

СХЕМЫ ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ИНСТРУМЕНТ: РЕЗУЛЬТАТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Е.Г. ГАШО, эксперт Аналитического центра при Правительстве РФ, доцент МЭИ (ТУ), к.т.н.
В.С. ПУЗАКОВ, к.т.н.



Основным, общеприменимым и комплексным инструментом анализа, планирования и моделирования развития теплоэнергоснабжения городов на протяжении нескольких десятилетий являлись схемы теплоснабжения.

До принятия в 2000 году Федерального закона № 190-ФЗ «О теплоснабжении» разработкой схем теплоснабжения городов занимался только «ВНИПИЭнергопром» и его бывшие филиалы. В 2012 году уже 100 организаций заявляли о предоставлении услуг по разработке схем теплоснабжения (к указанному числу компаний относятся не только организации, которые выигрывали торги, но и организации, значащиеся среди участников торгов, но и фирмы, чьи коммерческие предложения участвовали в обосновании цены).

В настоящее время количество фирм-разработчиков составляет уже более 300. В связи с этим встает естественный вопрос об их квалификации.

Среди новых разработчиков схем теплоснабжения сегодня числятся:

- Переквалифицировавшиеся в «схемщиков» энергоаудиторские фирмы.
- Производители и поставщики теплотехнического и прочего оборудования; фирмы, оказывающие различные профессиональные услуги в отрасли теплоснабжения (пуско-наладка котельных, производство узлов учета тепловой энергии, промышленная безопасность и др.).
- Относительно новые проектные организации, которые не занимались ранее разработкой схем теплоснабжения.

- Строительно-монтажные фирмы и ВУЗы, а также прочие организации, профиль деятельности которых не связан с энергетикой и теплоснабжением: финансовый консалтинг, колл-литорские агентства и прочие.
- Теплоснабжающие организации, обладающие определенным конкурентным преимуществом перед другими потенциальными исполнителями за счет хорошего знания хозяйства. Известны случаи, когда администрации городов Постановлением главы города обязывали муниципальные теплоснабжающие организации своими силами разрабатывать схемы теплоснабжения.

Отсутствие утвержденных жестких требований к разработчикам схем теплоснабжения, а также недостаточные требования к участникам торгов со стороны Заказчика породили проблему недобросовестных либо неквалифицированных исполнителей, которые пренебрегают качеством работ, ориентируясь лишь на получение прибыли.

Проведенный анализ ОАО «Объединение ВНИПИэнергопром» и НП «Энергоэффективный город» содержания 200 утвержденных схем теплоснабжения по 10 из 57 субъектов Федерации выявил частые случаи, когда разработчики закладывают в схемы конкретные «мелкие» технические решения в надежде на свое дальнейшее участие при их внедрении на конкретной территории. Кроме этого, прослеживается и тенденция когда многие работы на разработку схем теплоснабжения выигрывают местные организации (муниципального или регионального уровня по месту регистрации юридического лица).

К основным проблемам схем также относятся:

- Необоснованное завышение объемов перспективной застройки в градостроительных планах, которое не подтверждается ни реальным строительством, ни ростом численности населения, и которые принимаются разработчиками схем теплоснабжения как должное с соответствующим завышением тепловой нагрузки, что в итоге приводит к излишним инвестициям на необоснованное увеличение мощности инженерных систем и, соответственно, к росту тарифов.
- Нарушение органами местного самоуправления требований действующего законодательства в части проведения процедур по утверждению схем теплоснабжения.
- В материалах схем теплоснабжения отсутствуют отдельные книги/тома (в основном, по надежности систем теплоснабжения, по балансам тепловой энергии и теплоносителя и др.), а в ряде присутствующих (порой формально) книгах отсутствуют отдельные разделы, необходимость наличия которых обусловлена Постановлением Правительства РФ № 154.
- В схему теплоснабжения без обоснования полностью закладывается инвестиционная программа теплоснабжающей организации, при этом схема превращается в расширенный вариант инвестиционной программы.
- Возникающий в перспективе (в отдельные годы прогнозного периода) дефицит тепловой мощности никак не покрывается.
- При оценке перспективной тепловой нагрузки не принимаются в расчет современные требования по повышению энергоэффективности зданий (например, Приказ Минрегиона № 262 от 26.05.2010 г.), что приводит к завышению нагрузки.
- В схемах теплоснабжения рассматривается только один сценарий развития на базе Генплана развития территории (соответственно, отсутствует мастер-план с проработкой минимум трех сценариев развития систем теплоснабжения).
- Отсутствуют какие-либо предпроектные проработки по обоснованию использования комбинированных источников энергии, наличие которых обусловлено требованиями Постановления Правительства РФ № 154, даже при наличии таких источников энергии (ГРЭС, ТЭЦ, АЭС) в границах рассматриваемого или соседнего муниципального образования.
- В схемах теплоснабжения делается акцент на внедрение конкретных «мелких» технических решений, что не является задачей схемы теплоснабжения.
- Электронная модель создается только для существующей системы теплоснабжения, но данный инструмент не используется для моделирования перспективных решений, закладываемых «на бумаге» в схему теплоснабжения.
- Отсутствуют тарифно-балансовые последствия по предлагаемым вариантам развития систем теплоснабжения на расчетный период действия схемы теплоснабжения.

Вывод неутешителен: большинство проанализированных схем теплоснабжения городов численностью населения от 100 тыс. чел. и выше не отвечает требованиям Постановления Прави-

тельства РФ № 154 (и Методическим рекомендациям) как по формальным признакам, так и по содержанию.

Для повышения качества схем теплоснабжения на федеральном уровне было принято решение о проведении обучения будущих заказчиков схем требованиям к схемам. На основании поручения Заместителя Правительства РФ Д.Н. Козака от 12.02.2013 г. № ДК-П9-850, Минэнерго РФ и Минрегиону РФ совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 1-м и 2-м кварталах 2013 г. было поручено провести обучение (по основам разработки схем теплоснабжения поселений и городских округов) — специалистов органов местного самоуправления, попадающих под обязательное требование разработки схем теплоснабжения. Только за II квартал 2013 г. на курсах повышения квалификации по программе «Основы разработки схем теплоснабжения поселений и городских округов по линии Минэнерго России и Минрегиона России было обучено около 250 человек, среди которых должностные лица муниципальных образований, теплоснабжающих организаций и представители «новых» разработчиков схем теплоснабжения.

Кроме этого, в 10 субъектах РФ собственными силами было организовано обучение более 1000 специалистов органов местного самоуправления

В современных условиях наличие схемы теплоснабжения дает городу ряд преимуществ и возможностей. В частности, только при наличии качественно разработанной схемы теплоснабжения (а также схемы водоснабжения и водоотведения и др.) возможно получение территорией финансирования из федерального бюджета на развитие этих систем.

Кроме того, схемы являются своего рода дополнительным инструментом контроля со стороны региональных властей. И очень важно, чтобы приходило понимание полезности этого инструмента, не дожидаясь нештатных ситуаций.

В связи с этим, чрезвычайно важным становится вопрос контроля за качеством схем. В соответствии с требованиями Постановления Правительства РФ № 154 схемы теплоснабжения городов численностью населения от 500 тыс. чел. и выше (которых в общей сложности 37 шт.) проходят экспертизу и утверждение в Министерстве энергетики РФ.

15 октября 2014 г. вступил в силу Приказ Минстроя России от 21.03.2014 г. № 111/пр «Об

утверждении порядка осуществления мониторинга разработки и утверждения схем теплоснабжения поселений, городских округов с численностью населения менее чем пятьсот тысяч человек» (зарегистрирован в Минюсте России 17 сентября 2014 г., рег. № 34076).

Основные положения данного приказа сводятся к следующему:

1. При проведении мониторинга разработки и утверждения Схем осуществляются:

- анализ информации о состоянии разработки и утверждения Схем, копий документов, содержащих информацию о разработке и утверждения Схем, копий документов, утверждающих Схемы, представленных по запросу органами местного самоуправления;
- определение качества разработки утвержденных Схем;
- размещение информации о ходе и результатах осуществления мониторинга разработки и утверждения Схем на официальном сайте субъекта Российской Федерации в сети «Интернет».

2. При определении качества разработки утвержденных Схем анализируется их соответствие следующим принципам разработки схем:

- обеспечение безопасности и надежности теплоснабжения потребителей в соответствии с требованиями технических регламентов;
- обеспечение энергетической эффективности теплоснабжения и потребления тепловой энергии с учетом требований, установленных федеральными законами;
- обеспечение приоритетного использования комбинированной выработки тепловой и электрической энергии для организации теплоснабжения с учетом экономической обоснованности;
- соблюдение баланса экономических интересов теплоснабжающих организаций и интересов потребителей;
- минимизация затрат на теплоснабжение в расчете на единицу тепловой энергии для потребителя в долгосрочной перспективе;
- обеспечение недискриминационных и стабильных условий осуществления предпринимательской деятельности в сфере теплоснабжения;
- согласование схем теплоснабжения с иными программами развития сетей инженерно-технического обеспечения, а также с программами газификации поселений, городских округов.

Полученная информация и копии документов анализируются по следующим показателям: наличие разработанной и утвержденной Схемы, а также соответствие утвержденной Схемы требованиям Постановления Правительства РФ от 22 февраля 2012 г. № 154.

При этом необходимо особо отметить, что в соответствии с указанным Приказом Минстроя России мониторинг разработки и утверждения Схем осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере теплоснабжения (на основании п. 7.1 ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»). Таким образом, сегодня на субъектах РФ полностью лежит ответственность за ходом разработки и утверждения схем теплоснабжения.

В соответствии с этим, регионам придется еще строже проводить мониторинг того количества схем теплоснабжения, которые должны быть разработаны в территориальных границах каждого из них.

Так, например, в Республике Калмыкия должна быть разработана только одна схема теплоснабжения, а в Оренбургской области — 547 схем теплоснабжения. Соответственно, подходы к созданию системы мониторинга разработки, утверждения схем теплоснабжения и оценки их качества в регионах России будут разными.

В решении данного вопроса можно привести пример Московской области.

24 июля 2014 г. был принят Закон Московской области № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области», который в соответствии с ч. 12 ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» перераспределяет полномочия органов местного самоуправления городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов Московской области по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления и органами государственной власти Московской области.

В соответствии с этим, с 1 января 2015 г. (с даты вступления в силу Закона) Правительство Московской области или уполномоченные им центральные исполнительные органы государственной власти Московской области осуществляют полномочия органов местного самоуправления

городских поселений, муниципальных районов, городских округов по утверждению схем теплоснабжения:

- городских поселений с численностью населения от 10 тыс. до 500 тыс. чел. (в соответствии с требованиями пп. 11 п. 1, ст. 2 Закона);
- сельских поселений с численностью населения от 10 тыс. чел. (в соответствии с требованиями пп. 14 п. 3, ст. 2 Закона);
- городских округов с численностью населения от 10 тыс. до 500 тыс. чел. (в соответствии с требованиями пп. 15 п. 4, ст. 2 Закона).

Для осуществления данных функций по утверждению схем теплоснабжения 2 сентября 2014 г. на заседании Правительства Московской области были утверждены изменения в Положение о Градостроительном совете Московской области. В частности, в структуре Совета была создана Межведомственная комиссия по рассмотрению вопросов подключения к инженерным сетям тепло-, водо-, газо- и электроснабжения (МВК).

Среди задач новой МВК — определение соответствия проектов, представляемых на Градсовет, утвержденным схемам теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, газоснабжения и электроснабжения, а также программам комплексного развития коммунальной инфраструктуры поселений и городских округов.

В настоящее время Межведомственная комиссия рассматривает все проекты схем теплоснабжения поселений и городских округов численностью населения от 10 до 500 тыс. чел. Московской области. В состав Межведомственной комиссии входят представители Министерства ЖКХ Московской области, Министерства энергетики Московской области, Министерства экономики Московской области, Министерства строительного комплекса Московской области, Министерства инвестиций и новаций Московской области, Главного управления архитектуры и градостроительства Московской области и ГАУ МО «Мособлгосэкспертиза». Для рассмотрения схем теплоснабжения на совещаниях Комиссии приглашаются как представители администраций поселений и городских округов, так и разработчики схем теплоснабжения. Московская область стала первым регионом в России, в котором появился так называемый региональный фильтр разрабатываемых схем теплоснабжения муниципальных образований внутри субъекта РФ.

В соответствии с Приказом Минстроя России № 194/пр от 16.04.2014 г. образована Комиссия

Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ по рассмотрению разногласий, возникающих между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления поселений, городских округов, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, и потребителями при разработке, утверждении и актуализации схем теплоснабжения (далее — Комиссия). Комиссия является консультативно-совещательным органом при Минстрое, решения которого будут носить рекомендательный характер.

Данная Комиссия рассматривает схемы теплоснабжения городов и поселений по факту поступления претензии какой-либо заинтересованной стороны на качество выполнения работ или на необоснованное ущемление ее интересов вследствие решений, заложенных в схему, из-за возникновения аварии в системе теплоснабжения и др. (полный перечень полномочий Комиссии представлен в Приказе Минстроя России № 194/пр от 16.04.2014 г.).

Сегодня на рынке присутствуют организации, которые оказывают услуги по проведению независимой экспертизы схем теплоснабжения муниципальных образований. Наиболее известные и авторитетные из них — Аналитический центр при Правительстве РФ и НП «Энергоэффективный город».

Известны единичные случаи, когда организации предлагают услуги по экспертизе схем теплоснабжения на безвозмездной основе, как, например, Экспертно-технический совет при ГКУ «Центр энергосбережения и повышения энергоэффективности Ленинградской области». При этом в Совет входят в основном представители нескольких фирм — новых разработчиков схем теплоснабжения.

Еще один интересный пример: при рассмотрении промежуточного проекта схемы теплоснабжения — город Калуга. Здесь городская общественность с привлечением квалифицированных специалистов вышла с самостоятельной проведенной независимой экспертизой данного документа, которая обоснованно оказалась отрицательной.

К сожалению, при отсутствии официально утвержденного на Федеральном уровне органа исполнительной власти по проведению независимых экспертиз для городов численностью населения менее 500 тыс. чел., до создания Комиссии Минстроя России встречались случаи, когда при получении отрицательного экспертного

заключения на проект схемы теплоснабжения, город все равно утверждал данный документ. Таким наглядным примером является город Калининград, где третьей стороной Аналитическому центру при Правительстве РФ была заказана независимая экспертиза проекта схемы теплоснабжения города, которая была отрицательной, но, не смотря на данное значимое обстоятельство, Администрация города утвердила схему теплоснабжения.

Если продолжать тему независимой экспертизы, то стоит обратиться к положениям Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44–ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в соответствии с которыми Заказчик обязан собственными силами или с привлечением независимых экспертов проводить экспертизу выполненных Исполнителем работ. В этой связи хочется надеяться, что данное требование окажет положительное влияние на развитие рынка экспертизы и повышению ответственности и качества исполнения работ всеми заинтересованными сторонами.

В настоящее время НП «Российское теплоснабжение» и НП «Энергоэффективный город» совместно с профессиональным сообществом работают над созданием реестра добросовестных разработчиков схем теплоснабжения.

Кроме этого, Минэнерго России в ноябре 2013 г. провело открытый конкурс на выполнение научно-исследовательской и опытно-конструкторской работы по теме: «Организация системы мониторинга разработки и утверждения схем теплоснабжения городов с населением свыше 500 тыс. чел., включая механизмы контроля реализации утвержденных мероприятий» начальной стоимостью 10 млн руб., победителем которого стала организация ООО «ИТСГ Регион» (г. Новосибирск). Не исключено, что созданный в процессе выполнения данной работы инструмент мониторинга впоследствии можно будет транслировать и на другие города численностью населения менее 500 тыс. чел.

Появление обязательного требования по проведению независимой экспертизы схем теплоснабжения (на стадии их разработки и утверждения или актуализации) с контролем на уровне уполномоченного Федерального органа исполнительной власти положительным образом скажется на повышении качества разрабатываемых (актуализированных) схем теплоснабжения сегодня и в перспективе.

Подводя итог всему вышесказанному, приведем ключевые выводы:

- Жесткие временные рамки, обусловленные требованиями законодательства, для многих городов стали первым барьером для своевременной и качественной разработки схем теплоснабжения.
- Отсутствие утвержденных жестких требований к разработчикам схем теплоснабжения приводит к их постоянному количественному росту, но не качественному, что оказывает влияние в итоге на выполнении работы надлежащим образом.
- Определенные попытки в исправлении ситуации в части выявления как качественных, так и не качественных разработчиков схем теплоснабжения предпринимают НП «Российское теплоснабжение» и НП «Энергоэффективный город» совместно с профессиональным сообществом, которые сегодня работают над созданием реестра добросовестных разработчиков схем теплоснабжения.
- Начальная удельная стоимость работ на разработку схем теплоснабжения различных городов и поселений отличается в разы, при этом в ходе проведения торгов снижение стоимости работ достигает 10 раз.
- Большинство проанализированных экспертами схем теплоснабжения городов численностью населения от 100 тыс. чел. и выше не отвечает требованиям Постановления Правительства РФ № 154 (и Методическим рекомендациям) как по формальным признакам, так и по содержанию.
- Электронная модель (инструмент моделирования) является одной из основных составляющих схемы теплоснабжения, но не самой схемой теплоснабжения, как иногда думают заказчики и некоторые новые разработчики схем.
- Не смотря на отсутствие понятия «схема теплоснабжения» за рубежом (за исключением стран постсоветского пространства), схемы теплоснабжения являются неотъемлемой составной частью энергетического планирования территорий.
- Появление обязательного требования по проведению независимой экспертизы схем теплоснабжения (на стадии их разработки и утверждения или актуализации) с контролем на уровне уполномоченного Федерального органа исполнительной власти (для городов численностью населения менее 500 тыс. чел.) положительным образом скажется на повышении качества разрабатываемых (актуализированных) схем теплоснабжения сегодня и в перспективе.