

Концессии в теплоснабжении: инвестиции вместо субсидий¹

В.И. НЕФЁДКИН, кандидат экономических наук, НОЦ «Сибирский центр изучения проблем и перспектив государственно-частного партнерства», Новосибирский государственный университет, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН.

E-mail: vinn57@yandex.ru

О.П. ФАДЕЕВА, кандидат социологических наук, Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирский государственный университет. E-mail: fadeeva_ol@mail.ru

Д.Р. ГИНЗБУРГ, директор ООО «Концессионные решения», Новосибирск.

E-mail: gdr@gkkk.pro

В статье рассматривается широкий круг проблем теплоснабжения в РФ и в Новосибирской области. Исследуются возможности и ограничения, связанные с применением концессий в качестве инструмента повышения эффективности и надежности теплоснабжения прежде всего в тех населенных пунктах, которые не привлекательны для крупных энергетических компаний. На основе изучения опыта концессий в теплоснабжении в Новосибирской области и интервью, проведенных с инициаторами и участниками проектов, авторы делают выводы как о первых практических результатах, так и о сопутствующих проблемах. В качестве примера рассматриваются проекты модернизации систем централизованного теплоснабжения в р.п. Маслянино и г. Обь. Первые результаты реализации данных проектов показали, что инвестиции со стороны федерального и регионального бюджетов позволили практически полностью отказаться от субсидирования теплоснабжающих организаций. Вместе с тем возможности тиражирования этого опыта из-за ряда институциональных и экономических причин ограничены. Наибольшие риски для потенциальных концессионеров связаны с практикой регулирования тарифов, базирующейся на «экономически обоснованных затратах», и высокими транзакционными издержками передачи в эксплуатацию частной стороне систем централизованного теплоснабжения, ранее обслуживаемых муниципальными унитарными предприятиями. Авторы предлагают использовать новые механизмы финансирования концессий в сфере теплоснабжения, которые могут существенно повысить привлекательность подобных проектов для частных инвесторов и заметно уменьшить потребность в текущих субсидиях из регионального и местных бюджетов на поддержку убыточных теплоснабжающих организаций.

Ключевые слова: теплоснабжение; концессия; Новосибирская область; Маслянино; Обь; государственно-частное партнерство; проектное финансирование

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Правительства Новосибирской области в рамках научного проекта № 18-410-54000/18.

За пределами национальных проектов

Россия давно удерживает явное лидерство среди стран мира по производству тепла в системах централизованного теплоснабжения. Мировой тренд на переход к распределенному производству энергии у нас практически незаметен, а рассчитывать на быстрый прогресс в этом направлении из-за многих обстоятельств не приходится. Особенности отечественного климата не располагают к рискованным экспериментам по полному переключению забот о наличии в домах тепла на конечных потребителей. Надежность теплоснабжения и доступность тарифов для населения и объектов социальной сферы давно вышли из разряда экономических категорий и стали невыблемым политическим императивом. В течение многих лет системы теплоснабжения рассматривались как стратегически важные объекты, которые не могут быть переданы в ведение «алчных коммерсантов» и должны находиться в сфере прямой ответственности и постоянного внимания региональных и муниципальных властей. И в этом был прямой резон – в условиях резко континентального климата подготовка к очередному отопительному сезону приравнивается чуть ли не к стихийному бедствию и является не только приоритетом для чиновников разного уровня, но и буквально вопросом выживания для огромного количества потребителей, подключенных к централизованным сетям.

При всей очевидной важности теплоснабжения в списке национальных проектов до сих пор не нашлось места проекту с условным названием «Тепло». Оно и понятно. Денег потребуется много, а ожидаемый пропагандистский эффект будет явно несоизмерим с предстоящими затратами, ведь потребители реагируют не столько на наличие тепла, сколько на его отсутствие. Крупномасштабные аварии на тепловых сетях еще не стали массовым явлением, а все остальные проблемы (перетоп-недотоп, межсезонные отключения) при регулируемых и относительно щадящих тарифах не воспринимаются большей частью населения как критические. Отдельные из ряда вон выходящие проблемы, как, например, авария на Рубцовской ТЭЦ в Алтайском крае,

на месяц оставившая без тепла половину города², успешно решаются в режиме ручного управления при помощи МЧС или силами крупных и очень социально ответственных корпораций. В общем, несмотря на шокирующие показатели износа объектов теплоснабжения, и особенно тепловых сетей, очевидных признаков скорого апокалипсиса в исследуемой сфере не наблюдается. Это означает, что поводов для национального проекта «Тепло» нет и в обозримом будущем, скорее всего, не появится.

Между тем, по мнению технических специалистов и экспертов, проблемы в сфере теплоснабжения медленно, но верно накапливаются. Избыток генерирующих мощностей и высокая степень износа тепловых сетей – это, пожалуй, важнейшие факторы, которые характеризуют состояние отрасли. Официальная статистика неполна и по некоторым показателям противоречива. Тем не менее она позволяет судить о ключевых тенденциях. Согласно докладу Российского энергетического агентства [Теплоэнергетика., 2018], основанному на данных Росстата, средняя загрузка источников тепловой энергии в отопительный период 2016 г. составляла около 30,1%, а среднегодовая – 17,8%. Потери тепла в коммунальных тепловых сетях по Российской Федерации за период с 2012 г. по 2016 г. увеличились с 10,8 до 11,8%. При этом понятно, что за средними и суммарными цифрами скрываются существенные территориальные различия: чем дальше от столицы, тем хуже состояние централизованных систем теплоснабжения. В некоторых городах Сибирского федерального округа показатели износа теплосетей достигают 70% и даже 100%³.

Сколько стоит тепло?

За разговорами о техническом состоянии отрасли, нюансах разнообразных стратегий и программ, направленных на повышение энергоэффективности, сетованиями на непрозрачность

² В январе 2005 г. из-за отказа системы отопления в северной части г. Рубцовска температура в квартирах и в социальных учреждениях упала до +5 °С. Школы и поликлиники были вынуждены прекратить работу, часть жителей – переехать на время к родственникам и знакомым, имеющим частные дома или квартиры в южной части города. При населении в 160 тыс. чел. от аварии пострадали 70 тыс. Подробнее см.: Долгая дорога к альтернативной котельной. [Эл. ресурс] // Коммерсант. 21.11.2018. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3787080> (дата обращения: 10.02.2019).

³ *Кобец Н.* Теплосети вылетают в трубу // Эксперт-Сибирь. 01.03.2018. URL: <http://expertsib.ru/article/5305> (дата обращения: 10.02.2019).

и неэффективность тарифного регулирования как-то теряется вопрос о том, во сколько реально обходится тепло конечным потребителям, бюджетам разных уровней и стране в целом. Принято считать, что наиболее справедливую цену товара или услуги определяет рынок. Проблема однако в том, что в России есть рынок электроэнергии, но нет рынка тепла, хотя 60% электроэнергии производится на ТЭС⁴. Не случайно экономика теплоснабжения как отрасль научного знания в стране практически отсутствует, за исключением изысканий отдельных энтузиастов-исследователей.

В упомянутом информационно-аналитическом докладе РЭА отмечается устойчивая убыточность или балансирование отрасли на грани окупаемости. Суммарный выпуск продукции в секторе теплоснабжения в 2016 г. составил 984,2 млрд руб. при совокупных расходах в 1065 млрд руб., убытки превысили 80,8 млрд руб.

В течение многих лет в стране декларировался принцип «экономически обоснованных затрат». На практике же регулирование тарифов происходило по принципу «от достигнутого» с поправкой на инфляцию. По большому счету, решение задачи определения «обоснованного» тарифа подгонялось под заранее заданный ответ, определяемый политической конъюнктурой на местах, и, как правило, не имело ничего общего с экономически обоснованным расчетом. Фактически регулировалась не величина тарифа, а его изменение.

При этом всякое уменьшение фактических издержек давало лишний повод регуляторам если и не для снижения тарифа, то, как минимум, для того, чтобы не согласовывать его повышение на следующий период. Если же чрезмерные издержки ставили под угрозу ликвидность организации (а это в основном муниципальные унитарные предприятия – МУП), не позволяя ей своевременно расплачиваться с поставщиками топлива и электроэнергии, государство частично компенсировало их через бюджетные субсидии. Долгие годы такой практики привели к тому, что тепло-снабжающие организации просто-напросто перестали бороться за снижение издержек, осознав, что оно оборачивается для них не только опасностью снижения так называемой «необходимой

⁴ Перспективы когенерации. Энергетический бюллетень. Апрель 2018 г. URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/16709.pdf> (дата обращения: 10.02.2019).

валовой выручки», обеспечивающей возмещение затрат, но и потерей будущих субсидий.

Кроме того, работа в условиях «мягкого бюджетного ограничения», как его определяет Я. Корнаи [Корнаи, 1980], позволяет региональным и местным элитам, контролирующим финансовые потоки в жилищно-коммунальной сфере через управляющие компании и ресурсоснабжающие организации, получать свою ренту. Проблема монетизации этой ренты легко решается через распространенные схемы вывода денежных средств через фирмы-однодневки и офшоры, многочисленные примеры которых можно найти в средствах массовой информации и отчетах правоохранительных органов⁵. Не случайно теплоснабжение часто называют одним из самых расточительных и коррупционноремких сегментов отечественной экономики [Щегольков, Мишин, 2011].

Попытки изменить положение дел в теплоснабжении делались неоднократно, например, через упорядочивание технического регулирования. В 2010 г. был наконец принят федеральный закон о теплоснабжении⁶. Разрабатывались программы роста энергоэффективности, комплексные планы мероприятий, дорожные карты и прочие документы. Но все эти усилия практически не затрагивали экономические механизмы отрасли. Запуск при поддержке Фонда содействия реформированию ЖКХ концессионных проектов в нескольких субъектах Федерации и декларированный переход к новой модели рынка тепла, основанной на расчете предельных тарифов по методу «альтернативной котельной», возродили надежды на позитивные сдвиги. Однако от принятия правильных решений до их практической реализации в масштабах, существенно меняющих ситуацию в отрасли, – дистанция огромного размера.

Долгий путь к концессии

Концессия как одна из форм государственно-частного партнерства (ГЧП) давно и успешно используется в мировой практике. Вместе с тем в России практика применения концессионных соглашений была крайне ограничена. Объективно это было связано с тем, что концессии и другие формы ГЧП рассматривались

⁵ Кто и как ворует в коммунальном хозяйстве страны // Комсомольская правда. 16.11.2011. URL: <https://www.nsk.kp.ru/daily/25788/2770570/> (дата обращения: 10.02.2019).

⁶ Федеральный закон «О теплоснабжении» от 27.07.2010 № 190-ФЗ (ред. от 29.07.2018). URL: [http:// docs.cntd.ru/document/902227764](http://docs.cntd.ru/document/902227764) (дата обращения: 10.02.2019).

прежде всего как способ замещения бюджетных инвестиций частными в отраслях деятельности, связанных с производством так называемых «общественных благ».

При таком понимании если у государства денег много, концессии ему не нужны. Немудрено, что в «тучные годы» интерес к ним был невелик. По мере того, как бюджетное изобилие уходило в прошлое, концессии стали восприниматься как способ дополнительного финансирования социально значимых проектов за счет частных инвестиций. Такое отношение к этому инструменту проектного финансирования, на наш взгляд, тоже является слишком упрощенным и искажает его истинную роль. По нашему мнению, смысл концессии состоит в том, чтобы посредством вовлечения бизнеса в инвестиционную фазу крупных инфраструктурных проектов «включить» для него долгосрочную мотивацию к эффективному управлению ими. С последней задачей, как правило, российский бизнес неплохо справляется.

Еще в 2003 г. по итогам Всероссийского совещания по теплоснабжению в Москве с участием представителей органов законодательной и исполнительной власти был опубликован перечень основных проблем в теплоснабжении, требующих рассмотрения на федеральном уровне. Всего в этот список вошло 74 пункта, включая отсутствие концессионного законодательства. По мнению его составителей, именно концессионный механизм позволил бы сохранить контроль муниципалитетов над работой тепловых сетей, передаваемых в управление частным компаниям. При этом предполагалось, что бизнес может «взять тепловую сеть даже с долгами, если будет знать, что это предприятие передано в концессию на определенное количество лет, за которые можно будет и долги погасить, и заработать» [Основные..., 2003].

Довольно быстро, по российским меркам, – уже в 2005 г. – проблема законодательного регулирования была решена (в юридическом смысле): был принят федеральный закон «О концессионных соглашениях»⁷. Однако с момента принятия закона потребовалось еще более 10 лет, чтобы концессионные соглашения в области теплоснабжения перестали быть экзотикой.

⁷ Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 №115-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/ (дата обращения: 10.02.2019).

По данным компании Re Legal, на 01.10.2016 г. в отношении объектов теплоснабжения было заключено 348 концессионных соглашений с общим объемом инвестиций в 35,4 млрд руб., из которых 29,8 (т.е. более 84%) приходилось на частные инвестиции. Остальные инвестиционные обязательства взяли на себя бюджеты субъектов Федерации (15,4%). Федеральный бюджет профинансировал всего 151,5 млн руб. (0,3%). В среднем на один проект приходилось чуть более 100 млн руб. инвестиций [Концессии..., 2016].

Если учесть, что замена одного километра тепловых сетей требует около 10–20 млн руб., строительство небольшой газовой котельной (мощностью до 1 Мвт) обходится в 10–15 млн руб., а модернизация системы централизованного снабжения в населенном пункте с 12 тыс. жителей стоит не менее 200 млн руб., станет очевидным, что до недавнего времени среди проектов преобладали относительно небольшие по объемам инвестиций – так называемые «эксплуатационные» концессии, в которых концессионеры предполагали осуществлять вложения за счет операционных доходов, полученных от продажи тепла и горячей воды. Низкая доля бюджетного финансирования и традиционно низкая рентабельность объектов теплоснабжения препятствовали осуществлению более масштабных по объемам и экономическим последствиям концессионных проектов.

В 2016 г. с подключением к процессу Фонда содействия реформирования ЖКХ ситуация изменилась, о чем подробнее – в следующей главе.

Мерцающее окно возможностей

В полном соответствии с общероссийским трендом проблемы в теплоснабжении Новосибирской области нарастают по мере удаления от областного центра. Практически все опрошенные нами специалисты отмечали удручающее положение в районах Новосибирской области: это старые котельные, очень низкий КПД генерации и т.д. Изношенность оборудования приводит к тому, что, например, в районном центре Черепаново при нормативных параметрах температуры на входе и выходе системы отопления 90/70 °С фактические показатели составляют 50/40, и система не может ни технически, ни технологически работать

в другом режиме⁸. Существующие схемы теплоснабжения крайне несовершенны в инженерном отношении и расточительны в экономическом, но денег на их модернизацию в местных бюджетах катастрофически не хватает, а возможности областного бюджета, реализующего программы поддержки жилищно-коммунального хозяйства в районах области, весьма ограничены.

Первый опыт концессий в теплоснабжении в области нельзя признать удачным. Ни один из концессионных проектов, инициированных до 2016 г., не дошел до стадии реализации. Показательна в этом отношении история с концессией в г. Бердске. В сентябре 2015 г. администрация Бердска подписала концессионное соглашение в отношении системы коммунальной инфраструктуры объектов теплоснабжения с компанией «Багира-М», специализирующейся на производстве пластмассовой тары. Однако по факту концессия не состоялась, так как концессионер не выполнил условие договора – не погасил долги кредиторам и не предоставил инвестиционный план [Кожин, 2016]. В ноябре 2017 г. соглашение было расторгнуто⁹. Отсутствие гарантированного (федерального и регионального) финансирования и навязываемые местными администрациями обязательства по погашению старых долгов, выбор концессионеров, не обладающих специальными, требуемыми для строительства и эксплуатации тепловых сетей компетенциями, – это, на наш взгляд, основные причины провалов первых концессий.

Ситуация изменилась только в 2016 г. и прежде всего потому, что приоткрылось новое «окно возможностей» в части финансирования подобных проектов. Именно благодаря этому были запущены первые крупные концессионные соглашения с полной модернизацией систем теплоснабжения – в рабочем поселке Маслянино и г. Обь. Эти проекты одними из первых в России получили поддержку Фонда содействия реформированию ЖКХ. В соответствии с регламентом фонда, проекты модернизации могли претендовать (на конкурсной основе) на федеральное софинансирование в пределах 60% их стоимости, но не более 300 млн руб. Остальные вложения должны были обеспечить

⁸ По данным обследования, проведенного ООО «Концессионные решения».

⁹ URL: <https://berdsk-online.ru/news/obshchestvo/mer-berdska-rastorgnul-koncessionnoe-soglashenie-s-firmoy-bagira-m>

частный инвестор и субъект Федерации (каждый по 20% от общей стоимости проекта)¹⁰.

Сегодня, через два с лишним года после подписания этих концессионных соглашений, можно оценить их предварительные результаты. В течение двух лет в обоих проектах, реализуемых компанией «ИТ Синтез», специализирующейся на проектировании и строительстве газовых котельных, полностью была завершена строительная часть. К отопительному сезону 2017–2018 гг. все планируемые объекты были введены в эксплуатацию.

В рабочем поселке Маслянино за 2016–2018 гг. были введены шесть новых газовых котельных суммарной мощностью 3,82 МВт вместо старых угольных, которые были выведены из эксплуатации, построены 2,3 км новых тепловых сетей и модернизированы 6,5 км действующих. Совокупные инвестиции составили 228 млн руб.¹¹ В результате, по словам главы администрации поселка, с повестки дня местной власти были практически сняты проблемы, сопутствующие эксплуатации технически несовершенного, морально и физически устаревшего теплового хозяйства: «Исчезла эта головная боль... Я сейчас не ложусь спать в тревожном ожидании,

¹⁰ На подобных условиях в 2015–2018 гг. Фонд принял участие в финансировании 45 проектов модернизации систем коммунальной инфраструктуры в 22 субъектах РФ. Их общая стоимость составила 10,42 млрд руб., фактические вложения фонда – 4,90 млрд руб. Если учесть, что совокупная потребность в инвестициях только в системы теплоснабжения оценивается в 2–2,5 трлн руб., эти цифры не впечатляют. Скорее можно говорить об ограниченном во времени и территориальном распространении эксперименте, который, к сожалению, был завершен слишком быстро. В 2018 г. финансирование новых проектов за счет средств Фонда было приостановлено. Теперь софинансирование проектов в размере до 50% может осуществляться только за счет региональных и муниципальных бюджетов, что кардинально снижает их привлекательность для потенциальных инвесторов-концессионеров.

¹¹ Срок концессионного соглашения составляет 25 лет. Его объекты относятся к системе теплоснабжения, а также к вновь создаваемым – это будущие объекты коммунальной инфраструктуры, предназначенные для производства, передачи и распределения тепловой энергии и горячего водоснабжения на территории рабочего поселка. Концессионер взял на себя обязательство создать, модернизировать (реконструировать) и ввести в эксплуатацию объекты соглашения. Концедент обязался предоставить концессионеру права владения и пользования этими объектами. В соглашении оговорен размер планируемых расходов концессионера (45,7 млн руб.) и расходов концедента (183,1 млн руб., включая вклад Фонда, регионального бюджета и бюджета МО), который не может быть увеличен в случае превышения сметной стоимости проекта. Оговорено, что плата концедента перечисляется по мере завершения отдельных этапов работ создания (или) реконструкции (модернизации) объектов соглашения, а также после их ввода в эксплуатацию. См.URL: <https://investinfra.ru/novosti/opredelen-pobeditel-konkursa-na-modernizaciyu-obektov-teplosnabzheniya-i-goryachego-vodosnabzheniya-v-novosibirskoy-oblasti.html> (дата обращения: 18.02.2019).

что завтра кто-то что-то отключит и еще что-то произойдет. Мы получили более устойчивую работу системы».

В качестве позитивного косвенного эффекта от проекта жители поселка получили неожиданный «бонус» в виде газификации 150 индивидуальных домов. Дело в том, что модернизация сети в одном из микрорайонов поселка потребовала бы значительных дополнительных затрат. Но в результате досконального изучения ситуации победила логика альтернативных издержек: дома были отключены от централизованного теплоснабжения, а распределительные сети демонтированы. Взамен жители получили «под ключ» газификацию своих домов и готовые к использованию комплекты оборудования для индивидуального газового отопления. Это решение, полностью профинансированное за счет средств из областной программы газификации, позволило в конечном счете сократить стоимость проекта модернизации и сэкономить бюджетные средства. Кроме того, закрытие угольных котельных заметно улучшило экологическую обстановку в поселке.

Еще более масштабный проект был осуществлен в г. Обь, где неэффективная генерация сочеталась с огромными потерями в изношенных тепловых сетях и низкой платежной дисциплиной населения (собираемость платежей за тепло составляла около 40%). За два года здесь были введены четыре газовые котельные суммарной мощностью 36,4 Мвт, построены 1,4 км новых и реконструированы 14,6 км действующих тепловых сетей. Общая стоимость проекта составила около 460 млн руб. Концессионеру удалось решить не только технические задачи – в течение года собираемость платежей выросла более чем в два раза¹².

Ловушка для концессионера

Очевидная эффективность проекта для концедента вовсе не означает автоматического отсутствия проблем для концессионера. Главная из них – сложность достижения уровня рентабельности, позволяющего обеспечить не только возмещение текущих расходов, но и возврат инвестиций. Как показало наше исследование, эта как будто бы чисто экономическая проблема во многом имеет под собой институциональную основу.

¹² Для решения этой задачи концессионер создал специальное подразделение по работе с должниками.

Дело в том, что передача концессионеру комплекса объектов системы теплоснабжения порождает новые (по сути – трансакционные) издержки, прямо не связанные с производственной деятельностью, которые регулирующие органы отказываются включать в экономически обоснованные затраты.

Нужно учитывать, что подавляющее число теплоснабжающих организаций в малых городах и муниципальных округах стараются поддерживать свою выручку и численность персонала в пределах норм, установленных для малых предприятий, что дает им возможность использовать упрощенную систему налогообложения и экономить на НДС. Многие из них являются муниципальными предприятиями (МУП) и не платят налоги, связанные с владением активами (земельными участками и имуществом). Но концессионер, хотя и получает объекты теплоснабжения всего лишь во временное пользование, независимо от своего размера и выручки, в соответствии со ст. 174.1 главы 21 Налогового кодекса РФ, обязан все налоги платить в общеустановленном порядке. Таким образом, он попадает в своеобразную ловушку.

При регулируемом тарифе улучшение экономических показателей эксплуатации тепловой сети возможно только за счет снижения текущих издержек. На практике же получается, что концессионер минимизирует эксплуатационные расходы, но у него появляются новые издержки, связанные с изменением правового статуса переданных ему объектов. Однако регулятор не считает вынужденное изменение налогового режима теплоснабжающей организации достаточным основанием для корректировки тарифов. Его логика проста: если раньше на данных объектах обходились без этих затрат, то нет оснований для их учета при новом формировании тарифа. Парадоксально, но снижение потерь в тепловых сетях, происходящее в результате их модернизации, порождает еще одну проблему, поскольку ведет к снижению доходов концессионера¹³.

¹³ На практике из объема выработки тепла, определяемого по приборам учета на тепловом источнике, вычитаются нормативные тепловые потери и суммарное потребление абонентов, имеющих приборы учета. Все оставшиеся потери списываются на потребителей, у которых нет счетчиков тепла, т.е. в основном на жилой сектор. При такой схеме получается, что чем больше потери в тепловых сетях, тем выше доходы теплоснабжающих предприятий. URL: https://vuzlit.ru/738566/razrabotka_metodiki_opredeleniya_fakticheskikh_teplovyh_poter_teplovuyu_izolyatsiyu_truboprovodov_sistem_tsentralizovannogo (дата обращения: 10.02.2019).

В этих условиях даже существенное снижение издержек не всегда позволяет концессионеру выйти на запланированный уровень рентабельности. Так, несмотря на то, что в Маслянино численность занятых в обслуживании централизованной системы теплоснабжения сократилась со 100 до 22 человек, чистая прибыль концессионера по итогам 2017 г. была отрицательной, а в 2018 г. приходилось балансировать на грани безубыточности. Причина все та же – недостаточность действующего тарифа в 1800–1850 руб./Гкал, не покрывающего себестоимость с учетом новых налогов. Но если МУП в случае отрицательной рентабельности мог рассчитывать на получение бюджетной субсидии, то частному инвестору приходится надеяться только на себя.

По расчетам концессионера, минимальный тариф для окупаемости инвестиций в течение семи лет, как это предполагается условиями концессионного соглашения, составляет 2200 руб./Гкал (в постоянных ценах). Этот уровень сопоставим с предельным тарифом «альтернативной котельной» для соответствующей ценовой зоны.

Маленькие хитрости большой генерации: есть ли альтернатива «альтернативной котельной»?

Принятые в 2017 г. поправки в закон РФ «О теплоснабжении» предполагают переход к новой модели рынка тепловой энергии и постепенному отказу от практики государственного регулирования тарифов на производство и передачу теплоэнергии. Вместо ежегодной корректировки тарифов по затратному принципу предлагается перейти к так называемому методу «альтернативной котельной». Суть его в том, что при заданной мощности и оговоренном сроке окупаемости вложений рассчитывается стоимость производства гигакалории для нового, построенного «с нуля» объекта теплоснабжения, являющегося альтернативой уже существующей централизованной системе. Эта стоимость и считается предельной для ценовой зоны, для которой делается расчет. В рамках специальных двусторонних соглашений с теплоснабжающими организациями будут фиксироваться не только предельный уровень, но и фактическое изменение тарифа в течение срока действия соглашения.

Идея проста – заранее заложить в тариф инвестиционную составляющую и гарантировать потенциальным инвесторам

окупаемость инвестиций в оговоренные сроки. При этом совершенно не обязательно строить новую ТЭС или котельную, параметры которых учитывались при расчете предельных цен тарифа. Имея гарантированную на срок действия соглашения динамику тарифов, постепенно приближающихся к предельным значениям, инвестор сможет самостоятельно делать выбор между строительством новых или модернизацией действующих источников тепла и тепловых сетей.

По нашему мнению, новая модель рынка тепла нацелена в первую очередь на интересы «большой генерации» – крупных энергетических компаний, владеющих крупнейшими ТЭС, на которых параллельно производятся тепло- и электроэнергия¹⁴. Главное (и не единственное) их преимущество – эффект масштаба. Себестоимость производства одной гигакалории тепла, отпущенной с коллектора крупной ТЭС, кратно ниже, чем в маленькой поселковой котельной.

До сих пор крупные энергохолдинги не стремились в небольшие города и сельские населенные пункты – при существующих тарифах они банально не могут там заработать. Метод альтернативной котельной позволит «большой генерации» как инвестору, обладающему и необходимыми компетенциями, и административным ресурсом, и финансовыми возможностями, зайти в те муниципалитеты, в которых она еще не представлена, а потенциальные объемы потребления тепла достаточны для того, чтобы можно было реализовать эффект масштаба, но уже с новым тарифом, включающим инвестиционную составляющую.

Следует иметь в виду, что «большая генерация» сталкивается с теми же проблемами, что и малые теплоснабжающие организации. Регулирование тарифов на услуги ЖКХ вообще и на тепло, в частности, имеет явную политическую подоплеку, а их относительная стабильность – «священная корова» для регулирующих органов в течение последних десятилетий. Пример с тарифами на тепло в Новосибирской области это подтверждает. Удивительно, но в этом регионе тарифы на тепло установлены на одном из самых низких уровней в стране¹⁵. По большому счету именно «тарифный

¹⁴ Такой способ называется когенерацией или теплофикацией и на сегодня считается одним из наиболее эффективных, особенно для стран с холодным климатом, где коэффициент использования тепла топлива может достигать до 90% и даже выше.

¹⁵ URL: <http://www.nso.ru/news/33838> (дата обращения: 10.02.2019).

вопрос» привел к смене собственника компании «Сибэко» (бывший «Новосибирскэнерго»), которая является главным поставщиком энергетических ресурсов для населения, промышленных потребителей и объектов социальной сферы Новосибирска и значительной части области¹⁶. В 2016 г. пролоббированное «Сибэко» решение о повышении тарифов на 15% было отменено под давлением протестов горожан, что привело к ее переходу в конце 2017 г. под контроль «Сибирской генерирующей компании» (СГК)¹⁷.

С приходом нового собственника старые проблемы и, прежде всего, «социальный» тариф остались. Единственной возможностью как-то изменить не слишком благополучную ситуацию было быстрое снижение издержек. Отсюда и вынужденные «маленькие хитрости» от новых хозяев энергетики Новосибирска: переход ТЭС на более дешевое топливо (бурый уголь) и отмечавшееся в прошлом отопительном сезоне снижение температуры в системах теплоснабжения¹⁸. Взамен «временных неудобств» руководство компании обещает в скором будущем вложить до 3 млрд руб. в модернизацию коммунальной инфраструктуры города.

Очевидно, что любая модернизация теплосистемы обернется неизбежным ростом тарифов¹⁹, но нужно понимать, что это необходимая плата за долгие годы хронического недоинвестирования сферы теплоснабжения. Альтернативой росту цен на тепло в проблемных населенных пунктах может быть только дальнейшая деградация системы централизованного отопления. В этих условиях разумнее не протестовать, а попытаться обеспечить эффективные механизмы контроля за выполнением инвестиционных обязательств, взятых на себя энергетиками (в том числе СГК). В противном случае будущий рост выручки теплоснабжающих организаций так и не трансформируется в ожидаемое увеличение инвестиционных ресурсов.

¹⁶ По информации «ЭКО», основной владелец «Сибэко» М. Абызов искал для неё покупателей с начала 2010-х гг. Заниженные тарифы, приведшие к финансовым потерям компании могли повлиять на цену сделки. URL: http://polit-center.org/page/v_novosibirske_novaya_volna_sluhov_o_prodaye_sibeko.html

¹⁷ URL: <http://www.n-s-k.net/fix/news/8884> (дата обращения: 10.02.2019).

¹⁸ Температура в новосибирских квартирах упала до +13 °С. URL: <https://sib.fm/news/2018/01/25/temperatura-v-novosibirskikh-kvartirakh-upala-do-13s> (дата обращения: 10.02.2019).

¹⁹ Новосибирск готовят к двукратному росту тарифов на тепло за 10 лет. [Эл. ресурс] // Тайга. Инфо. 12.12.2018. URL: <https://tayga.info/144082> (дата обращения: 10.02.2019).

Инвестиции вместо субсидий

Несмотря на безальтернативность метода «альтернативной котельной» для крупных городов, где требуются очень серьезные вложения в модернизацию инфраструктуры, на наш взгляд, не следует рассчитывать, что у «большой генерации» хватит ресурсов, чтобы решить проблемы еще и небольших населенных пунктов, оснащенных централизованным теплоснабжением. Между тем, как показывает рассмотренный нами опыт проектов в Новосибирской области, формат концессионных соглашений дает возможность средним и даже малым компаниям успешно входить на локальные рынки теплоснабжения, на которых эффект масштаба не имеет решающего значения.

Главная проблема здесь в том, что их финансовые возможности гораздо скромнее, чем у грандов «большой энергетики», а привлечение внешнего финансирования под проекты с длительными сроками окупаемости, как и для всех в России, крайне затруднительно. Именно по этим причинам доля бюджетного финансирования в традиционно низкомаржинальных проектах модернизации систем централизованного теплоснабжения является критическим параметром, определяющим привлекательность его для потенциального частного инвестора. Скажем, при условном показателе рентабельности (ROI) в 5% (в годовом измерении) и стопроцентном финансировании проекта за счет частной стороны расчетный срок окупаемости инвестиций составит 20 лет²⁰. При уменьшении доли концессионера до 50% и 20% этот срок сокращается до десяти и четырех лет соответственно.

Кроме того, существует возможность за счет концессий не только решить проблему теплоснабжения в населенных пунктах, не представляющих интереса для крупной генерации, но и ликвидировать субсидии на покрытие убытков МУП (компенсация выпадающих доходов). В 2017 г. субсидии теплоснабжающим организациям из бюджета Новосибирской области составили, по нашей оценке, более 1 млрд руб. Этих денег было бы достаточно для того, чтобы модернизировать системы теплоснабжения в двух городах области с населением 30–40 тыс. чел. В отличие от ежегодных субсидий, это разовые

²⁰ Расчет проведен по формуле: Срок окупаемости = Чистая прибыль / Объем инвестиций (без дисконтирования).

вложения, которые к тому же приносят существенную экономию в будущие периоды, позволяя постепенно свести объем субсидий на нет, что, собственно, и подтверждает пример рассмотренных проектов.

При всей очевидной привлекательности бюджетного маневра, позволяющего будущие выплаты заместить инвестициями в настоящем, следует признать не слишком высокую вероятность привлечения бюджетных средств в количестве, достаточном для масштабной модернизации коммунальной инфраструктуры в районах области. Проблема не только в недостатке средств, но еще и в том, что существующие методики оценки бюджетной эффективности в принципе не предполагают такого результата, как снижение расходов в будущем, так что «доказать» целесообразность выделения бюджетных ресурсов на такого рода проекты практически невозможно.

Логика обычных инвестиционных проектов и стандартных оценок бюджетной эффективности, выраженных в создании новых рабочих мест, росте налоговых поступлений и т.п., в данном случае не применима – слишком разнородные эффекты придется сравнивать. Наиболее целесообразным, на наш взгляд, было бы использовать для оценки эффекта от сокращения будущих бюджетных субсидий метод альтернативных издержек. По оценке Д. Гинзбурга, стоимость семилетних субсидий (для Новосибирской области) позволяет в случае их перенаправления на инвестиции получить двадцать лет эксплуатации без субсидий²¹. В рассматриваемых нами проектах необходимость в субсидиях из бюджета отпала уже через два года.

Широкомасштабное тиражирование концессионных проектов в Новосибирской области и других регионах позволило бы в перспективе сэкономить значительные бюджетные средства. К сожалению, при обосновании необходимости расходования бюджетных средств превалирует не логика эффективного использования («потратить сегодня, чтобы сэкономить завтра»), а все тот же принцип «затраты плюс»: «потратить сегодня, чтобы можно было еще больше потратить завтра».

²¹ Городу Обь просчитали концессию в ЖКХ. URL: <http://www.rosteplo.ru/soc/blog/ekonomik/2480.html> (дата обращения: 10.02.2019).

Можно ли заместить бюджетные инвестиции?

Помимо прямого бюджетного финансирования проектов модернизации на условиях концессии, существуют и другие возможности. Рыночная логика при решении вопроса о финансировании любого проекта предполагает замену стереотипного вопроса «где взять деньги?» на другой – «каким способом и по какой цене их привлечь?». Трудно найти потенциального инвестора, готового вложить в концессию более или менее значительную сумму собственных средств. Кредитоваться в коммерческих банках при длинных сроках окупаемости проектов в теплоснабжении и существующих процентных ставках – значит обречь концессию на риск превратиться в убыточный проект.

На наш взгляд, выходом может стать разделение функций концессионера и инвестора. Благо, современная финансовая система предлагает массу долговых инструментов, позволяющих привлечь в проект длинные деньги и ограничить долю собственных средств концессионера разумными 20–30%. Диапазон выбора велик – от уже известных инфраструктурных облигаций, которые только-только начинают появляться на отечественном финансовом рынке, до различных форм проектного финансирования, активно используемых за рубежом, но имеющих крайне ограниченную практику применения в России. Благодаря поправкам, внесенным в 2010 г. в «Закон о ценных бумагах»²², в РФ появилась юридическая возможность создавать специализированные общества проектного финансирования (СОПФ), аналогом которых в зарубежной практике являются Special Purpose Vehicle (SPV, SPE). Эти общества создаются с целью привлечения финансирования проектов путем эмиссии облигаций. В отличие от инфраструктурных облигаций, бумаги СОПФ обеспечиваются активами в виде денежных требований по реализуемому проекту. Бенефициарами таких обществ могли бы быть не только концессионеры, осуществляющие проект, но и институты развития федерального и регионального уровней.

²² Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» от 22.04.1996 № 39-ФЗ (ред. от 27.12.2018) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10148 (дата обращения: 10.02.2019).

Преимущества концессий в сравнении с другими формами привлечения частного капитала в проекты создания объектов теплоснабжения известны и описаны разными авторами [Дондупова, 2016; Шохин, Скиба, 2017]. Исследованная нами практика первых концессионных соглашений в проектах модернизации систем централизованного теплоснабжения в Новосибирской области показала, что они являются эффективным инструментом решения комплекса проблем в небольших муниципальных образованиях. Вместе с тем непосредственные участники проектов обратили внимание на существенные риски, которые возникают у концессионера. Эти риски связаны как с определенными нестыковками между бюджетным, налоговым и концессионным законодательствами, так и с практикой регулирования тарифов, которая не стимулирует производителей энергии к снижению издержек и росту энергоэффективности.

Переход к новой модели рынка тепла может способствовать усилению позиций крупных энергохолдингов, но не исключает участия и небольших компаний в проектах, малоинтересных для большой генерации. Более того, включение тарифов «альтернативной котельной» в концессионные соглашения, несомненно, повышает привлекательность подобных проектов для небольших инвесторов. Так, совсем недавно п. Линёво, имеющий статус территории опережающего социально-экономического развития, первым в Новосибирской области и вторым в России (после Рубцовска) был переведен из зоны тарифного регулирования в ценовую зону теплоснабжения по модели «альтернативной котельной». Компания «СибТЭК», уже владеющая котельной в поселке, планирует взять местные тепловые сети в концессию²³.

Буквально в день сдачи статьи в редакцию пришла новость о том, что Фонду содействия реформирования ЖКХ снова разрешены прямые инвестиции в проекты модернизации коммунальной инфраструктуры²⁴. Это хорошая новость. Возможно, будет

²³ Альтернатива для Линево: поселок перевели в ценовую зону теплоснабжения. [Эл. ресурс] // Тайга. Инфо. 13.02.2018. URL: <https://tayga.info/145000>. (дата обращения: 14.02.2019).

²⁴ Постановление правительства РФ № 108 от 11 февраля 2019 г. «О предоставлении финансовой поддержки субъектам Федерации на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры». URL: <http://government.ru/docs/35692/> (дата обращения: 12.02.2019).

профинансирован еще один проект на территории Новосибирской области. Другая новость (не очень хорошая) – средства будут предоставляться только на финансирование проектов, которые находятся на этапе реализации. Кроме того, могут поддерживаться проекты в населенных пунктах, численность населения в которых не превышает 500 тысяч человек, что снижает шансы части городов на получение финансирования. Таким образом, окно возможностей снова откроется, но только на один год. По нашей оценке, эта поддержка может инициировать вложения в проекты на общую сумму около 10–12 млрд руб., что, конечно, кардинально не изменит ситуацию в российском теплоснабжении. Тем же, кто не успел в «последний вагон», остается надежда на следующее открытие «мерцающего окна возможностей».

Литература

Дондупова Э. В. Специфика концессий в сфере теплоснабжения: преимущества и трудности // Энергосовет. 2016. № 1. С. 7–9.

Кожин А. Ю. Перспективы развития теплоэнергетических предприятий Новосибирской области в условиях действия норм законодательства о государственно-частном партнерстве // Новости теплоснабжения. 2016. № 8. С. 4–7.

Концессионные соглашения в коммунальной сфере: актуальная статистика, изменение концессионного законодательства и совершенствование регулирования. Центр развития ГЧП, Компания RE Legal, 2016. URL: http://pppcenter.ru/assets/docs/re-legal_booklet-kontsessii_v_jkh_24-10-2016.pdf (дата обращения: 10.02.2019).

Корнаи Я. Дефицит. М.: Наука, 1990.

Основные проблемы в теплоснабжении, требующие рассмотрения на федеральном уровне // Новости теплоснабжения. 2003. № 7. С. 52–56.

Теплоэнергетика и централизованное теплоснабжение России в 2015–2016 годы. Информационно-аналитический доклад. Министерство энергетики Российской Федерации, Российское энергетическое агентство. М., 2018. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/10850> (дата обращения: 10.02.2019).

Шохин А. Н., Скиба А. В. Анализ эффективности форм ГЧП в рамках взаимодействия бизнеса и власти // Бизнес. Общество. Власть. 2017. № 1 (26). С. 136–154.

Щегольков А. В., Мишин М. А. Проблемы потребления и экономии тепловой энергии в жилом фонде // Ползуновский вестник. 2011. № 1. С. 257–265.

Статья поступила 11.02.2019.

Summary

Nefedkin V. I., Fadeeva O. P. National Research Novosibirsk State University, Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS, Novosibirsk.

Ginzburg D. R., Concession Solutions LLC, Novosibirsk.

Concessions in Heat Supply: Investment Instead of Subsidies

Abstract. The article discusses a wide range of heat supply problems in Russia and the Novosibirsk region. It explores opportunities and limitations associated with use of concessions as a tool to improve efficiency and reliability of heat supply, especially in those localities that are not attractive to large energy companies. The study of heat supply concessions in the Novosibirsk region as well as interviews with participants and initiators of projects allow drawing conclusions from initial practical results and related issues. Modernization projects of district heating systems in Maslyanino and Ob' were selected as cases for consideration. The first results of these projects showed that small-scale investment from federal and regional budgets made it possible to eliminate subsidies to local heat supply organizations. However, the possibilities of reproducing this experience are limited for a number of institutional and economic reasons. The greatest risks for potential concessionaires arise from the practice of tariff regulation based on "economically reasonable costs" and high transaction costs of transferring private enterprises to operation of centralized heating systems previously served by municipal unitary enterprises. The authors suggest new financing tools for concessions that can increase the attractiveness of such projects for private investors and significantly reduce the need for continuous grants from regional and local budgets to support loss-making municipal enterprises.

Keywords: *heat supply; concession; Novosibirsk region; Maslyanino; Ob'; public-private partnership; project financing*

References

- Dondupova Eh.V.* (2016). Specifica koncessij v sfere teplosnabzheniya: preimushchestva i trudnosti. *Ehnergosovet [Energy Light]*, No. 1. Pp. 7–9. (In Russ.).
- Kozhin A. Yu.* (2016). Perspektivy razvitiya teploehnergeticheskikh predpriyatij Novosibirskoj oblasti v usloviyah dejstviya norm zakonodatel'stva o gosudarstvenno-chastnom partnerstve. *Novosti teplosnabzheniya [Heat News]*, No. 8. Pp. 4–7. (In Russ.).
- Koncessionnye soglasheniya v kommunal'noj sfere: aktual'naya statistika, izmenenie koncessionnogo zakonodatel'stva i sovershenstvovanie regulirovaniya (2016). Centr razvitiya GChP, Kompaniya RE Legal. Available at: http://pppcenter.ru/assets/docs/re-legal_booklet-kontsessii_v_jkh_24-10-2016.pdf (accessed: 10.02.2019). (In Russ.).
- Kornai Ya.* (1990). Deficit. Moscow. Nauka Publ. (In Russ.).
- Osnovnye problemy v teplosnabzhenii, trebuyushchie rassmotreniya na federal'nom urovne. (2003). *Novosti teplosnabzheniya [Heat News]*, No. 7. Pp. 52–56. (In Russ.).
- Teploehnergetika i centralizovannoe teplosnabzhenie Rossii v 2015–2016 gody. (2018). Informacionno-analiticheskij doklad. Ministerstvo Ehnergetiki Rossijskoj Federacii. Rossijskoe Ehnergeticheskoe Agentstvo. Moscow. Available at: <https://minenergo.gov.ru/node/10850> (accessed: 10.02.2019). (In Russ.).
- Shohin A.N., Skiba A.V.* (2017). Analiz ehffektivnosti form GChP v ramkah vzaimodejstviya biznesa i vlasti. *Biznes. Obshchestvo. Vlast' [Business. Society. Power]*, No. 1 (26). Pp. 136–154. (In Russ.).
- Schegol'kov A.V., Mishin M.A.* (2011). Problemy potrebleniya i ehkonomii teplovoj ehnergii v zhilom fonde. *Polzunovskij Vestnik [Polzunovsky Bulletin]*, No. 1. Pp. 257–265. (In Russ.).