Юрий Татаринов
советник Практики по проектам в энергетике юридической фирмы *VEGAS LEX*

Обзор изменений законодательства в сфере теплоснабжения за I кв. 2019 года

В I кв. 2019 г. основные нововведения в нормативном регулировании в сфере теплоснабжения были направлены на совершенствование механизмов функционирования ценовых зон теплоснабжения, в частности, по вопросам утверждения схем теплоснабжения и особенностей ценообразования в ценовых зонах теплоснабжения. Изменения также коснулись аспектов коммерческого учета тепловой энергии (теплоносителя). Кроме того, необходимо отметить важный для отрасли и экономики в целом механизм отборов проектов для модернизации генерирующих объектов тепловых электростанций.
Реализация указанных нормативных правовых актов направлена на локализацию производства используемого в отрасли высокотехнологичного оборудования, повышение надежности (качества) систем теплоснабжения и снижение количества споров, возникающих в результате реализации проектов по внедрению ценовых зон теплоснабжения.
Приводим развернутое описание указанных изменений.

1. Постановление Правительства РФ от 25.01.19 № 43 «О проведении отборов проектов модернизации генерирующих объектов тепловых электростанций» (вместе с Правилами определения величин предельных (максимальных и минимальных) капитальных затрат на реализацию проектов модернизации генерирующих объектов тепловых электростанций, Правилами индексации величин типовых капитальных затрат на реализацию проектов модернизации генерирующих объектов тепловых электростанций)

Принятым в рамках исполнения поручений Президента Российской Федерации от 12.12.17 № Пр-2530 и Правительства Российской Федерации от 16.12.17 № АД-П9–8408 в целях привлечения инвестиций в модернизацию тепловой генерации в условиях общих экономических ограничений Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.01.19 № 43 «О проведении отборов проектов модернизации генерирующих объектов» (далее — Постановление № 43):

— определены критерии отбора для участия в конкурсе по мо-

дернизации объектов генерации, такие как возраст и /или востребованность генерирующего оборудования в энергосистеме;

— установлены требования к содержанию ценовых заявок для целей участия в отборе:

• капитальные затраты на реализацию проекта модернизации,

• удельные эксплуатационные затраты,

• отношение переменных затрат к цене рынка «на сутки вперед»;

— предусмотрены правила расчета типовых капитальных затрат для различных проектов модернизации (в зависимости от вида и типа оборудования), а также предельных (максимальных и минимальных) капитальных затрат;

— установлены требования по локализации производства нового генерирующего оборудования, вводимого по итогам реализации проектов, на уровне не менее 90%. В случае невыполнения требований по локализации оплата мощности будет осуществляться без учета капитальных затрат поставщика.

Постановление вступает в силу по истечении семи дней после официального опубликования (30 января 2019 г.).

Постановлением № 43 установлено, что:

— ценовые заявки для участия в отборе проектов модернизации генерирующих объектов тепловых электростанций с началом поставки мощности в период с 1 января 2022 г. по 31 декабря 2024 г. принимаются в сроки, установленные договором о присоединении к торговой системе оптового рынка, но не позднее 60 календарных дней со дня вступления в силу настоящего постановления;

— долгосрочные конкурентные отборы мощности с датами начала поставки мощности с 1 января 2022 г., с 1 января 2023 г. и с 1 января 2024 г.:

• проводятся в сроки, установленные договором о присоединении к торговой системе оптового рынка, но не позднее 45 календарных дней со дня опубликования предусмотренного п. 278 Правил № 1172 перечня генерирующих объектов, мощность которых поставляется по договорам купли-продажи (поставки) мощности модернизированных генерирующих объектов, утверждаемого Правительством Российской Федерации на основании результатов отбора проектов модернизации генерирующих объектов тепловых электростанций с началом поставки мощности в период с 1 января 2022 г. по 31 декабря 2024 г.,

• при их проведении используются прогнозируемые в год поставки объемы максимального часового потребления электрической энергии в каждой ценовой зоне, которые подлежали бы использованию при проведении таких долгосрочных конкурентных отборов мощности в 2018 г.

Механизм привлечения инвестиций согласно Постановлению № 43

Утвержденный Постановлением № 43 механизм привлечения инвестиций в модернизацию тепловых электростанций предусматривает следующие ключевые особенности:

— конкурсный отбор проектов модернизации с критерием отбора — минимальная удельная стоимость электроэнергии и мощности модернизированного объекта генерации (расчетная одноставочная цена, LCOE — средняя расчетная себестоимость производства электроэнергии на протяжении всего жизненного цикла электростанции, включая все возможные инвестиции, затраты и доходы);

— ежегодная квота на отбор проектов: 3 ГВт в 2022 г., далее по 4 ГВт в год;

— отборы проводятся до 2025 г. с началом поставки не позднее 2031 г., суммарное ограничение на объем модернизируемой мощности 39 ГВт;

— оплата мощности отобранных проектов в течение первых 12 месяцев только по заявленным условно-постоянным затратам, а начиная со второго года поставки в течение 15 лет — с учетом возврата капитальных затрат, базовая доходность по проектам установлена на уровне 14%, с корректировкой по методике Минэкономразвития России, на время реализации проекта модернизации мощность потребителями не оплачивается.

Механизм определения величин предельных (максимальных и минимальных) капитальных затрат на реализацию проектов модернизации генерирующих объектов тепловых электростанций

Согласно вносимым Постановлением № 43 изменениям (раздел XX Правил № 1172):

— цель проведения отбора проектов модернизации генерирующих объектов тепловых электростанций состоит в определении перечня проектов и генерирующих объектов для формирования перечня генерирующих объектов, мощность которых поставляется по договорам купли-продажи (поставки) мощности модернизированных генерирующих объектов, утверждаемого Правительством Российской Федерации на основании результатов отбора проектов модернизации генерирующих объектов тепловых электростанций, в отношении которых будут заключены договоры купли-продажи (поставки) мощности модернизированных генерирующих объектов;

— в период с 2019 по 2025 г. (включительно) отбор проектов модернизации проводится ежегодно с приемом ценовых заявок на участие в отборе проектов модернизации до 1 сентября и с началом поставки мощности по его итогам в году, наступающем через пять календарных лет после года проведения отбора проектов модернизации;

— отбор проектов модернизации с началом поставки мощности

в период с 1 января 2022 г. по 31 декабря 2024 г. проводится в сроки, установленные Правительством Российской Федерации;

— отбор проектов модернизации проводится системным оператором в порядке, определенном Правилами № 1172 и договором о присоединении к торговой системе оптового рынка;

— значения максимальной совокупной установленной мощности генерирующих объектов, которые могут быть определены по итогам отбора проектов модернизации, для каждой ценовой зоны оптового рынка для каждого года периода начала поставки мощности по итогам отбора проектов модернизации устанавливаются Правительством Российской Федерации на основе генеральной схемы размещения объектов электроэнергетики, утверждаемой Правительством Российской Федерации, и не могут превышать для 2022 г. для первой ценовой зоны оптового рынка 2,4 ГВт и для второй ценовой зоны оптового рынка 0,6 ГВт, а для последующих годов для первой ценовой зоны оптового рынка — 3,2 ГВт и для второй ценовой зоны оптового рынка — 0,8 ГВт;

— оборудование, эксплуатируемое по итогам реализации проектов модернизации, должно соответствовать критериям подтверждения производства промышленной продукции на территории Российской Федерации, установленным Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.07.15 № 719 «О подтверждении производства промышленной продукции на территории Российской Федерации»;

— перечень оборудования, к которому применяются требования по локализации, утверждается Министерством промышленности и торговли Российской Федерации.

Критерии отбора проектов модернизации

При отборе проектов модернизации подлежат рассмотрению проекты, содержащие одно или несколько следующих мероприятий, указанных в приведенных ниже подп. *A* и (или) подп. *B*, которые также могут быть дополнены одним или несколькими сопутствующими мероприятиями, указанными в подп. *C*.

A. Модернизация котельного оборудования, которая заключается в реализации любого из следующих мероприятий:

— комплексная замена котлоагрегата (котлоагрегатов);

— замена основных частей котлоагрегата, предусматривающая замену в полном объеме барабана котлоагрегата (не требуется для прямоточных котлов), пароперегревателей котлоагрегата, топочного экрана котлоагрегата, перепускных трубопроводов с арматурой по пароводяному тракту парового котлоагрегата.

B. Модернизация турбинного оборудования, которая заключается в реализации любого из следующих мероприятий:

— комплексная замена паровой турбины (паровых турбин) на паровую турбину (паровые турбины);

— перевод генерирующего объекта, работающего с использованием паросилового цикла, в работу с использованием парогазового цикла за счет надстройки генерирующего объекта газовой турбиной;

— замена цилиндра высокого давления;

— замена цилиндра высокого давления с заменой (модернизацией) части (цилиндра) среднего давления турбины с промежуточным перегревом пара;

— замена цилиндра высокого давления с заменой (модернизацией) части (цилиндра) среднего давления (или части среднего и низкого давления) турбины без промежуточного перегрева пара;

— замена цилиндра высокого давления с заменой (модернизацией) цилиндра низкого давления турбины.

C. Сопутствующие мероприятия:

— комплексная замена генератора;

— замена ротора генератора;

— строительство градирни и циркуляционной насосной станции;

— замена регенеративных подогревателей;

— замена трубопроводов острого пара, и (или) промперегрева, и (или) питательной воды технологического соединения «котел-турбина»;

— замена (установка) золоулавливающего оборудования;

— замена (строительство) дымовой трубы на угольной электростанции;

— замена (строительство) систем приема подготовки и распределения топлива на угольной электростанции;

— строительство нового (реконструкция или расширение существующего) главного корпуса с необходимыми инженерными системами под монтаж котла, котла-утилизатора, газовой турбины, генератора, паровой турбины;

— строительство нового золоотвала или реконструкция золоотвала с увеличением емкости;

— замена барабана котлоагрегата;

— замена пароперегревателей котлоагрегата;

— замена топочного экрана котлоагрегата;

— замена перепускных трубопроводов с арматурой по пароводяному тракту парового котлоагрегата.

Не допускается включение в проект модернизации мероприятий, реализованных до проведения отбора проектов модернизации.

Требования к участникам и порядок отбора проектов модернизации

В отборе проектов модернизации могут участвовать поставщики — участники оптового рынка, осуществляющие поставку (покупку) электрической энергии и мощности на оптовом рынке с использованием групп точек

поставки, зарегистрированных в отношении генерирующих объектов, при условии выполнения такими участниками оптового рынка требований, установленных Правилами № 1172 и договором о присоединении к торговой системе оптового рынка. Генерирующие объекты, в отношении которых поставщик вправе участвовать в отборе проектов модернизации, должны соответствовать следующим критериям:

1) для генерирующих объектов, в отношении которых планируется реализация мероприятий по модернизации, год выпуска котлоагрегата наступил ранее чем за 40 лет до года начала поставки мощности по итогам соответствующего отбора проектов модернизации;

2) генерирующий объект, в отношении которого планируется реализация мероприятий по модернизации, по состоянию на 1 января года, в котором проводится отбор проектов модернизации, должен быть задействован в работе не менее:

— 270 000 часов — для генерирующих объектов, в состав которых входит турбина с давлением острого пара 10 МПа и менее,

— 220 000 часов — для генерирующих объектов, в состав которых входит турбина с установленной мощностью менее 350 МВт и давлением острого пара более 10 МПа,

— 100 000 часов — для генерирующих объектов, в состав которых входит турбина с установленной мощностью 350 МВт и более и давлением острого пара более 10 МПа;

3) показатель востребованности мощности генерирующего объекта, рассчитанный за период, состоящий из 24 месяцев, предшествующих месяцу, в котором устанавливается соответствие генерирующих объектов настоящему критерию (без учета периодов проведения плановых ремонтов соответствующих генерирующих объектов, не превышающих 360 календарных дней), имеет значение не менее 0,4. Данный критерий не применяется в отношении проектов модернизации, предусматривающих перевод генерирующего объекта, работающего с использованием паросилового цикла, в работу с использованием парогазового цикла;

4) в отношении генерирующего объекта отсутствует решение о согласовании вывода из эксплуатации, выданное после 1 января 2019 г. уполномоченным органом в соответствии с Правилами вывода объектов электроэнергетики в ремонт и из эксплуатации;

5) мощность генерирующего объекта не поставляется по договорам о предоставлении мощности по состоянию на 1-е число месяца, в котором устанавливается соответствие генерирующих объектов настоящему критерию.

Участники проектов модернизации в течение периода подачи ценовых заявок на участие в отборе проектов модернизации в порядке, установленном договором о присоединении к торговой системе оптового рынка, направляют системному оператору ценовые заявки на участие в отборе проектов модернизации.

В ходе отбора проектов модернизации определяются проекты модернизации и соответствующие генерирующие объекты с наименьшими значениями показателя эффективности, для которых одновременно выполняются следующие условия:

— суммарное снижение установленной мощности генерирующих объектов, расположенных на одной территории, в каждом месяце периода реализации проекта модернизации (с учетом возможности изменения месяца начала поставки мощности) не превышает значение максимального совокупного снижения установленной мощности генерирующих объектов, в отношении которых одновременно реализуются проекты модернизации;

— суммарный объем установленной мощности генерирующих объектов, расположенных на территории одной ценовой зоны оптового рынка, для каждого года периода начала поставки мощности по итогам отбора проектов модернизации не превышает значение максимальной совокупной установленной мощности генерирующих объектов, которые могут быть определены по итогам отбора проектов модернизации, умноженное на коэффициент 0,85 и увеличенное на разницу соответствующего ограничения объема совокупной установленной мощности, которое использовалось при проведении отбора проектов модернизации на предшествующий календарный год, и суммарного объема мощности генерирующих объектов, включенных в отношении предшествующего календарного года и соответствующей ценовой зоны оптового рынка в предварительный график реализации проектов модернизации.

Для проектов модернизации с равными значениями показателя эффективности приоритет при отборе проектов модернизации устанавливается с учетом отбора:

— в первую очередь — проекта модернизации, заявленного в отношении генерирующего объекта, с использованием которого осуществляется выработка тепловой энергии,

— во вторую очередь — проекта модернизации, заявленного в отношении генерирующего объекта, расположенного на территории с меньшим значением максимального совокупного снижения установленной мощности генерирующих объектов, в отношении которых могут одновременно реализовываться проекты модернизации,

— в третью очередь — проекта модернизации, в отношении которого ценовая заявка на участие в отборе проектов модернизации была подана раньше.

В перечень, утверждаемый Правительством Российской Фе-

дерации на основании результатов отбора проектов модернизации, включаются генерирующие объекты:

— включенные в предварительный график реализации проектов модернизации, а также,

— генерирующие объекты, определенные решением Правительственной комиссии по вопросам развития электроэнергетики.

При этом для каждого генерирующего объекта указываются:

— перечень мероприятий по модернизации и периода реализации проекта модернизации,

— объем установленной мощности после реализации проекта модернизации,

— стоимостные параметры,

— значение коэффициента использования установленной мощности для отбора проектов модернизации, и,

— планируемый месяц начала поставки мощности по окончании реализации проекта модернизации.

В случае отсутствия подтверждения выполнения требований по локализации соответствующее мероприятие по модернизации считается невыполненным.

Утвержденные Постановлением № 43 Правила определения величин предельных (максимальных и минимальных) капитальных затрат на реализацию проектов модернизации генерирующих объектов тепловых электростанций предусматривают порядок определения:

— величины типовых капитальных затрат на реализацию мероприятий по модернизации объекта генерации;

— величины предельных максимальных и минимальных капитальных затрат на реализацию мероприятий по модернизации объекта генерации;

— величины предельных максимальных и минимальных капитальных затрат на реализацию проекта по модернизации объекта генерации.

2. Постановление Правительства РФ от 13.02.19 № 137 «О внесении изменений в Правила коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя»

Внесенные вступившим в силу 23 февраля 2019 г. постановлением изменения в Правила коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя касаются уточнения требований к проектируемым и устанавливаемым приборам учета тепловой энергии.

В частности, в рамках указанных изменений абзац первый п. 34 (требования к приборам учета) дополнен предложением следующего содержания: *«При подключении теплопотребляющих установок потребителя к закрытым водяным системам теплоснабжения по независимой схеме, максимальная тепловая нагрузка которых составляет менее чем две десятых гигакалории в час, допускается отсутствие в составе узла учета расходомера теплоносителя в обратном трубопроводе при наличии расходомера (водосчетчика) на подпиточном трубопроводе».*

Пункт 39 (проектирование узлов учета) изложен в следующей редакции:

«39. Проект узла учета, кроме точек учета на источнике тепловой энергии, разрабатывается на основании:

а) технических условий;

б) требований настоящих Правил и методики;

в) технической документации на применяемые средства измерений».

Кроме того, указанные выше Правила дополнены п. 39 (1) следующего содержания:

«39 (1). Если изготовителем в составе технической документации на теплосчетчик предоставляется проектная документация на узел учета тепловой энергии, теплоносителя, разработанная на основе унификации и типизации конструктивно-технических и технологических решений и предназначенная для многократного применения (далее — типовое проектное решение), соответствующая требованиям, указанным в подп. «д» — «з», «м», «н» п. 44 настоящих Правил, и типоразмер расходомеров соответствует техническим условиям, то достаточно дополнить типовое проектное решение документацией, содержащей сведения, указанные в подпунктах «а» — «г», «и» — «л» п. 44 настоящих Правил. Для теплопотребляющих установок, максимальная тепловая нагрузка которых составляет менее чем две десятых гигакалории в час, при использовании типового проектного решения от изготовителя теплосчетчика разработка проекта узла учета и его согласование не требуются».

3. Постановление Правительства РФ от 28.02.19 № 209 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 октября 2012 г. № 1075»

Вступившим в силу 13 марта 2019 г. постановлением Правительства Российской Федерации утверждены изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 22.10.12 № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения».

Указанным постановлением органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, на территории которых расположено поселение, городской округ, отнесенные в соответствии с решением Правительства Российской Федерации к ценовой зоне теплоснабжения, предписано до окончания переходного периода пересмотреть установленные на соответствующий период регулирования регулируемые цены (тарифы) на горячую воду, поставляемую едиными теплоснабжающими организациями потребителям с использованием

открытых систем теплоснабжения (горячего водоснабжения), в соответствии с п. 124 Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.12 № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения», с применением таких цен (тарифов) на горячую воду со дня вступления в силу решения об утверждении предельного уровня цены на тепловую энергию (мощность).

Применительно к изменениям необходимо отметить, что в Основах ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденных указанным постановлением:

1) раздел IV дополнен подразделом «Особенности расчета уровня цены на тепловую энергию (мощность) в поселениях, городских округах, не отнесенных к ценовым зонам теплоснабжения»;

2) дополнительно включен раздел VIII «Особенности ценообразования в поселениях, городских округах, отнесенных к ценовым зонам теплоснабжения», включая «Особенности ценообразования в переходный период в поселениях, городских округах, отнесенных к ценовым зонам теплоснабжения», а также «Особенности ценообразования после окончания переходного периода в поселениях, городских округах, отнесенных к ценовым зонам теплоснабжения».

Кроме того, в Правилах регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных указанным постановлением, раздел II изложен в новой редакции: *«II. Правила установления предельных уровней цен (тарифов) на тепловую энергию (мощность), включая Правила установления предельных уровней тарифов на тепловую энергию (мощность) в поселениях, городских округах, не отнесенных к ценовым зонам теплоснабжения».*

Указанные правила дополнены разделами XI–XIII:

— *XI. Порядок размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» уровня цены на тепловую энергию (мощность) в поселениях, городских округах, не отнесенных к ценовым зонам теплоснабжения;*

— *XII. Порядок индексации тарифов (ставок, величин), установленных для теплоснабжающих организаций и теплосетевых организаций и действующих на дату окончания переходного периода в поселениях, городских округах, отнесенных к ценовым зонам теплоснабжения;*

— *XIII. Порядок изменения органом регулирования вида тарифа на производимую тепловую энергию (мощность), в том числе в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, с одноставочного на двухставочный тариф в течение расчетного периода регулирования в поселениях, городских округах, отнесенных к ценовым зонам теплоснабжения.*

4. Постановление Правительства РФ от 16.03.19 № 276 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам разработки и утверждения схем теплоснабжения в ценовых зонах теплоснабжения»

Постановлением Правительства РФ от 16.03.19 № 276 внесены изменения в абзац 2 п. 1 Правил рассмотрения разногласий, возникающих между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, теплоснабжающими организациями и теплосетевыми организациями, потребителями тепловой энергии при разработке, утверждении и актуализации схем теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 03.11.11 № 882.

В частности, изменения предусматривают, что разногласия, возникающие при разработке схем теплоснабжения поселений, городских округов с численностью населения пятьсот тысяч человек и более, отнесенных к ценовым зонам теплоснабжения, утверждение которых отнесено Федеральным законом «О теплоснабжении» к полномочиям федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса, рассматриваются в соответствии с требованиями к порядку разработки и утверждения схем теплоснабжения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 22.02.12 № 154 «О требованиях к схемам теплоснабжения, порядку их разработки и утверждения».

Кроме того, внесены изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 22.02.12 № 154 «О требованиях к схемам теплоснабжения, порядку их разработки и утверждения», касающиеся уточнения требований к схемам теплоснабжения, в том числе утверждаемым в ценовых зонах теплоснабжения.

Указанные выше требования к схемам теплоснабжения дополнены разделами:

— *«II. Особенности разработки, утверждения и актуализации схем теплоснабжения в ценовых зонах теплоснабжения», и*

— *III. Рассмотрение разногласий между единой теплоснабжающей организацией и органом местного самоуправления, органом исполнительной власти городов федерального значения по проекту схемы теплоснабжения (проекту актуализированной схемы теплоснабжения), в том числе замечаний органа местного самоуправления, органа исполнительной власти городов федерального значения к доработанному проекту схемы теплоснабжения (проекту актуализированной схемы теплоснабжения) в ценовой зоне теплоснабжения».*

Постановление вступило в силу с 27 марта 2019 г. эр