



Юрий Татаринов

старший юрист практики по проектам в энергетике юридической фирмы VEGAS LEX

Состояние платежной дисциплины потребителей тепловой энергии как индикатор инвестиционной привлекательности сферы теплоснабжения

Надежность работы системы теплоснабжения во многом зависит от четырех ключевых параметров — технического состояния источников тепловой энергии (систем теплоснабжения), их надлежащего газо-, водо- и электроснабжения, платежной дисциплины со стороны потребителей тепловой энергии, а также внятных и справедливых (с точки зрения экономики) условий ценообразования.

При этом наибольший риск для большинства теплоснабжающих (теплосетевых) организаций (в особенности в отопительный период) представляет состояние платежной дисциплины со стороны потребителей, поскольку недостаток денежных средств непосредственно у теплоснабжающей организации независимо от уровня установленного в отношении конкретной организации тарифа на тепловую энергию делает ее уязвимой как с точки зрения технического состояния систем теплоснабжения (их обслуживания, модернизации), так и с позиции риска введения режима ограничения (полного

прекращения) поставки газа, холодной воды и электрической энергии со стороны газоснабжающих (газотранспортных), водоснабжающих и энергосбытовых организаций.

Утвержденные Правительством РФ нормативные документы: Порядок прекращения или ограничения подачи электрической энергии и газа организациям-потребителям при неоплате поданных им (использованных ими) топливно-энергетических ресурсов (Постановление Правительства РФ от 05.01.98 № 1), Правила холодного водоснабжения и водоотведения (Постановление Правительства РФ от 29.07.13 № 644), Правила

полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической энергии (Постановление Правительства РФ от 04.05.12 № 442) не устанавливают особого (по отношению к другим потребителям) порядка введения режима ограничения газо-, водо- и электроснабжения в отношении источников тепла — они не входят в группу так называемых неотключаемых потребителей, что лишь усугубляет положение теплоснабжающих организаций.

Безусловно, законодательство предоставляет право самой теплоснабжающей организации прекратить обеспечение недобросовестных потребителей тепловой энергией (теплоносителем) при условии соблюдения порядка уведомления о введении режима ограничения потребления тепловой энергии.

Основаниями для введения полного ограничения поставки тепловой энергии со стороны теплоснабжающей организации могут быть как действия самого потребителя тепловой энергии (к примеру, несвоевре-

менная оплата потребленного ресурса), так и инициатива непосредственно теплоснабжающей организации (в том числе в случае введения режима ограничения потребления ресурсов со стороны поставщиков в отношении теплоснабжающей организации).

Тем не менее из-за особенностей работы систем теплоснабжения с технической точки зрения затруднительно ввести режим ограничения потребления тепловой энергии, не нарушив при этом права и законные интересы добросовестных потребителей.

При этом в случае вынужденного ограничения теплоснабжения по причине невозможности надлежащей эксплуатации источника тепла ввиду отсутствия газа, воды или электрической энергии страдают интересы как самой теплоснабжающей организации (упущенная выгода, снижение выручки от реализации тепловой энергии), так и добросовестных потребителей, надлежащим образом оплачивающих потребленное тепло.

В последнее время в России активно складывается практика введения режима ограничения потребления газа, воды и электрической энергии в отношении источников тепловой энергии — актуальными примерами могут служить сложившиеся осенью 2014 г. ситуации в Тверской и Ростовской областях.

Как правило, в подобных ситуациях вынуждены активно действовать органы местного самоуправления, правоохранительные органы, территориальные подразделения ФАС России. В то же время их усилия в основном направлены на скорейшее возобновление поставки ресурсов на источник тепла, нежели чем на устранение причин (оснований) возникновения аналогичных ситуаций в будущем.

В результате существенный ущерб (с точки зрения прямого ущерба, упущенной выгоды, деловой репутации) и временные затраты несут все, кроме лиц (в том числе, должностных), из-за действий (бездействия) которых, собственно,

в большинстве случаев и возникают подобные ситуации.

Продолжительное время в России ведется активный диалог о повышении инвестиционной привлекательности действующих систем теплоснабжения, о необходимости модернизации источников тепла (тепловых сетей), а также о совершенствовании подходов к ценообразованию.

Результатом указанного диалога стала Дорожная карта внедрения целевой модели рынка тепловой энергии (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 02.10.14 № 1949-р, далее — Дорожная карта), предусматривающая широкий перечень мер, направленных на повышение инвестиционной привлекательности отрасли теплоснабжения в целом.

Основной акцент в Дорожной карте сделан на создании новых правил ценового регулирования (цель — переход к методу определения тарифа по модели «альтернативная котельная»), повышение ответственности перед потребителями Единой теплоснабжающей организации (ЕТО) в части обеспечения качества поставляемой тепловой энергии (теплоносителя), а также на создании взятых и удобных для потребителей стандартов обслуживания.

Дорожная карта также предусматривает повышение эффективности отрасли теплоснабжения (раздел V), в том числе разработку предложений по усилению мер по повышению платежной дисциплины потребителей в сфере теплоснабжения (п. 18), срок разработки предложений — IV кв. 2014 г.; мониторинг задолженности потребителей по оплате тепловой энергии (теплоносителя) (п. 19) — ежегодно, до 1 апреля; разработку предложений по показателям, отражающим результаты реализации Дорожной карты, включая снижение удельной аварийности на объектах теплоснабжения и привлечение инвестиций в сферу теплоснабжения.

Между тем реальное (фактическое) привлечение инвестиций в сфе-

ру теплоснабжения в конечном счете зависит от двух основных факторов, гарантирующих инвесторам с высокой долей вероятности:

- a) взятые условия ценообразования в течение долгосрочного периода в отношении теплоснабжающих организаций (условия для привлечения инвестиций);
- b) гарантированный спрос на тепловую энергию (теплоноситель) и надлежащую оплату со стороны потребителей потребленных ресурсов (практические условия возврата инвестиций).

Наибольшие сложности при этом заключаются в создании условий для надлежащих расчетов за поставленную тепловую энергию как со стороны ЕТО в адрес теплоснабжающих организаций, отнесенных к системе теплоснабжения, так и со стороны потребителей — в этой части Дорожная карта предусматривает исключительно повышение ответственности ЕТО перед владельцами источников тепловой энергии в части расчетов за отпущенную тепловую энергию.

Результатом реализации подобной модели в условиях неважной платежной дисциплины будет постепенное ухудшение финансовых показателей ЕТО — по аналогии с текущим финансовым состоянием некоторых гарантирующих поставщиков (в части электроэнергетики).

Что касается мер по улучшению платежной дисциплины непосредственных (конечных) потребителей тепловой энергии, то Дорожная карта не дает взятного ответа на этот вопрос.

Активно обсуждаемые находящиеся на рассмотрении Государственной думы Федерального собрания РФ одновременно три законопроекта касательно вариантов мер по улучшению платежной дисциплины в сфере энергетики (включая газо-, водо-, тепло-, электроснабжение) предлагают среди прочего перевод потребителей на авансовую систему, ужесточение ответственности за просрочки платежей, создание механизма исключения недобросовестных контро-

агентов (исполнителей коммунальных услуг) из цепочки платежей, но, к сожалению, не дают гарантии эффективности их применения в перспективе, поскольку в данном случае принципиально важным является достижение целей получения теплоснабжающими организациями реальных денег (приведение в норму системы финансовых расчетов), а не создание условий для увеличения неустойки за просрочку исполнения обязательств по оплате тепловой энергии.

Тем не менее в настоящее время остаются без должного внимания два основных вопроса:

- а) создание механизма реального выполнения своих непосредственных обязанностей со стороны органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти перед конечными добросовестными потребителями тепловой энергии в части обеспечения надежности системы финансовых расчетов за поставленную тепловую энергию;
- б) создание системы постоянного контроля со стороны правоохранительных органов за исполнением участниками системы тепло-, водо- и газоснабжения обязательств по оплате потребленных ресурсов.

С практической точки зрения, складывается абсурдная ситуация, при которой широкому спектру полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления в области ценового регулирования, контрольных, надзорных функций, корреспондирующими обязанностям хозяйствующих субъектов по предоставлению необходимой информации (данных о статистической, бухгалтерской отчетности) противопоставляется отсутствие единой системы взаимодействия регулирующих органов между собой. При этом императивные правила ценового регулирования могут

расширительно трактоваться (в том числе в рамках рассмотрения дел в судебном порядке) в пользу конкретной ситуации, а установление экономически обоснованных цен и тарифов возможно исключительно при соблюдении условий о предельных уровнях тарифных решений и соблюдения принципа ограничения их максимально возможного роста, что в отдельных случаях приводит к ухудшению финансового состояния теплоснабжающей организации.

В результате, в последнее время резко ускорилась динамика роста задолженности по оплате потребленных ресурсов. Данный вопрос также является предметом обсуждения в Правительстве РФ.

При этом в отличие от централизованного в определенной степени (в части системы финансовых расчетов) оптового рынка электрической энергии (мощности), позволяющего лишить статуса (исключить) его недобросовестных участников, на рынке теплоснабжения ситуация обратная: границы рынков определяются конкретной системой теплоснабжения, их участниками могут являться любые лица, теплопотребляющие установки которых надлежащим образом подключены к системе теплоснабжения, что создает условия для появления на рынке недобросовестных участников (недобросовестных схем).

Все указанные выше негативные явления в сфере теплоснабжения являются следствием отсутствия единых стандартов (алгоритмов) системного реагирования органов местного самоуправления, органов государственной власти, правоохранительных органов на повсеместно возникающие ситуации, связанные с ухудшением финансового состояния теплоснабжающих организаций.

В настоящее время (как уже было указано) законодательство предусматривает исчерпывающий перечень контрольных, надзорных, регуляторных полномочий. Отсутствует лишь нормативный порядок, связывающий все регулирующие, контро-

лирующие, правоохранительные органы и органы местного самоуправления в единый механизм.

Сейчас этот механизм не работает должным образом, поскольку он не предусматривает простого и четкого алгоритма привлечения к ответственности уполномоченных органов за фактическое бездействие и недолжлежащее реагирование на возникающие ситуации.

В качестве решения данного вопроса можно предложить следующее: основанием для проведения тотальной (комплексной) комиссионной ревизии причин ухудшения финансового состояния теплоснабжающих организаций со стороны уполномоченных органов (начиная с уровня местного самоуправления) является факт возникновения задолженности теплоснабжающей организации по оплате ресурсов поставщикам за два периода и более или поступления уведомления о введении режима ограничения потребления ресурсов.

В указанной ревизии обязаны участвовать представители органов местного самоуправления, органов регулирования, правоохранительных органов, а также представители теплоснабжающей организации.

Результатом работы комиссии должны быть конкретные выводы о причинах ухудшения финансового состояния теплоснабжающей организации и четкие меры по их устранению в течение регулируемого периода.

Бездействие со стороны участников (или невыполнение мер по устранению причин ухудшения финансового состояния) является основанием для проверки комиссией более высокого уровня — субъекта Российской Федерации с участием аналогичных представителей, а также безусловным основанием для применения мер дисциплинарной или административной (включая возможность дисквалификации должностных лиц) ответственности в отношении виновных лиц.

Повторение подобной ситуации в будущем или непринятие мер в от-

ношении виновных лиц на местах является основанием для аналогичной проверки федеральной комиссией с участием аналогичных лиц, фиксацией мер по устранению причин ухудшения финансовой ситуации в течение регулируемого периода и также основанием для привлечения виновных в бездействии лиц к ответственности.

Результаты работы (конкретные выводы о причинах сложившейся ситуации, меры по устранению данных причин, результаты их реализации, результаты привлечения к ответственности виновных лиц) должны подлежать обязательному обнародованию.

Указанный механизм представляется реальным минимумом гарантий защиты гражданских прав и интересов добросовестных потребителей тепловой энергии со стороны органов местного самоуправления, органов государственной власти.

В любом случае подобный механизм будет препятствовать отсутствию должной заинтересованности уполномоченных органов в необходимых случаях и будет способствовать снижению количества недобросовестных потребителей тепловой энергии.

Создание внятных гарантий платежной дисциплины является одним из наиболее значимых условий для привлечения реальных инвестиций в сферу теплоснабжения России в целом.

эр