая нормативно-правовая база, регулирующая участие частного бизнеса в инфраструктурных проектах (отсутствие единых подходов и механизмов к инициированию и подготовке проектов ПЧП даже в рамках одной правовой формы, например, концессии; противоречивое регулирование отдельных этапов подготовки и реализации проектов в форме ПЧП различными законами и нормативно-правовыми актами, неурегулированность целого ряда важных вопросов в этой сфере и т.п.);
- ✓ отсутствие системы государственной поддержки проектов в форме ПЧП, в том числе непонимание публичной властью необходимости предоставления такой поддержки, отсутствие соответствующих бюджетных механизмов, декларативность и противоречивость норм законодательства в этой сфере;
- ✓ находящаяся в зачаточном состоянии институциональная среда в сфере ПЧП (отсутствие единого координирующего центра по развитию ПЧП в Украине; недостаток знаний и опыта в сфере ПЧП у представителей публичной власти; отсутствие законодательно утвержденных требований к квалификации специалистов, принимающих решения по проектам ПЧП; слабо развитая экспертная среда по вопросам ПЧП и непонимание публичной властью необходимости привлечения экспертов и консультантов для подготовки проектов; отсутствие возможностей для получения системных знаний в этой сфере и т.п.);
- ✓ негативное отношение общества к частному бизнесу, сформировавшееся вследствие преимущественно негативного опыта реализации инфраструктурных проектов с участием частного бизнеса, большого числа неудачных примеров реализации

арендных и концессионных соглашений по отношению к коммунальной собственности, незнания зарубежного опыта в этой сфере;

- ✓ отсутствие партнерских отношений по оси «бизнес — власть», высокая зависимость бизнеса от власти и изменения политической ситуации, коррупционность при принятии государственных решений, практически не прекращающийся «предвыборный синдром».

4. Модель привлечения частного сектора в коммунальную инфраструктуру в Украине на сегодня не соответствует международным принципам и стандартам и имплементирована законодательно на чрезвычайно примитивном уровне. Эффективно реализовывать проекты ПЧП в таких условиях невозможно. Исходя из этого нужно ориентироваться на реализацию пилотных проектов, отработывая на них методологию и совершенствуя законодательство.

5. Основными задачами, которые необходимо решить в первую очередь для получения позитивных результатов от проектов ПЧП, можно назвать следующие:

а) обеспечить гарантии выполнения публичным сектором (государством и/или органами местного самоуправления) взятых на себя обязательств в рамках договора о публично-частном партнерстве на весь срок реализации проекта. Для этого необходимо придать обязательствам публичной власти по проектам публично-частного партнерства статус государственных гарантий и законодательно урегулировать процедуры принятия таких решений.

б) концептуально определиться с вопросами государственной поддержки реализации проектов ПЧП (предоставление государственных и местных гарантий, использование государственных и местных заимствований, инвестиционных субвенций, налоговых льгот, разработка бюджетных механизмов компенсации убытков концессионеров, вызванных действиями публичной власти и т.п.) и внести соответствующие изменения в бюджетное и налоговое законодательство. При этом законодательно должны быть определены принципы, критерии и порядок предоставления государственной поддержки для реализации проектов ПЧП;

в) в случае реализации проектов публично-частного партнерства, предполагающих инвестирование в объекты инфраструктуры, имеет смысл использовать более прогрессивные тарифные методологии, до которых рынок в целом еще не созрел. В связи с этим необходимо урегулировать вопросы использования «специальных расчетных тарифов» при реализации концессионных соглашений, сопровождающихся значительными инвестиционными вложениями в модернизацию/ строительство инфраструктурных

объектов. В этой связи нужно определиться с порядком формирования и применения «специальных расчетных тарифов» и порядком компенсации концессионеру разницы между «специальным расчетным тарифом» и тарифом, установленным в соответствии с законодательством;

г) законодательно предусмотреть обязательность наличия квалификации у представителей публичной власти, принимающих решения в сфере ПЧП. Создать постоянно действующие обучающие центры по вопросам ПЧП, такие как кафедра государственно-частного партнерства в Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации, тренинговые центры по вопросам ПЧП при образовательных учреждениях, банках и других организациях. В Украине ничего подобного не существует.

6. Решение перечисленных в п. 5 задач должно сопровождаться системной работой по формированию и внедрению модели публично-частного партнерства в Украине. Первоочередными задачами концептуального характера в этой сфере являются:

а) сформулировать институциональную модель публично-частного партнерства для Украины — концептуально, основываясь на анализе существующего законодательства и вызванных им проблем, а также на международных принципах и подходах;

б) разработать Стратегию развития публично-частного партнерства в Украине, включив в нее мероприятия по развитию законодательства, формированию институциональной среды, повышению квалификации публичного сектора, изменению отношения общества к частному бизнесу;

в) организовать широкую просветительскую деятельность по вопросам публично-частного партнерства среди государственных служащих, органов местного самоуправления и представителей гражданского общества. Необходимо создать среду, готовую для восприятия проектов в форме ПЧП, сформировать доверительное и уважительное отношение общества и власти к социально ответственному частному бизнесу;

г) создать Национальный банк развития, разработать и внедрить механизмы использования для кредитования инфраструктурных проектов в форме ПЧП пенсионных, страховых и других государственных фондов с целью снижения рисков изменения валютных курсов.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

Приложение 1

ТАБЛИЦА 1

Сравнительная характеристика различных моделей организации рынка теплоснабжения

Характеристики	Рыночная модель	Государственное регулирование	Гибридная модель
Цели	Наивысшее качество и надежность теплоснабжения за наименьшую цену	Стимулирование эффективности работы субъектов рынка. Защита потребителей. Обеспечение надежности теплоснабжения и горячего водоснабжения на долгосрочную перспективу	Наивысшее качество и надежность теплоснабжения за наименьшую цену. Стимулирование эффективности работы субъектов рынка. Защита потребителей. Обеспечение надежности теплоснабжения и горячего водоснабжения на долгосрочную перспективу
Сущность	Конкуренция на рынке теплоснабжения – потребители выбирают то, что им выгоднее	Государство регулирует деятельность на рынке централизованного теплоснабжения (лицензирование, тарифообразование, доступ к услугам), тем самым обеспечивая оптимальные условия для развития рынка и защиты прав потребителей	Зонирование территорий по отношению к наиболее эффективным формам теплоснабжения. Территория страны разбивается на зоны ЦТ и остальные, каждая из которых регулируется в разном режиме (соответственно государственное регулирование и рыночная модель)
Наличие конкуренции на рынке	Конкуренция между способами теплоснабжения и видами отопления	Монополия на рынке централизованного теплоснабжения	Монополия на рынке теплоснабжения в зонах ЦТ. Конкуренция между способами теплоснабжения и видами топлива на других территориях (не зоны ЦТ)

Наличие конкуренции на рынке	Конкуренция между способами теплоснабжения и видами отопления	Монополия на рынке централизованного теплоснабжения	Монополия на рынке теплоснабжения в зонах ЦТ. Конкуренция между способами теплоснабжения и видами топлива на других территориях (не зоны ЦТ)
Инструменты	<p>Оптовая конкуренция между производителями (генерациями) тепловой энергии.</p> <p>Прямая конкуренция между ЦТ и иными видами теплоснабжения (более высокий уровень).</p> <p>Мониторинг ситуации на рынке (в случае возникновения или предпосылок для возникновения «провалов рынка» принятие адекватных управляющих решений вплоть до введения режима регулируемого рынка)</p>	<p>Лицензирование деятельности субъектов хозяйствования на рынке теплоснабжения (цель — обеспечение надежности и качества услуг, безопасность функционирования сложных инфраструктурных объектов).</p> <p>Тарифообразование (утверждение тарифов для субъектов хозяйствования естественных монополий, которые покрывают им расходы на эксплуатацию систем централизованного теплоснабжения и их своевременную модернизацию).</p> <p>Обеспечение недискриминационного доступа потребителей к товарам/услугам, производимым/предоставляемым субъектами хозяйствования — монополиями на рынке теплоснабжения.</p> <p>Контроль за деятельностью субъектов рынка — естественных монополий</p>	<p>В зонах ЦТ — инструменты модели государственного регулирования, в остальных — рыночное регулирование</p>
Субъект регулирования	Органы исполнительной власти, ответственные за сферу теплоснабжения	Независимая регулирующая комиссия	Органы исполнительной власти, ответственные за сферу теплоснабжения

Продолжение табл. 1

Характеристики	Рыночная модель	Государственное регулирование	Гибридная модель
Объекты регулирования	Субъекты рынка, которые действуют в соответствии с законодательством	Субъекты естественных монополий и на смежных рынках (компания, осуществляющие производство, транспортировку и поставку тепловой энергии)	В зонах ЦТ – субъекты естественных монополий и на смежных рынках (компания, осуществляющие производство, транспортировку и поставку тепловой энергии). В остальных зонах субъекты рынка, которые действуют в соответствии с законодательством
Тарифообразование	Тарифы формируются на конкурентном рынке	Тарифы утверждаются регулятором (в некоторых случаях регулятор утверждает методики формирования тарифов)	Для зон ЦТ – тарифы устанавливает регулятор, для остальных – они формируются на конкурентном рынке
Лицензирование компаний – субъектов рынка теплоснабжения (обслуживающих системы ЦТ)	+	+	+
Мониторинг рынка теплоснабжения со стороны государства	+	+	+
Защита прав потребителей государственными институтами	+	+	+

Некоторые примеры организации государственного регулирования на рынках централизованного теплоснабжения

Румыния.

Национальная регулирующая комиссия по муниципальным услугам была создана в Румынии в 2002 г. и действует в соответствии с Законом о муниципальных услугах и другими нормативными актами правительства. Цель создания Комиссии — регулирование, мониторинг и контроль на рынке муниципальных услуг и на смежных рынках.

Координацию работы Комиссии осуществляет вице-премьер-министр, по табелю о рангах она находится в подчинении Министерства администрации и внутренних дел.

В соответствии с законом Комиссия имеет полномочия осуществлять регулирование в следующих сферах:

- ✓ водоснабжение;
- ✓ водоотведение;
- ✓ очистка сточных вод;
- ✓ производство, транспортировка и поставка тепловой энергии в централизованных системах теплоснабжения;
- ✓ сбор и переработка бытовых отходов;
- ✓ общественное освещение;
- ✓ местный общественный транспорт.

Если проанализировать функции этой Комиссии, то непривычным является регулирование ею рынка бытовых отходов, традиционно не относящегося к рынку естественных монополий. Но с другой стороны, эта сфера, так как она организована в Румынии, предполагает наличие искусственно созданной монополии на рынке сбора и переработки бытовых отходов. В какой-то степени это можно понять и принять, поскольку, если не монополизировать на местном уровне сферу сбора бытовых отходов, нельзя будет и обеспечить обязательную переработку всего собранного на этой территории мусора с использованием единого подхода и единой технологии.

Румынская Комиссия (ANRSC) действует, основываясь на следующих принципах:

- ✓ защита интересов потребителей муниципальных услуг;
- ✓ продвижение конкуренции и экономической эффективности сектора муниципальных услуг, действующего в условиях монополии;
- ✓ обеспечение прозрачности, доступности, недискриминационности и защиты потребителей;
- ✓ обеспечение сбалансированных, нацеленных на результат контрактных отношений;
- ✓ сохранение ресурсов, окружающей среды и здоровья населения.

Функциями Комиссии являются:

- ✓ разработка и утверждение правил деятельности на рынках, подлежащих регулированию;
- ✓ выдача лицензий и разрешений;
- ✓ контроль за исполнением лицензионных условий;
- ✓ контроль за реализацией муниципальных программ по модернизации и реабилитации объектов муниципальной инфраструктуры;
- ✓ разработка методологии формирования и изменения тарифов;
- ✓ проведение экспертизы цен/тарифов на услуги субъектов, действующих в условиях монополии;
- ✓ инициирование разработки и принятия законодательных актов, регулирующих деятельность субъектов в соответствующих сферах;
- ✓ организация и ведение информационной базы для сбора, обработки и анализа данных по муниципальным услугам в сферах, подлежащих регулированию, а также анализ деятельности операторов на соответствующих рынках, в том числе для использования этой информации при принятии управленческих решений на уровне государства;
- ✓ разработка и адаптация критериев определения индикаторов мониторинга соответствующих рынков;
- ✓ организация мониторинга, оценки и контроля исполнения законов на рынках, подлежащих регулированию;
- ✓ контроль за соблюдением методики формирования тарифов и применение санкций в случае ее нарушения;
- ✓ инициирование подготовки и организация проведения обучающих программ для субъектов рынка;
- ✓ подготовка и представление правительству ежегодного доклада о рынке муниципальных услуг, подлежащих регулированию Комиссией, а также о деятельности Комиссии.

Финансирование Комиссии осуществляется в основном за счет средств, получаемых от выдачи лицензий и разрешений (0,1% платы за лицензию), а также от предоставления консультационных услуг субъектам рынка.

Все расчеты с предприятиями централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения осуществляются по показателям счетчиков, которыми обеспечено 100% всех зданий, что стало возможным благодаря 100%-му охвату жилого фонда кондоминиумами.

ANRSC использует интересный (в качестве примера для Украины) подход к лицензированию в сфере централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. Лицензии выдаются Комиссией субъектам, желающим быть операторами соответствующих объектов, но *не обязательно имеющим к ним хоть какое-то отношение*, исходя из следующих критериев:

- ✓ наличие компетентного в управленческих вопросах менеджмента;
- ✓ знание законодательства по вопросам регулирования соответствующих рынков;
- ✓ необходимый минимум технических средств и техническая компетенция;
- ✓ удовлетворительное экономическое и финансовое состояние претендента (исключается получение лицензии убыточным предприятием);

- ✓ наличие необходимых допусков и разрешений для выполнения определенных работ.

По закону в Румынии управлять объектами централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения могут операторы, имеющие лицензию. В случае, если оператор нарушает условия и правила деятельности на соответствующем рынке, у него изымается лицензия и соответствующий орган местного самоуправления обязан в установленный законом срок провести тендер на привлечение нового оператора для управления соответствующим объектом. В конкурсе могут принимать участие только лицензированные операторы.

Подобный подход может быть использован как альтернативный по отношению к модели введения временного управляющего субъектами естественных монополий, которая периодически обсуждается в Украине. Вместе с тем внедрение используемого в Румынии подхода потребует достаточно серьезного пересмотра системы лицензирования на рынках централизованного теплоснабжения.

Интересно, что в случае нарушения законодательства органом местного самоуправления, например, при установлении тарифов, ANRSC применяет санкции к его руководителю. Их размер является весьма значительным и в зависимости от нарушения может составлять от 10 до 15 тыс. евро, что серьезно дисциплинирует соответствующих должностных лиц.

Что касается обеспечения независимости ANRSC, то этот вопрос в Румынии решается не лучшим образом. Глава Комиссии назначается премьер-министром по представлению министра администрирования и внутренних дел, а уволен он может быть премьер-министром в любой момент по той же процедуре. Другие члены комиссии назначаются в порядке, принятом для соответствующего руководящего состава других министерств и ведомств.

Болгария.

Национальная регулирующая комиссия в Болгарии создана более 10 лет назад и является ответственной за регулирование тарифов на электроэнергию, газ, тепло, водоснабжение и водоотведение. При этом деятельность по электроснабжению, газоснабжению и централизованному теплоснабжению лицензируется, по централизованному водоснабжению и водоотведению — нет.

В сфере теплоснабжения в Болгарии работают только 3 государственные компании, все остальные — частные.

К функциям Комиссии относится утверждение бизнес планов для всех субъектов, работающих на рынках, подлежащих регулированию, а также формирование тарифов с учетом показателей бизнес-планов.

Комиссия состоит из 13 человек (председатель, шесть комиссионеров, ответственных за регулирование в секторе централизованного водоснабжения и водоотведения, шесть комиссионеров — за регулирование на рынке газа, электроэнергии, централизованного теплоснабжения). Члены Комиссии избираются Кабинетом Министров на пять лет. Все решения принимаются голосованием, за каждое из решений должны проголосовать минимум пять че-

ловек, специализирующихся на регулировании соответствующих рынков, включая председателя.

Деятельность Комиссии базируется на специальных законах об энергетике и о водоснабжении. Финансирование ее осуществляется за счет государственного бюджета. При этом компании, подлежащие регулированию, оплачивают сбор за регулирование, который зачисляется в государственный бюджет (например, для компаний водоснабжения и водоотведения он составляет 0,5% стоимости поданной потребителям воды).

В Болгарии, как и в Румынии, законодательно определена обязательность установки счетчиков на всех зданиях и фактически обеспечен 100%-й учет потребления электроэнергии, газа, тепла и воды.

Государственный и местный бюджеты практически не выделяют средств на субсидирование деятельности компаний электроснабжения, газоснабжения, централизованного теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения. Вся деятельность компаний, и в том числе программы по модернизации, финансируются за счет тарифов.

Польша.

В Польше регулирование энергетического сектора и обеспечение развития конкуренции в данном секторе обеспечивает государственный орган Energy Regulatory Office (ERO)¹.

В структуру ERO входит центральный аппарат и девять территориальных органов. В центральном аппарате функционируют: департамент контроля предприятий энергетического сектора; департамент тарифного регулирования; департамент развития конкуренции; департамент международного сотрудничества и сравнительных исследований; правовой департамент; административный департамент.

Задачами и полномочиями ERO в сфере регулирования объектов централизованного теплоснабжения и когенерации являются:

- ✓ лицензирование деятельности по производству, передаче и дистрибуции тепловой и электрической энергии;
- ✓ согласование и контроль за тарифами на теплоснабжение и электроэнергию, включая оценку адекватности расчета издержек при формировании тарифа;
- ✓ утверждение корректировочных индексов, определяющих максимальный уровень доходов, либо роста тарифов или иных платежей;
- ✓ разрешение споров, возникающих между производителями и потребителями в регулируемых сферах;
- ✓ пресечение монополистической деятельности предприятий энергетического сектора;
- ✓ контроль за соблюдением квалификационных требований к персоналу, работающему в энергетическом секторе.

В Польше законодательно установлены единые принципы формирования тарифов на теплоснабжение, газоснабжение и электроснабжение.

¹ <http://www.ure.gov.pl/portal/en/>

В зависимости от рассматриваемого вида экономической деятельности тарифы на теплоснабжение должны включать следующие составляющие¹:

для сферы генерации тепловой энергии:

- ✓ стоимость генерации (на МВт);
- ✓ стоимость тепловой энергии (на ГДж);
- ✓ стоимость передачи тепловой энергии (на тонну либо метр кубический воды);

для сферы передачи и дистрибуции:

- ✓ фиксированный платеж за услугу передачи (на МВт);
- ✓ переменный платеж за услугу передачи (на ГДж);
- ✓ абонентская плата (на единицу измерения);
- ✓ платеж за присоединение (на количество средств измерений).

Местные власти и органы местного самоуправления отвечают за планирование (координацию деятельности в области планирования) генерации в сферах теплоснабжения, электроэнергетики и газоснабжения.

Украина.

Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере коммунальных услуг, является государственным коллегиальным органом, подчиненным Президенту Украины и подотчетным Верховному Совету Украины.

Комиссия осуществляет государственное регулирование в сфере теплоснабжения (кроме деятельности субъектов хозяйствования, осуществляющих комбинированное производство тепловой и электрической энергии и/или использующих нетрадиционные и возобновляемые источники энергии), централизованного водоснабжения и водоотведения.

В соответствии с законодательством Комиссия осуществляет:

- ✓ лицензирование хозяйственной деятельности по централизованному теплоснабжению, централизованному водоснабжению и водоотведению в объемах, превышающих уровень, установленный лицензионными условиями;
- ✓ разработку и утверждение лицензионных условий и порядка контроля за их выполнением для регулируемых ею видов деятельности;
- ✓ разработку порядков (методик) формирования тарифов на коммунальные услуги для субъектов естественных монополий и субъектов хозяйствования на смежных рынках, лицензирование деятельности которых осуществляется Комиссией;
- ✓ контроль за деятельностью субъектов естественных монополий и субъектов хозяйствования на смежных рынках, применение соответствующих санкций за нарушения ими условий и правил осуществления такой деятельности;

¹ Аналитический доклад «Тарифы на услуги жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации в 2000–2010 годах». Институт энергетики и финансов Российской Федерации, Газпромбанк, Фонд содействия реформированию ЖКХ Российской Федерации. М., 2010.

- ✓ контроль за недопущением перекрестного субсидирования;
- ✓ контроль за целевым использованием средств, полученных за счет тарифов при осуществлении лицензируемых Комиссией видов деятельности, в том числе за исполнением инвестиционных программ, средства для которых предусматриваются в тарифах;
- ✓ контроль за качеством товаров/услуг, производимых/предоставляемых субъектами естественных монополий и на смежных рынках в сфере коммунальных услуг.

Комиссия устанавливает тарифы на коммунальные услуги субъектам естественных монополий и субъектам хозяйствования на смежных рынках, лицензирование деятельности которых ею осуществляется, а также определяет: уровень объема производства товаров/предоставления услуг, ниже которых соответствующие субъекты могут осуществлять свою деятельность без лицензии; ограничение по совмещению видов деятельности субъектами естественных монополий и субъектами на смежных рынках; порядок формирования оплаты за подключение к сетям соответствующих субъектов и контроля за его исполнением.

Комиссия состоит из Главы и шести членов, которые назначаются и увольняются Президентом Украины путем издания соответствующих указов. Срок полномочий членов (и Главы) — 6 лет. Один и тот же человек не может быть членом и/или Главой Комиссии более двух сроков.

Вместе с тем в соответствии с Законом Украины «О естественных монополиях»¹ Глава и члены Комиссии могут быть уволены со своих должностей в случае подачи ими заявления об отставке, невозможности исполнять свои обязанности по состоянию здоровья, прекращения гражданства Украины, грубого нарушения служебных обязанностей, приобретения законной силы обвинительным приговором суда в совершении преступления, наличия других оснований, предусмотренных законодательством. Законом отдельно отмечено, что основанием для увольнения Главы и членов Комиссии не может быть получение полномочий новым Президентом Украины.

В заключение отметим, что подобные комиссии существуют и в других странах мира. Так, в Армении создана Комиссия по регулированию публичных услуг — независимый орган, подотчетный только Парламенту и Президенту, целью деятельности которого является поддержание баланса интересов предприятий водоснабжения и потребителей. Подобный подход также реализован в Словакии, странах Балтии и других странах.

¹ Закон України «Про природні монополії» від 20.04.2000 р. № 1682-III.

Приложение 3

Определение товаров и услуг в сфере теплоснабжения в Российской Федерации и Литве

Таблица 1

Товары и услуги на рынке теплоснабжения Российской Федерации¹

Товары	Услуги
Теплоноситель (пар, вода)	Передача тепловой энергии (теплоносителя). <i>Не рассматривается как отдельная услуга для компании, владеющей на праве собственности или ином законном основании источником тепла и тепловыми сетями. В этом случае стоимость транспортировки тепловой энергии учитывается в ее цене</i>
Тепловая энергия — энергетический ресурс, при потреблении которого изменяются термодинамические параметры теплоносителей (температура, давление)	Поддержание резервирования тепловой мощности при отсутствии потребления тепловой энергии. <i>Услуга оплачивается независимо от того, получает ли потребитель тепловую энергию. Важно, чтоб потребитель был подключен к системе теплоснабжения</i>
	Подключение к системам теплоснабжения. <i>Услуга оплачивается лицом, осуществляющим строительство здания, строения, сооружения, подключаемых к системе теплоснабжения, а также лицами, осуществляющими реконструкцию здания, строения, сооружения в случае, если данная реконструкция влечет за собой увеличение тепловой нагрузки реконструируемых здания, строения, сооружения</i>

¹ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении».

Продолжение табл. 1

Товары	Услуги
	<p>Централизованное отопление — подача по централизованным сетям теплоснабжения и внутридомовым инженерным системам отопления тепловой энергии, обеспечивающей поддержание в жилом доме, в жилых и нежилых помещениях в многоквартирном доме, в помещениях, входящих в состав общего имущества в многоквартирном доме, определенной температуры воздуха</p>
	<p>Централизованное горячее водоснабжение — снабжение горячей водой, подаваемой по централизованным сетям горячего водоснабжения и внутридомовым инженерным системам в жилой дом (домовладение), в жилые и нежилые помещения в многоквартирном доме, а также в помещения, входящие в состав общего имущества в многоквартирном доме</p>
	<p>Коммунальная услуга по горячему водоснабжению — производство и предоставление с использованием внутридомовых инженерных систем, включающих оборудование, входящее в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме (при наличии такого оборудования). <i>Осуществляется в случае отсутствия централизованного горячего водоснабжения</i></p>

Заметим, что такой деятельности как «поставка тепловой энергии», точнее, такой услуги на рынке теплоснабжения в Российской Федерации не существует. При этом в себестоимости тепловой энергии предусмотрены расходы компании на сбыт тепловой энергии, которые отдельно не тарифицируются. Сбыт тепловой энергии не является регулируемым видом деятельности.

Таблица 2

**Товары и услуги на рынке теплоснабжения
Литовской Республики¹**

Товары	Услуги
Горячая вода — подготовленная из <i>питьевой</i> воды путем подогрева до установленной гигиеническими нормами температуры воды. Поставка горячей воды — доставка и продажа потребителям централизованно подготовленной горячей воды	Теплоноситель — специально подготовленная вода, горячая вода, пар, конденсат, другая жидкость или газ, используемые для поставки тепловой энергии Передача тепловой энергии — доставка теплоносителем тепловой энергии по трубопроводам сети передачи тепловой энергии
Поставка тепловой энергии — доставка и продажа централизованно произведенной тепловой энергии потребителям тепловой энергии	Соответствующие публичным интересам услуги — услуги теплового хозяйства, которые определяются законами, Правительством или уполномоченным им органом с учетом публичных интересов

¹ Закон Литовской Республики о тепловом хозяйстве от 20 ноября 2007 г. № X-1329.

Приложение 4

**Определение субъектов рынка теплоснабжения
в Российской Федерации, Литве, Эстонии**

Таблица 1

Субъекты рынка теплоснабжения в Российской Федерации¹

Субъект	Определение субъекта
Теплоснабжающая организация:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Организация, осуществляющая продажу потребителям и (или) теплоснабжающим организациям произведенной тепловой энергии (мощности), теплоносителя и <i>владеющая на праве собственности</i> или ином законном основании <i>источниками тепловой энергии</i> или ◆ организация, осуществляющая продажу потребителям произведенной тепловой энергии (мощности), теплоносителя и <i>владеющая на праве собственности</i> или ином законном основании <i>источниками тепловой энергии и тепловыми сетями</i> в системе теплоснабжения, посредством которой осуществляется теплоснабжение потребителей тепловой энергии или ◆ организация, осуществляющая продажу потребителям приобретенной тепловой энергии (мощности), теплоносителя и <i>владеющая на праве собственности</i> или ином законном основании <i>тепловыми сетями</i> в системе теплоснабжения, посредством которой осуществляется теплоснабжение потребителей тепловой энергии
Теплосетевая организация	<ul style="list-style-type: none"> ◆ <i>Организация, оказывающая услуги по передаче тепловой энергии</i> и владеющая на праве собственности или ином законном основании тепловыми сетями в системе теплоснабжения, посредством которой осуществляется теплоснабжение потребителей тепловой энергии

¹ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении».

Продолжение табл. 1

Субъект	Определение субъекта
Потребитель тепловой энергии (потребитель)	Лицо, приобретающее тепловую энергию (мощность), теплоноситель для использования на принадлежащих ему на праве собственности или ином законном основании теплопотребляющих установках ¹ или лицо, приобретающее тепловую энергию (мощность), теплоноситель для оказания коммунальных услуг в части горячего водоснабжения и отопления
Единая теплоснабжающая организация в системе теплоснабжения ²	Теплоснабжающая организация, которая определяется в схеме теплоснабжения федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации для реализации государственной политики в сфере теплоснабжения или органом местного самоуправления на основании критериев и в порядке, которые установлены правилами организации теплоснабжения, утвержденными Правительством Российской Федерации
Исполнитель	Юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы или индивидуальный предприниматель, предоставляющие потребителю коммунальные услуги

¹ Теплопотребляющая установка — устройство, предназначенное для использования тепловой энергии, теплоносителя для нужд потребителя тепловой энергии.

² Определяется для систем ЦТ на определенных территориях, является монополистом на этой территории.

Таблица 2

Субъекты рынка теплоснабжения в Литве¹

Субъект	Определение субъекта
Бытовой потребитель теплоэнергии	Физическое лицо, покупающее тепловую энергию и (или) горячую воду для своих бытовых нужд
Поставщик горячей воды	Юридическое лицо, поставляющее горячую воду потребителям по договору купли-продажи
Конкурентный потребитель тепловой энергии	Потребитель тепловой энергии, находящийся в конкурентной зоне поставки тепловой энергии, установленной в утвержденном самоуправлением специальном плане теплового хозяйства, или другой установленный Государственной комиссией по контролю за ценами и энергетикой потребитель тепловой энергии, использующий более 1% реализованного поставщиком тепловой энергии за истекший год объема тепловой энергии. Для этих потребителей цена на тепловую энергию устанавливается по принципу индивидуальных затрат
Потребители бесперебойного теплоснабжения	Предусмотренные в утвержденных Правительством или уполномоченным им органом, советами самоуправлений списках учреждения или организации, которым необходимо бесперебойное теплоснабжение
Независимый производитель тепловой энергии	Юридическое лицо, производящее и продающее тепловую энергию и (или) горячую воду поставщику тепловой энергии или, при наличии лицензии на поставку, потребителю

¹ Закон Литовской республики о тепловом хозяйстве от 20 ноября 2007 г. № X-1329.

Продолжение табл. 2

Субъект	Определение субъекта
Лицо, осуществляющее надзор (эксплуатацию) системы отопления и горячего водоснабжения здания	Физическое или юридическое лицо либо учрежденный в Литве филиал юридического лица или другой организации государства, подписавшего соглашение о Европейском экономическом пространстве, которые занимаются предпринимательством в области надзора (эксплуатации) систем и прошли аттестацию в установленном порядке
Поставщик тепловой энергии	Юридическое лицо, поставляющее тепловую энергию потребителям в соответствии с договором купли-продажи
Потребитель тепловой энергии	Юридическое или физическое лицо, которое использует отопительные приборы, присоединенные в установленном порядке к сетям передачи тепловой энергии или системам отопления и горячего водоснабжения зданий

Таблица 3

Субъекты рынка теплоснабжения в Эстонии¹

Субъект	Определение субъекта
Потребитель тепловой энергии	Лицо, покупающее распределяемую через сеть тепловую энергию
Сетевой предприниматель	Предприниматель, использующий сеть для распределения тепловой энергии
Теплопредприниматель	Предприниматель, действующий по крайней мере в одной из следующих сфер деятельности: производство, распределение и продажа тепла, и отвечающий за решение связанных с этой деятельностью коммерческих, технических вопросов и вопросов обслуживания

¹ Закон Эстонии от 2003 г. «О централизованном отоплении».

Приложение 5

Статистическая информация в сфере теплоснабжения

Таблица 1

Прирост тарифов на ЖКУ в реальном выражении¹, 2009 г.,
% от уровня 2001 г.²

	ЖКУ и топливо	Отопление
Россия	144,5	172,5
ЕС	12,0	25,3
Германия	5,5	22,9
Польша	19,2	9,3
Финляндия	15,7	45,3
Великобритания	25,2	—
Украина	45,5	118,1

Источник: Аналитический доклад «Тарифы на услуги жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации в 2000–2010 годах» М.: Институт энергетики и финансов Российской Федерации, Газпромбанк, Фонд содействия реформированию ЖКХ Российской Федерации. 2010.

¹ За вычетом темпов инфляции по ИПЦ.

² В Украине показатели водоотведения не учитываются, в состав отопления включено горячее водоснабжение.



Рис. 1. Динамика среднего тарифа и средней себестоимости услуги теплоснабжения в Украине

Источник: По информации Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины.

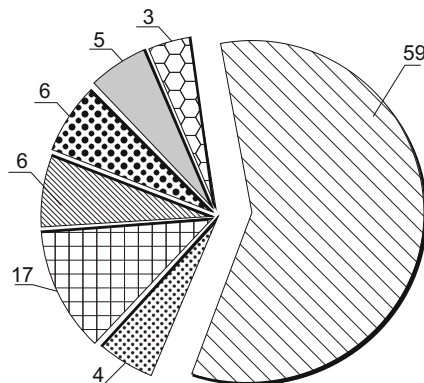


Рис. 2. Структура составляющих себестоимости услуги теплоснабжения (при средней себестоимости 395,24 грн за Гкл)

Источник: По информации Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины.

Приложение 6

Негативные примеры передачи объектов теплоснабжения в частные руки

Таблица 1

Пример Некоторые результаты деятельности

Пример	Некоторые результаты деятельности
<p>Август 1996 г. Энергообъединение «Алматыэнерго» было продано бельгийской компании «Трактебель» по цене 10 долл. за 1 кВт (в десятки раз ниже реальной стоимости) при условии оплаты 50% стоимости наличными, а остальные 50% — с оплатой в дальнейшем. Контракт был подписан правительством Казахстана и бельгийской компанией.</p> <p>В мае 2000 г. правительство Казахстана по инициативе мэрии Алматы расторгло контракт с бельгийской компанией «Трактебель», и владельцем «Алматыэнерго» стала национальная компания «Казтрансгаз»</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Тарифы на электрическую и тепловую энергию в 1997 г. были значительно повышены с тем, чтобы обеспечить компании рентабельность на уровне 25% (фактически рентабельность была 33%). В 1999 г. средний тариф на электроэнергию составлял 3,5 тенге/кВт-ч (70 коп./ кВт-ч при курсе 5 тенге/руб.) и средний тариф на тепловую энергию — 1483 тенге/Гкал (296,6 руб./Гкал). 2. Значительный рост сверхнормативных потерь энергии — потери электроэнергии в электрических сетях (в 1999 г. — 40% при нормативе 16%) и потери тепла в тепловых сетях (1999 г. — 40% при нормативе 10%). 3. Инвестиции составили лишь 30% от взятых обязательств. 4. Перерасход по статье «Услуги и прочие расходы» в первом полугодии 1999 г. составил 44,9% себестоимости продукции компании и превысил плановые расходы в 11,2 раза. 5. План по ремонту энергооборудования и сетей не выполнялся, за первое полугодие 1999 г. освоено лишь 10% планового задания. 6. Учащение аварийных ремонтов, оборудование работало со значительным отклонением от расчетных технико-экономических показателей

<p>В Казахстане к 1995 г. американской энергетической корпорацией AES были приватизированы некоторые из крупнейших энергопредприятий Центральной Азии — Усть-Каменогорская ТЭС (мощностью 240 МВт), Усть-Каменогорская ГЭС (332 МВт), Шульбинская ГЭС (702 МВт), Лениногорская ТЭС (50 МВт), Семипалатинская ТЭС, а также Усть-Каменогорская энергораспределительная система и ряд других</p>	<p>Усть-Каменогорская ТЭС была немедленно закрыта после ее приватизации. Все заводы и фабрики, сконцентрированные в этом районе, были обесценены, а затем приватизированы крупными американскими и европейскими концернами по очень низкой стоимости. Электростанция же после проведения промаж была снова запущена на установленную мощность</p>
<p>В 1996–1998 гг. население Грузии обеспечивалось электроэнергией всего лишь несколько часов в день. В течение зимних месяцев в столице Грузии Тбилиси электроэнергия поступала только в течение 7–9 ч ежедневно. Население было доведено до отчаяния. Как выход из положения была представлена идея приватизации распределительной системы Тбилиси, которую одобрило измученное население. AES Silk Road появи-лась на сцене в роли единственного реального спасителя энергосистемы Тбилиси. Компания за 25 млн долл. стала владельцем 75% акций энергопредприятия и создала филиал AES Telasi, использующий низкие закупочные тарифы, монопольное право и др. В 1999 г. на втором этапе приватизации», корпорация AES приватизировала ТЭС Тбилиси (2 энергоблока мощностью 300 МВт), став владельцем 80% ее акций. Кроме того, распределительная энергосистема в Рустави и Храмский каскад (ГЭС-1 и ГЭС-2 мощностью по 110 МВт) были переданы AES на 25 лет</p>	<p>Положение с энергоснабжением в Грузии существенно не улучшилось. По сообщению международных агентств, в середине ноября 2000 г. после четырехдневного отключения электричества доведенное от холодов до отчаяния население Тбилиси перекрыло главную улицу столицы с требованием к правительству Грузии дать тепло и свет в жилые дома. До сегодняшнего дня отключения электричества для жителей Тбилиси остаются привычным явлением. 11 августа 2004 г. в 21,05 в Тбилиси полностью отключили от электроэнергетики метро и другие здания. Электроснабжение было восстановлено к полудню следующего дня. 25 июня 2009 г. на ЛЭП «Имерети» произошла авария, которая обесточила большую часть Тбилиси. В августе 2010 г. без света остался не только Тбилиси, но еще десятки городов. Все объекты жизнеобеспечения работали на автономных источниках света, а спустя несколько часов энергоснабжение было восстановлено. Последнее серьезное отключение энергоснабжения во всем городе произошло 9 августа 2012 г.</p>

**МНЕНИЯ ЭКСПЕРТОВ УКРАИНЫ О ПРОБЛЕМАХ
РАЗВИТИЯ СИСТЕМ ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ В СТРАНЕ
И СПОСОБАХ ИХ РЕШЕНИЯ**

**ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМ ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ
В УКРАИНЕ: ТАРИФНЫЙ АСПЕКТ**

В.С. Рогачев,

Директор ККП «Донецкгортеплосеть»

Развитие систем теплоснабжения в Украине неразрывно связано с совершенствованием политики тарифообразования в рамках внедрения новых подходов к государственному регулированию субъектов естественных монополий.

При этом необходимо учитывать, что системы теплоснабжения имеют ряд особенностей, влияющих на формирование тарифной политики. Услуги, предоставляемые в сфере теплоснабжения, должны отвечать требованиям минимальных социальных стандартов, уровню средних нормативных расходов на удовлетворение коллективных потребностей и оказываться в момент предъявления спроса на услугу. Кроме того, имеет место сезонность подачи тепловой энергии потребителям, зависимость потребления тепловой энергии от конкретных погодных условий, неразрывность процесса производства и потребления услуг, отсутствие средств авторегулирования и слабая зависимость теплоснабжения от расхода теплоносителя, а также высокий процент покупной электроэнергии и топлива для котельных в структуре себестоимости единицы тепла.

Действующая в настоящее время в Украине тарифная политика в сфере теплоснабжения в определенной степени учитывает указанные особенности, однако требует дальнейшего совершенствования. Прежде всего необходимо осуществить унификацию и гармонизацию нормативно-правовой базы, предусмотреть в составе тарифа инвестиционную составляющую, упростить процедуру корректировки тарифа в случае изменения стоимости энергоносителей, минимальной заработной платы, обеспечить соответствие стоимости оказываемой услуги ее качественному наполнению.

Параллельно с развитием методологии тарифообразования необходимо обеспечить выявление и мобилизацию резервов снижения расходов, что позволит снизить себестоимость и, как следствие, приведет к созданию источника для последующей модернизации систем теплоснабжения. Резервы сокращения расходов неразрывно связаны с внедрением энерго- и ресурсосберегающих проектов, выполнением технически и экономически обоснованных капитальных ремонтов и

реконструкцией энергетического оборудования, а также с упорядочиванием системы расчетов с подрядчиками.

Совершенствование ценообразования в сфере теплоснабжения включает два основных направления: первое — формирование, регулирование и оптимизация себестоимости услуг; второе — формирование тарифа на основе себестоимости с учетом специфики и проблем, препятствующих развитию отрасли.

Одной из таких проблем является отсутствие стимулов для внедрения проектов энерго- и ресурсосбережения у субъектов рынка.

В Украине сложилась устойчивая практика, когда в случае применения тарифов ниже экономически обоснованного уровня, предприятие гарантированно получает компенсацию из государственного бюджета на покрытие разницы в тарифах. Размер компенсации определяется исходя из фактически понесенных расходов и полученных доходов. Вкладывая средства в энергосбережение, предприятие тем самым сокращает расходы на выработку тепловой энергии. При этом его доходная часть останется неизменной. В итоге, реализуя энергосберегающие проекты, предприятие ухудшает свое финансовое состояние, поскольку получаемая им компенсация из бюджета уменьшается на сумму полученной экономии. В результате экономический эффект для предприятия будет сведен к нулю, а снижение расходной части бюджета за счет снижения компенсационных выплат в результате внедрения энерго- и ресурсосберегающих мероприятий предприятием получит государство.

Вместе с тем в случае возврата сумм полученной экономии в виде дополнительных компенсационных выплат со стороны государства предприятие сможет получить источник для дальнейшей модернизации систем теплоснабжения либо для решения социальных проблем региона. При этом на государственном уровне необходимо определить направления целевого использования данных средств, а также порядок контроля за их использованием.

Не менее важной является проблема использования дифференцированных цен на основные составляющие затрат на производство тепловой энергии — газ, электроэнергию и воду. В частности, для систем теплоснабжения крупных городов целесообразно устанавливать более низкие цены на поставку газа, электроэнергии и воды за счет экономии при передаче (транспортировке и распределении), обусловленной масштабами городов и количеством потребителей.

Экономически обоснованная тарифная политика в сфере теплоснабжения, стимулирующая субъектов рынка к энергосбережению и эффективному ведению хозяйствования, может и должна стать одним из важных экономических механизмов развития систем теплоснабжения, достижения сбалансированности интересов государства, производителей и потребителей услуг теплоснабжения в Украине.

ИНФОРМАЦИЯ О ККП «ДОНЕЦКГОРТЕПЛОСЕТЬ»

Характеристика предприятия



Коммунальное коммерческое предприятие Донецкого городского совета «Донецкгортеплосеть» является унитарным предприятием, созданным на основании Решения XIII сессии Донецкого городского совета от 27.09.2004 р. № 13/25, согласно Закону Украины «О местном самоуправлении в Украине». Предприятие действует на основании лицензии № АВ597445, № АВ597446, № АВ597447 от 13.06.2012 г., выданной Министерством по вопросам жилищно-коммунального хозяйства Украины. Уставный фонд сформирован за счет взноса Донецкого городского совета коммунального имущества. В своей деятельности предприятие подчиняется Донецкому городскому совету и входит в сферу главного управления благоустройства и коммунального обслуживания Донецкого городского совета.

Предприятие осуществляет управление качеством производства, транспортировки и поставки тепловой энергии согласно требованиям ДСТУ ISO 9001-2009. Основная задача функционирования предприятия — обеспечение бесперебойного, надежного и экономичного снабжения потребителей теплом горячей водой, а также:

- повышение технического и организационного уровня эксплуатации систем теплоснабжения;
- обеспечение безаварийной и надежной работы основного и вспомогательного оборудования объектов;
- развитие и усовершенствование систем теплоснабжения;
- ремонт основного и вспомогательного оборудования тепловых сетей и запорной арматуры;
- монтаж и установка машин специального назначения;
- ремонт трубопроводов и прокладывание линий энергообеспечения и связи местного назначения.

В состав предприятия входят 9 тепловых районов (основных подразделений), территориально расположенных в соответствующих административных районах г. Донецка, 5 вспомогательных цехов и 8 производственных служб.

В настоящее время на балансе предприятия находятся 176 котельных, мощностью от 0,25 до 130 Гкал/ч, 103 тепловых пункта, 5 станций подмеса.

Источники теплоснабжения предприятия оборудованы 560 котлоагрегатами 44 типов единичной мощностью от 0,2 до 50,0 Гкал/ч.

Общая протяженность тепловых сетей и сетей горячего водоснабжения (магистральных и распределительных) составляет 901,2 км в двухтрубном исчислении, в том числе 215,4 км сетей горячего водоснабжения.

Перспективное развитие предприятия

ККП «Донецгортеплосеть» в своем развитии руководствуется разработанной «Схемой теплоснабжения города Донецка на период до 2030 г.», в которой рассмотрена действующая схема теплоснабжения города, предложены пути ее реабилитации и оптимизации.

«Схема теплоснабжения» включена в Реестр схем теплоснабжения в Министерстве регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины. Программа утверждена Решением сессии Донецкого городского совета от 17.06.2011 г. № 6/22.

Программа направлена на решение таких задач, как:

1. Модернизация источников теплоснабжения города Донецка на базе 44 зон крупных источников теплоснабжения тепловой мощностью до 100 МВт. Программой предусмотрена установка пяти когенерационных станций, закрытие 57 низкоэффективных котельных, модернизация и повышение эффективности существующих 68 источников теплоснабжения, в том числе обеспечивающих теплом объекты 1 категории;

2. Снижение потерь при транспортировке тепловой энергии путем перехода на 2-трубную систему теплоснабжения;

3. Улучшение качества услуг по теплоснабжению с применением индивидуальных тепловых пунктов;

4. Улучшение теплового комфорта — повышение температуры внутреннего воздуха в квартирах до +20–22°C, круглосуточное предоставление услуги по горячему водоснабжению.

Научное издание

Запатрина Ирина В.

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМ
ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ В УКРАИНЕ**

Главный редактор ***Е.В. Поливктова***
Редактор ***Р.Н. Гайнетдинова***
Художественное оформление
А.В. Кинбургского
И.А. Жеребцова
Компьютерная верстка ***Т.В. Дмитриенко***

ИД № 03627 от 25.12.2000.

Подписано в печать 00.00.2013.

Формат 60 × 90^{1/16}. Бумага офсетная. Гарнитура «Петербург».

Печ. л. 12,5. Тираж 000 экз. Изд. № 0000.

Заказ

ЗАО «Издательство «Экономика»
123995, Москва, Бережковская наб., 6.
Телефон: 8(499) 240-48-17; 8(499) 240-48-48
<http://www.economizdat.ru>
E-mail: info@economizdat.ru

**ПУБЛИЧНОЕ АКЦИОНЕРНОЕ
ОБЩЕСТВО «КИЕВЭНЕРГО» —
ТЕПЛО И СВЕТ ДЛЯ КИЕВЛЯН**



Публичное акционерное общество «КИЕВЭНЕРГО» — уникальная энергетическая компания с почти столетней историей. Работая как природная монополия на столичном рынке электроэнергии и тепла, КИЕВЭНЕРГО почти полностью обеспечивает потребности столичных потребителей в электроэнергии и на 75% в тепловой энергии.

Сегодня КИЕВЭНЕРГО — это энергетический комплекс, который по специфике и масштабам своей деятельности не имеет аналогов в Восточной Европе. Уникальность компании — в сочетании процессов производства, транспортировки и сбыта энергоресурсов. Электрическая энергия производится на двух теплоэлектроцентралях — ТЭЦ-5 и ТЭЦ-6. На ТЭЦ-5 (установленная электрическая мощность — 700 МВт, тепловая — 1874 Гкал/ч) работают 4 энергетических блока, а также 5 водогрейных котлов. На ТЭЦ-6 (установленная электрическая мощность — 500 МВт, тепловая — 1740 Гкал/ч) работают 2 энергетических блока, а также 6 пиковых водогрейных котлов. Транспортировка электроэнергии обеспечивается сетью воздушных и кабельных линий общей протяженностью более 11,9 тыс. км.

Производство тепловой энергии КИЕВЭНЕРГО осуществляется на ТЭЦ-5, ТЭЦ-6, а также на 4 станциях теплоснабжения и 181 котельной. Общая установленная мощность тепловых источников — 8718 Гкал/ч. Транспортировка тепловой энергии обеспечивается теплосетями общей протяженностью около 2,3 тыс. км (в двухтрубном измерении).

КИЕВЭНЕРГО поставляет электроэнергию как юридическим лицам, так и населению. Тепловая энергия поставляется только юридическим лицам — предприятиям, организациям и учреждениям, а также жилищно-эксплуатационным организациям, которые предоставляют киевлянам услуги по централизованному отоплению и горячему водоснабжению. Исключение — пилотный проект по предоставлению услуг по централизованному отоплению и горячему водоснабжению населению, который реализуется в отдельных микрорайонах столицы.

Сегодня КИЕВЭНЕРГО — это более чем 12-тысячный коллектив высококлассных специалистов, которые активно работают над созданием современной энергетической компании европейского уровня технической эффективности и обслуживания своих клиентов. В составе КИЕВЭНЕРГО — 5 структурных обособленных подразделений, в частности «Киевские тепловые сети», «Киевские электрические сети», «Киевские ТЭЦ», «Автотранспорт», «Контроль и диагностика», а также два филиала — «Энергосервис» и единственный в Киеве мусоросжигательный завод «Энергия».

Для подтверждения статуса Компании, как надежного партнера для каждого киевлянина, КИЕВЭНЕРГО с каждым годом совершенствуется, повышая эффективность производства и качество предоставляемого сервиса. В 2012 г. в развитие столичного энергокомплекса — модернизацию энергоблоков и теплоисточников, трансформаторных подстанций, воздушных и кабельных линий электропередачи, замену теплосетей — КИЕВЭНЕРГО инвестировала более 800 млн гривен. Не меньший объем средств планируется направить на развитие столичного энергокомплекса, повышение надежности электро- и теплоснабжения киевлян и в 2013 г. Чтобы соответствовать вызовам времени, в 2012 г. утверждена «дорожная карта» комплексного долгосрочного развития и работы Компании — Стратегия развития до 2030 г. Ее основные акценты — обеспечение надежности работы и внедрение лучших практик, таких как новая модель управления, повышение операционной эффективности, внедрение автоматизированного учета ресурсов, диверсификация видов топлива, переход на стимулирующее тарифообразование (РАВ), реализация инноваций и прочее. В 2012 г. на предприятии также внедрена система охраны труда и экологического менеджмента в соответствии с международными стандартами. Система управления охраной труда соответствует международному стандарту OHSAS 18001:2007, а экологического менеджмента — ISO 14001:2004. Система экологического менеджмента позволяет последовательно оценивать и минимизировать воздействие на окружающую среду на каждом этапе деятельности всех подразделений КИЕВЭНЕРГО, а система охраны труда направлена на снижение рисков травмирования и упреждения несчастных случаев персонала.

Сегодня ценности Компании — высокое качество управления, эффективность технологий и инвестиций, развитие социального партнерства, направленность на клиента, выполнение обязательств перед акционерами, партнерами, столичной общиной и многотысячным коллективом.

Ответственность КИЕВЭНЕРГО не ограничивается ее ответственностью как эффективной бизнес-структуры, заботится об экономических показателях своей работы. Коллектив КИЕВЭНЕРГО своим трудом способствует реализации социальной политики государства и развития инфраструктуры Киева. Компания несет социальную ответственность за качество продукции, которую она производит, и услуги, которые предоставляет жителям столицы Украины.

Основными акционерами КИЕВЭНЕРГО являются компания ДТЭК (72,39% акций) и НАК «Энергетическая компания Украины» (25% акций).