



Глобальный
экологический фонд

Агентство РК по регулированию
естественных монополий



Программа развития ООН в
Казахстане

ПРОЕКТ ПРООН/ГЭФ
«Устранение барьеров для повышения
энергоэффективности коммунального теплоснабжения»



ПРАВОВОЙ ОБЗОР ПО ВОПРОСАМ РЕГУЛИРОВАНИЯ В КАЗАХСТАНЕ ВОПРОСОВ ТЕПЛОСНАБЖЕНИЯ И ПОВЫШЕНИЯ ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТИ В ДАННОЙ ОБЛАСТИ

Автор:
В.Ни -
эксперт-консультант проекта
по правовым вопросам

Астана, 2007

Введение

Данный правовой обзор подготовлен для проекта Программы развития ООН “Устранение барьеров для повышения энергоэффективности коммунального теплоснабжения” в рамках реализации компоненты по усилению нормативных правовых и институциональных рамок для продвижения энергоэффективности в теплоснабжении Казахстана. На основе проведенного обзора представлены рекомендации и предложения по основным направлениям для развития правовых основ, стимулирующих повышение энергоэффективности и предусматривающих внедрение устойчивых институциональных и финансовых механизмов в области коммунального теплоснабжения и поставки горячей воды.

При подготовке правового обзора были изучены действующие нормативные правовые акты и программные документы Республики Казахстан, некоторые практические аспекты их осуществления, а также в части рекомендаций и предложений рассмотрен применимый международный опыт регулирования и проведения реформ в данной сфере. Были охвачены такие аспекты, как:

- законодательные и программные основы для реализации задачи по повышению энергоэффективности по данному проекту;
- государственное регулирование деятельности, связанной с энергосбережением в области теплоснабжения;
- государственное регулирование размеров тарифов и сборов за горячее водоснабжение и отопление;
- правовые и институциональные основы для осуществления инвестиций в сфере теплоснабжения и снабжения горячей водой;
- правовое регулирование форм управления общим имуществом в составе кондоминиума.

Проектом ПРООН “Устранение барьеров для повышения энергоэффективности коммунального теплоснабжения” в качестве пилотной области для осуществления практических мероприятий по энергосбережению выбран город Алматы, поэтому основное внимание в обзоре в части программных основ, размеров тарифов и сборов за коммунальные услуги уделяется данным по данному городу.

1. Законодательные и программные основы для обеспечения энергоэффективности в теплоснабжении

Основным действующим законодательным актом в данной сфере является Закон от 25 декабря 1997 года № 210-І “Об энергосбережении”. В качестве объектов энергосбережения им охватываются процессы, связанные с добычей, переработкой, транспортировкой, производством, хранением и использованием всех видов топливно-энергетических ресурсов, тепловой и электрической энергии, т.е. в том числе поставка и распределение тепла по централизованным сетям. Данный Закон среди основных направлений по энергосбережению указывает сокращение потерь тепловой энергии при транспортировке и потреблении, а также обеспечение точности, достоверности и единства измерений в отношении учета отпускаемых и потребляемых энергетических ресурсов. В качестве ключевого инструмента для реализации мер по энергосбережению определены государственная, региональные и отраслевые программы, а также программы по энергосбережению, разрабатываемые на уровне отдельных юридических лиц. Для финансирования этих программ предусмотрено использование средств государственного бюджета, собственных и заемных средств предприятий и организаций, а также иных источников, не противоречащих законодательству. Закон об энергосбережении

оговаривает возможности применения мер стимулирования в отношении, как потребителей, так и производителей тепловой энергии, однако соответствующая законодательная норма носит отсылочный характер и не определяет подходов и механизмов по их реализации. Наряду с этим в нем определены общие задачи по организации информирования населения посредством повышения осведомленности о программах энергосбережения, в том числе с использованием нормативно-методических и справочно-информационных документов и материалов.

Еще одним из инструментов, предусмотренных Законом об энергосбережении и получившим определенное развитие на практике, является экспертиза энергосбережения. Она проводится в целях оценки эффективности использования энергетических ресурсов и снижения затрат потребителей на обеспечение топливно-энергетическими ресурсами. Одним из объектов данной экспертизы являются технико-экономические обоснования и проекты строительства новых и расширения (реконструкции, технического переоборудования, модернизации) действующих объектов и организаций с годовым потреблением топливно-энергетических ресурсов в 500 и выше тонн условного топлива¹. Экспертиза действующих предприятий и организаций включает в себя предпусковую, первичную, периодическую (повторную), внеочередную, локальную и экспресс-экспертизу. Периодичность проведения экспертизы энергосбережения, предусмотренная законодательством - не реже одного раза в три года.

В целом и общем, за период после принятия, большинство положений Закона об энергосбережении не получило должной реализации на практике. Прежде всего, это проявилось в том, что не были приняты ни государственная, ни отраслевые, ни региональные программы энергосбережения. В связи с чем, 15 октября 2007 года Премьер-Министром было дано поручение уполномоченному государственному органу в области энергосбережения – Министерству энергетики и минеральных ресурсов разработать государственную программу энергосбережения и новую редакцию Закона об энергосбережении. Для решения этих задач распоряжением Премьер-Министра от 7 ноября 2007 года № 329-р создана специальная рабочая группа, а на региональном уровне инициирован процесс разработки программ по энергосбережению, например, в Восточно-Казахстанской и Северо-Казахстанской областях.

В Алматы к разработке программы по энергосбережению приступили раньше нежели в других регионах страны и решением XXXI сессии городского маслихата от 3 июля 2007 года уже утверждена региональная Программа внедрения энергосберегающих мероприятий на 2007-2016 гг. Общий потенциал энергосбережения по городу в ней оценивается на уровне 30% от уровня энергопотребления, применительно к коммунально-бытовому сектору – на уровне 20%, а потенциал энергосбережения бюджетных организаций – 25-30%. С целью использования этих возможностей по достижению большей энергоэффективности запланированы мероприятия по следующим направлениям:

- совершенствование системы управления энергосбережением города Алматы;
- энергосбережение в бюджетных организациях города;
- энергосбережение в коммунальной сфере;
- энергосбережение в жилищной сфере;
- энергосбережение на предприятиях естественной монополии;
- внедрение возобновляемых источников энергии;
- популяризация и пропаганда энергосбережения, информационное обеспечение.

Алматинская региональная программа включает в себя широкий круг направлений и комплекс мероприятий по каждому из них, но при этом обеспечение

¹ См. статью 12 Закона об энергосбережении и Правила экспертизы энергосбережения действующих и строящихся объектов, утвержденные постановлением Правительства от 4 февраля 2000 года N 167.

энергоэффективности в системе коммунального теплоснабжения является ее ключевым направлением. Оно предусматривает практические мероприятия по внедрению механизмов энергосбережения за счет запуска проектов по бюджетным организациям и многоэтажным жилым домам. Для этого будут созданы базы данных по соответствующим зданиям и проведены предварительные экспресс-обследования по ним, подготовлена проектно-сметная документация по выбранным объектам, а затем поэтапно устанавливаться коллективные системы регулирования и учета тепла, а также при необходимости проводиться мероприятия по сокращению потерь тепловой энергии. Их осуществление предполагается на основе принципа самокупаемости энергосберегающих мероприятий с определением сроков окупаемости вложенных инвестиций. Данный принцип ожидается реализовать, прежде всего, посредством создания “револьверного фонда” – финансового механизма, который позволит инвестировать средства в энергосберегающие проекты на возвратной основе с аккумуляцией средств, полученных в качестве услуг энергосервисной компанией на платной основе. В соответствии с Программой энергосбережения по г. Алматы для этого требуется учредить фонд энергосбережения при Акимате города в качестве некоммерческой организации, источниками финансирования для которой будут служить бюджетные средства в качестве стартового капитала и участие международных организаций, иных физических и юридических лиц, а в последующем – возврат средств от реализации проектов по энергосбережению. Наряду с этим предусматривается создание энергосервисной компании (ЭСКО) для предоставления услуг по проектированию, приобретению, финансированию, монтажу, пуско-наладке, эксплуатации, техобслуживанию и ремонту энерго- или водосберегающего оборудования, для проведения иных энергосберегающих мероприятий на выбранных объектах (здания бюджетных организаций и жилые многоквартирные дома). Таким образом, в рамках ЭСКО планируется организовать необходимую подготовительную работу, систему услуг по установке и обслуживанию оборудования, стимулирующего потребителя к сбережению тепловой энергии (коллективные системы регулирования и счетчики тепла), обучение персонала и проведение энергомониторинга оборудованных объектов. Финансирование соответствующих работ и услуг будет осуществляться за счет средств “револьверного фонда”.

Направление по улучшению системы управления энергосбережением включает себя разработку и реализацию законодательных и нормативных положений по основам энергосбережения города Алматы; внедрение энергетических паспортов потребителя (по зданиям и промышленным объектам), разработку и внедрение порядка стимулирования бюджетных организаций при внедрении энергосберегающих технологий, а также упомянутые выше мероприятия по созданию финансовой и институциональной основ для проведения на устойчивой основе проектов по энергосбережению (“револьверный фонд” и ЭСКО). Энергосбережение в коммунальной сфере предполагает переход на использование энергосберегающих светильников в системе освещения улиц и парковых территорий города, а также модернизацию электропривода муниципального электротранспорта. Еще одно направление – снижение энергоемкости услуг и предприятий естественной монополии предусматривает проведение энергетического обследования и реализацию энергосберегающих мероприятий на коммунальных предприятиях города, предоставляющих услуги по водоснабжению и санитарии, газо- и электроснабжению. Направление по использованию возобновляемых источников энергии определено на основе внедрения определенных в данной Программе мощностей по выработке электроэнергии за счет малых гидроэлектростанций, гелио- и ветроустановок, в том числе местное производство гелиоустановок, ветротурбин и генераторов. Популяризация и пропаганда будет строиться, прежде всего, через проведение семинаров для специалистов, а также в средних и высших учебных заведениях, освещение

информации по энергоэффективности через средства массовой информации и развитие специализированного журнала, а также повышение квалификации специалистов.

Реализация мероприятий по рассматриваемой Программе планируется в 3 этапа. На I-ом этапе (2007-2009 гг.), предусматривается совершенствование законодательной и нормативной основ, разработка финансового и институционального механизма для осуществления на последующих этапах, планирование долгосрочных мероприятий, а также первоочередная реализация быстрокупаемых практических проектов по энергосбережению. На II-ом (2010-2012 гг.) и III-ом (2013-2016 гг.) этапах будут осуществляться запланированные в Программе и уточняемые по ходу реализации среднесрочные и долгосрочные мероприятия по энергосбережению. В целом, рассматриваемый документ хорошо разработан с точки зрения комплексности подхода к определению направлений деятельности по энергосбережению на муниципальном уровне, детальности и последовательности запланированных мероприятий (за исключением направления по популяризации и пропаганде энергоэффективности). Вместе с тем представляется необходимым более четко проработать ожидаемые результаты от реализации Программы, которые бы позволили применять более конкретные качественные и количественные индикаторы и соответственно обеспечили возможности проведения ее мониторинга с точки зрения достижения ожидаемых результатов. В отношении мероприятий, запланированных на первый период реализации Программы по внедрению энергосберегающих мероприятий по г. Алматы, наиболее актуальным сейчас является проработка статуса ЭСКО и фонда энергосбережения (по форме, учредителю и т.д.), а также правовых, финансовых и налоговых аспектов создания и дальнейшей работы “револьверного фонда”.

2. Государственное регулирование деятельности, связанной с энергосбережением в области теплоснабжения

Согласно статье 4 Закона от 9 июля 1998 года № 272-І “О естественных монополиях” услуги и работы по производству, передаче, распределению и (или) снабжению тепловой энергией, а также по обслуживанию водохозяйственной и канализационной систем отнесены к сферам естественных монополий. Как к субъектам естественной монополии к поставщикам тепла и горячей воды по распределительным сетям применяются предусмотренные антимонопольным законодательством требования, в том числе имеющие непосредственное значение для реализации задач и мероприятий по энергосбережению. Государственное регулирование деятельности субъекта естественной монополии осуществляется посредством утверждения:

- размера тарифа и сбора (платы) на регулируемые коммунальные услуги;
- тарифной сметы (данные о статьях доходов и расходов, обосновывающих и формирующих уровень тарифа, об объемах оказываемых регулируемых коммунальных услуг и других экономических показателях деятельности субъекта);
- инвестиционного тарифа (применяется на вновь созданных объектах и действует до полной окупаемости вложенных инвестиций);
- особого порядка формирования затрат, включаемых в затратную часть тарифа;
- порядка ведения раздельного учета доходов, затрат и задействованных активов по каждому виду регулируемых услуг (товаров, работ) и в целом по иной деятельности;
- раздельного временного компенсирующего тарифа (устанавливается в целях компенсации убытков, причиненных потребителям субъектом естественной монополии);
- порядка ведения учетной политики, а именно раздельного учета доходов, затрат и задействованных активов субъектами естественных монополий, осуществляющих услуги по теплоснабжению.

При этом следует учитывать, что субъекты, оказывающие услуги по производству, передаче, распределению и (или) снабжению тепловой энергией от отопительных котельных с общей установленной мощностью до двадцати Гкал/час включительно и водохозяйственной и (или) канализационной систем объемом до 150 тысяч метров кубических в год отнесены к так называемым субъектам естественной малой мощности. В отношении них не применяются некоторые требования Закона о естественных монополиях² и предусмотрен упрощенный порядок государственного регулирования в отношении утверждения тарифа, тарифных смет, временного компенсирующего тарифа, а также установлен особый порядок формирования затрат³.

В первую очередь необходимо остановиться на том, что поставка тепла и горячей воды осуществляется на основе публичных договоров, к которым применяются положения статьи 387 Гражданского кодекса. Во-первых, это означает, что при наличии возможности предоставления соответствующей услуги поставщик обязан заключить соответствующий договор с потребителем. Кроме того, законодательство⁴ устанавливает для субъектов естественной монополии обязанность заключать с потребителями индивидуальные договоры на поставку тепла и горячей воды в соответствии с утвержденными Правительством типовыми договорами, хотя в настоящее время по многоквартирным домам сложилась практика их заключения с кооперативами собственников квартир (КСК) от имени всех жильцов. Более того, содержание типовых форм договоров на оказание услуг по передаче и/или распределению тепловой энергии, водоснабжению и/или отведению сточных вод, утвержденные постановлением Правительства от 28 ноября 2003 года № 1194, во многом сформировано с учетом вышеуказанной практики. В частности, оговаривается право потребителя делегировать свои полномочия по заключению договора третьему лицу, т.е. кооперативам собственников квартир. При этом в рамках типового публичного договора на поставку тепловой энергии граница эксплуатационной ответственности водопроводной сети в случае многоквартирных домов устанавливается для объектов кондоминиума (фланец последней задвижки на вводе в здание).

Во-вторых, к сторонам публичного договора могут применяться обязательные правила, установленные законодательством. В частности, Правила предоставления коммунальных услуг⁵ и Правила пользования тепловой энергией⁶ устанавливают ряд требований, которые должны учитываться при организации проектов по энергосбережению. В первую очередь необходимо отметить, что Правила пользования тепловой энергией включают в себя специальные положения по энергосбережению и проведению соответствующей экспертизы энергосбережения технико-экономических обоснований и проектов строительства новых и расширение действующих объектов и предприятий, в обязательном порядке – в случае годового потребления топливно-энергетических ресурсов объемом в 500 и выше тонн условного топлива. Вышеуказанные правила определяют также требования к содержанию договора на теплоснабжение, который, среди прочего, должен содержать положения по максимальной часовой нагрузке, теплотреблению, количеству возвращаемого конденсата, эксплуатационной ответственности сторон, условиям оплаты за тепловую энергию. Согласно общему правилу качество и параметры тепловой энергии должны соответствовать требованиям, установленным действующей нормативно-технической документацией.

В-третьих, в случае многоквартирных домов объем поставляемой тепловой энергии определяется на основании показаний коллективных приборов учета или при их

² См. пункт 1-1 статьи 5, последний абзац статьи 7 данного Закона.

³ См. Правила упрощенного государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий малой мощности, утвержденные постановлением Правительства от 30 ноября 2007 года № 1157

⁴ Подпункт 8 статьи 7 Закона “О естественных монополиях”.

⁵ Утверждены постановлением Правительства от 7 декабря 2000 года № 1822

⁶ Утверждены приказом Министра энергетики и минеральных ресурсов от 24 января 2005 года № 10

отсутствии по нормам, утвержденным местными исполнительными органами, а объем поставляемой горячей воды по показаниям индивидуальных счетчиков, при их отсутствии – на основе показаний общедомовых счетчиков, а при отсутствии тех и других – расчетным путем по нормам водопотребления, утвержденным для данного населенного пункта. Отметим здесь, что согласно законодательству потребитель услуг (товаров, работ) субъекта естественной монополии вправе требовать установки приборов учета от услугодателя либо самостоятельно приобретать и устанавливать их. Поставщик тепловой энергии и горячей воды приобретает и устанавливает потребителям приборы учета в соответствии с заключенными с ними договорами. Более того, в соответствии с требованиями статьи 25 Закона о естественных монополиях “субъекты естественных монополий, оказывающие регулируемые коммунальные услуги, обязаны обеспечить потребителей, не имеющих приборов учета, в соответствии с заключенными договорами приборами учета регулируемых коммунальных услуг (общедомовыми приборами учета тепловой энергии и индивидуальными приборами учета воды) до 1 января 2009 года”. До установки приборов учета регулируемых коммунальных услуг между субъектом естественной монополии и потребителем (потребителями) заключается соответствующий договор. При этом в рамках типового публичного договора на теплоснабжение ответственность за техническое состояние и сохранность приборов учета тепловой энергии возлагается на его собственника. Вначале это субъект естественной монополии, а после возмещения вложенных средств на их приобретение и установку право собственности на соответствующее оборудование переходит к потребителям. К приборам учета коммунальных услуг вне зависимости того, в чьей собственности они находятся, должен предоставляться доступ представителям услугодателя.

Законодательство предусматривает также возможности приобретения и установки приборов учета коммунальных услуг за счет самих потребителей⁷, однако в этом случае оно исходит, прежде всего, из возможностей установки за счет потребителей индивидуальных приборов учета. В частности, приказ Председателя Агентства по регулированию естественных монополий и защите конкуренции от 30 июля 2003 года № 185-ОД устанавливает требование о применении временного понижающего коэффициента на величину амортизационных отчислений приборов учета и прибыли на них, предусмотренных в тарифе (цене, ставке сбора) субъекта естественной монополии, в случае приобретения индивидуальных приборов учета за счет потребителя. Действующее законодательство не регламентирует случаи приобретения общедомовых счетчиков третьим лицом, например, ЭСКО. Очевидно, что энергосервисная компания может приобретать, устанавливать и обслуживать коллективные системы регулирования и учета тепла по договору либо с поставщиком либо с потребителями. При этом покрытие соответствующих расходов может осуществляться через оплату услуг энергосервисной компании по договору с потребителями. Действующее законодательство содержит определенные препятствия для развития услуг энергосервисной компании (компаний) на основе договоров с поставщиком коммунальных услуг, поскольку в этом случае она подпадает под сферу действия антимонопольного законодательства, в том числе в отношении возврата расходов на приобретение и установку коллективных приборов учета и регуляторов тепла. С учетом вышеуказанного развитие договорных отношений между ЭСКО и собственниками в многоквартирных домах возможно путем заключения договоров с органом управления объектом кондоминиума (КСК на базе одного дома), а не только с каждым отдельным потребителем.

Для учета тепловой энергии используются приборы учета, типы которых внесены в Государственный реестр обеспечения единства измерений и в процессе эксплуатации они должны иметь клеймо о первичной или периодической поверке организации, имеющей на это право. Согласно общему правилу снятие показаний приборов учета тепла и горячей

⁷ Подпункт 1 статьи 10 Закона “О естественных монополиях”, пункт 10 Правил предоставления коммунальных услуг.

воды производят представители теплоснабжающей организации. По согласованию потребителей и поставщика допускается самообслуживание потребителей при снятии показаний приборов учета и заполнении платежных документов, такая практика сложилась в настоящее время в отношении индивидуальных приборов учета горячей воды. Периодическую поверку, ремонт и техническое обслуживание приборов учета тепла осуществляет энергопередающая организация либо специализированная организация, имеющая разрешение на такой вид деятельности, по отдельному договору с потребителем. Поверка осуществляется государственной метрологической службой, а также метрологическими службами юридических лиц, аккредитованных на данный вид деятельности.

Деятельность по установке, обслуживанию коллективных систем учета и регулирования тепла не является лицензируемой, за исключением их производства и ремонта, в то время как для проведения поверки и калибровки приборов учета регулируемых коммунальных услуг необходима аттестация в уполномоченном органе в области обеспечения единства измерений. Еще одним видом деятельности, связанным с энергосбережением и требующим прохождения аккредитации в государственном органе является экспертиза энергосбережения. Она проводится организациями, аккредитованными Комитетом по государственному энергетическому надзору Министерства энергетики и минеральных ресурсов.

3. Государственное регулирование размеров тарифов и сборов за услуги по горячему водоснабжению и отоплению

Поскольку производство, передача, распределение и снабжение тепловой энергией и горячей водой отнесены к сферам естественных монополий, то к ним применяются требования по государственному регулированию тарифов, тарифных смет и ставок сбора (платы). Согласно общему положению Закона о естественных монополиях плата за эти услуги не должны превышать размеры тарифов и сборов, установленных уполномоченным органом, как правило, это соответствующие территориальные подразделения Агентства по регулированию естественных монополий. Необходимо отметить, что приказом Председателя Агентства по регулированию естественных монополий от 14 сентября 2005 года № 267-ОД утверждена Методика расчета тарифов на услуги по передаче тепловой энергии. Согласно данной методике тариф рассчитывается по установленной формуле на основе следующих показателей:

- экономически обоснованные общие затраты энергопередающей организации на оказание услуг по передаче тепловой энергии;
- тариф на тепловую энергию, отпускаемую с коллекторов энергопроизводящей организации, и приобретаемую энергопередающей организацией для компенсации нормативных технических и сверхнормативных потерь в установленном законодательством порядке;
- рассчитываемые по установленной формуле затраты энергопередающей организации, связанные с компенсацией нормативных технических потерь тепловой энергии;
- рассчитываемые по установленной формуле затраты энергопередающей организации, связанные с компенсацией сверхнормативных потерь тепловой энергии;
- планируемый годовой объем передачи тепловой энергии, определяемый в установленном законодательством порядке, подтвержденный договорами, заключенными энергопередающей организацией с потребителями услуг по передаче тепловой энергии.

Расчет экономически обоснованных затрат энергопередающей организации в этом случае осуществляется с учетом требований законодательства, в том числе особого порядка

формирования затрат, правил ведения отдельного учета доходов, затрат и задействованных активов, методики распределения затрат при производстве тепловой энергии по параметрам теплоносителей⁸. Ниже в таблице 1 приведены размеры тарифов на услуги по производству, передаче, распределению и снабжению тепловой энергией по АО «Алматинские тепловые сети» и АО «Алматытеплокоммунэнерго».

Таблица 1. Размеры тарифов по тепловой энергии по АО «Алматинские тепловые сети» и АО «Алматытеплокоммунэнерго»

№	Наименование	Тенге/Гкал (без НДС)
<u>1. АО «Алматинские тепловые сети»</u>		
1.1	Производство тепловой энергии	824,05
1.2	Передача, распределение и снабжение тепловой энергией	1755,77
1.3	Производство, передача, распределение и снабжение тепловой энергией	2579,82
<u>2. АО «Алматытеплокоммунэнерго»</u>		
2.1	Производство, передача, распределение и снабжение тепловой энергией	2897,6

При отсутствии приборов учета тепла и горячей воды расчет стоимости соответствующих услуг для потребителя осуществляется на основе утвержденных нормативов (норма потребления тепловой энергии на отопление 1 кв. метра и норма потребления горячей воды на 1 проживающего), тарифов и расчетного периода. Ниже в качестве примера приведены ставки платы за услуги горячего водоснабжения и отопления для потребителей АО «Алматинские тепловые сети» и АО «Теплокоммунэнерго», введенные в действие с 1 ноября 2007 года⁹.

Таблица 2. Ставки сборов за услуги по горячему водоснабжению и отоплению по АО «Алматинские тепловые сети»

№	Наименование	Тенге (с НДС)
1	<u>Горячее водоснабжение с 1 человека в месяц:</u>	
1.1	в домах с централизованным горячим водоснабжением	636,55
1.2	в домах, оборудованных умывальниками, мойками, душами	525,61
1.3	в домах с сидячими ванными, оборудованными душевыми	574,02
1.4	в домах, оборудованных умывальниками	152,58
1.5	многоквартирные жилые дома с душевыми общего пользования	321,6
2	<u>Стоимость 1 м³ горячей воды, потребляемой населением, имеющим индивидуальные приборы учета в домах, не оборудованных общедомовыми приборами учета</u>	<u>178,66</u>
3	<u>Отопление за 1 м³ полезной площади в месяц, при круглогодичном взимании</u>	<u>37,5</u>

Таблица 3. Ставки сборов за услуги по горячему водоснабжению и отоплению по АО «Алматытеплокоммунэнерго»

⁸ См. соответственно приказы Председателя Агентства по регулированию естественных монополий и защите конкуренции от 30 июля 2003 года № 185-ОД, 13 сентября 2005 года № 266-ОД, 25 декабря 2003 года № 337-ОД.

⁹ Утверждены соответственно приказами Управления Агентства по регулированию естественных монополий по г. Алматы от 15 октября 2007 года № 83-ОД и от 5 октября 2007 года № 81-ОД.

№	Наименование	Тенге (с НДС)
1	<u>Плата за горячее водоснабжение с 1 человека в месяц</u>	
1.1	в домах оборудованных ванными	721,35
1.2	в домах оборудованных умывальниками, мойками, душами	602,23
1.3	в домах с сидячими ванными, оборудованными душами	661,79
1.4	в домах оборудованных умывальниками	159,75
1.5	общежития малосемейные оборудованные	
	а) общими душевыми	360,68
	б) душевые при всех жилых комнатах	420,24
	в) с кухнями и блоками душевых по этажам при жилых комнатах в каждой секции здания	539,36
2	<u>Плата за централизованное отопление для населения за 1 м² полезной площади в месяц, при круглогодичном взимании</u>	<u>42,12</u>
3	<u>Стоимость 1 м³ горячей воды, потребляемой населением, имеющим индивидуальные приборы учета в домах, не оборудованных общедомовыми приборами учета</u>	<u>204,05</u>

В целом, в отношении отопления и горячего водоснабжения используются утвержденные фиксированные ставки тарифов и сборов, которые применяются ко всем потребителям и варьируются в зависимости от наличия (отсутствия) приборов учета, а также при отсутствии приборов учета горячей воды в зависимости от оборудования, используемого для водопотребления (индивидуальные или коллективные, ванны, души, умывальники, мойки). Утвержденные тарифы могут повышаться или понижаться по решению субъекта естественной монополии только по согласованию с уполномоченным органом по государственному контролю и регулированию естественных монополий в соответствии с порядком, установленным приказом и.о. Председателя Агентства по регулированию естественных монополий от 19 марта 2005 года № 91-ОД. Повышение тарифа по данному варианту возможно лишь в случае соответствующего изменения налогового законодательства Республики Казахстан, которое ведет к прямому повышению расходов, учтенных при расчете и утверждении тарифа. Снижение тарифа возможно только на основаниях, предусмотренных законодательством, а именно в случаях:

- увеличения объемов оказываемых регулируемых услуг (товаров, работ);
- сокращения фактических затрат субъекта, за исключением затрат на текущий и капитальный ремонты и другие ремонтно-восстановительные работы, не приводящие к росту стоимости основных средств, затрат на реализацию инвестиционной программы и (или) инвестиционного проекта, утвержденных и согласованных в установленном законодательством порядке;
- получения значительных доходов от иных видов деятельности, осуществляемых субъектами в соответствии с законодательством Республики Казахстан о естественных монополиях;
- соответствующего изменения налогового законодательства Республики Казахстан.

При этом в отношении как повышения, так и снижения тарифа установлены общие принципы их применения, согласно которым они не должны:

1) являться основанием невыполнения инвестиционных программ и (или) инвестиционного проекта;

2) снижать качество, а также ограничивать количество предоставляемых регулируемых услуг (товаров, работ);

3) ставить потребителей в неравные условия или иным образом ущемлять их права и законные интересы.

Последний из вышеуказанных принципов имеет довольно конкретное воплощение на практике и имеет важное значение для возможностей для реализации проектов по

энергосбережению. Он выражается в том, что любое повышение или снижение тарифов должно применяться ко всем потребителям данного поставщика.

В отношении теплоснабжения приказом Председателя Агентства по регулированию естественных монополий от 21 февраля 2006 года № 50-ОД предусмотрен также механизм экономически обоснованного перерасчета с бытовым потребителем за фактически потребленную тепловую энергию на отопление с учетом фактической температуры наружного воздуха, в том числе с учетом перетопа и (или) недотопа. Перерасчет стоимости услуг по теплоснабжению производится по топливной составляющей тарифа на производство тепловой энергии и определяется по формуле, рассчитываемой в общем случае на основе следующих показателей:

- затраты на топливо, учтенные в утвержденном тарифе на производство тепловой энергии;
- объем тепловой энергии, отпускаемой с коллекторов энергопроизводящей организации, учтенный в утвержденном тарифе на производство тепловой энергии;
- норма потребления тепловой энергии на отопление 1 кв. метра;
- фактический удельный расход тепловой энергии за расчетный период на отопление 1 кв. м площади квартиры, определенный расчетным путем.

Очень важным аспектом законодательного регулирования вопросов энергоэффективности в сфере теплоснабжения и горячего водоснабжения является принцип открытого доступа к соответствующей информации для потребителей. В этом отношении действующим законодательством предусмотрено право потребителей и установлены обязательные требования в отношении получения ими от субъектов естественной монополии информации об оказываемых услугах, об их стоимости, о порядке доступа к тепловым сетям¹⁰. В дополнении к этому подпунктом 10 пункта 1 статьи 5 Закона о естественных монополиях запрещено относить к коммерческой тайне информацию:

- содержащуюся в тарифной смете;
- о затратах на приобретение и установку приборов учета регулируемых коммунальных услуг и механизме взимания платы, приобретении и установке приборов учета регулируемых коммунальных услуг;
- о предоставляемых регулируемых коммунальных услугах (товарах, работах).

Оказание социальной помощи по оплате коммунальных услуг осуществляется за счет средств местных бюджетов, а именно на основании соответствующих решений маслихатов областей, гг. Астана и Алматы. Например, по городу Алматы Правила об утверждении положения о размере и порядке оказания жилищной помощи, утверждены решением Алматинского городского маслихата второго созыва от 16 сентября 2003 года. В соответствии с данными правилами жилищная помощь, включающая в себя возмещение расходов на коммунальные услуги, назначается малоимущим гражданам в том случае, если расходы на оплату за содержание жилища и потребление коммунальных услуг в пределах социальной нормы площади жилья и нормативов потребления коммунальных услуг в бюджете семьи превышают 10-процентную долю ее совокупного дохода. Для участников, инвалидов Великой Отечественной войны и лиц, приравненных к ним, семей военнослужащих (родители, супруга (супруг), не вступившие в повторный брак) погибших (пропавших без вести) или умерших вследствие ранения, контузии, увечья, заболевания, полученных в период боевых действий в Афганистане, вдов воинов, погибших в Великой Отечественной войне и не вступившие в повторный брак, участников декабрьских событий 1986 года (реабилитированные)) право на жилищную помощь предусмотрена независимо от уровня их доходов. Малоимущим жилищная

¹⁰ См. правила, утвержденные приказами Агентства по регулированию естественных монополий от 30 марта 2005 года №№ 113-ОД, 114-ОД.

помощь назначается сроком на один год с возможностью ее получения в последующем на основе представления соответствующих документов, подтверждающих право на ее получение, а так называемым льготникам (ветераны, погибшие военнослужащие, члены их семей, реабилитированные) – на постоянной основе.

Соответствующие расходы на коммунальные услуги возмещаются из местных бюджетов получателям жилищной помощи ежемесячно на основании предварительно оплаченных квитанций. Покрытие за счет социального пособия малоимущим производится по фактическим расходам на коммунальные услуги в пределах утвержденных норм потребления. Например, по городу Алматы по теплу и электроэнергию¹¹ они приведены ниже в таблице 4.

Таблица 4. Нормы затрат на электроэнергию и отопление, покрываемых жилищной помощью

№	Компенсируемые затраты	Норма потребления
1. Потребление электроэнергии на одного человека		
1.1	Электричество на 1 человека	45 квт. ч в месяц
1.2	Электричество для проживающих в домах, оборудованных электрическими плитами на 1 человека	70 квт. ч в месяц
2. Отопление в пределах установленной нормы жилья		
2.1	В случае одиноких граждан	31 кв. м
2.2	В случае семей из двух человек	40 кв. м
2.3	В случае семьи из 3 человек и более на одного члена семьи	18 кв. м

Для вышеуказанных категорий льготников, размер жилищной помощи рассчитывается без учета совокупного дохода семьи, исходя из социальной нормы площади жилья (18 кв.м.), нормативов потребления коммунальных услуг в месяц на одного человека и составляет по г. Алматы около 2000 тенге.

4. Правовые и институциональные основы для осуществления инвестиций в сфере теплоснабжения и снабжения горячей водой

Действующее законодательство о естественных монополиях связывает возможности по осуществлению инвестиций в сфере теплоснабжения и снабжения горячей водой, прежде всего, с самими субъектами естественных монополий, предоставляющих соответствующие коммунальные услуги. Инвестиции могут осуществляться субъектами естественной монополии за счет собственных и (или) заемных средств. Источниками собственных средств предприятия являются прибыль (чистый доход) и амортизационные отчисления.

Применительно к инвестициям в энергосбережение на уровне потребителей коммунальных услуг необходимо отметить, что на субъекты естественных монополий законом возложена обязанность по обеспечению потребителей общедомовыми приборами учета тепловой энергии и индивидуальными приборами учета воды в установленный срок, а именно до 1 января 2009 года. В случае приобретения и установки приборов учета коммунальных услуг за счет поставщика (субъекта естественной монополии) он вправе взимать с потребителей специальную плату с целью возврата вложенных им средств. Порядок согласования размера и механизма взимания платы за приобретение и установку приборов учета регулируемых коммунальных услуг установлен приказом Председателя Агентства по регулированию естественных монополий от 7 августа 2006 года № 192-ОД. Согласно данным правилам субъект естественной монополии разрабатывает график

¹¹ По горячему водоснабжению оплачиваются фактические расходы в пределах норм, указанных в пп. 1.1-1.5 таблиц 2 и 3.

установки потребителям приборов учета, по исполнению которого ежеквартально отчитывается перед территориальным подразделением государственного органа, осуществляющего контроль и регулирование деятельности в сферах естественных монополий, а также согласует с ним размер платы за их приобретение и установку. Предусматривается возможность дифференциации платы и срока ее взимания в зависимости от площади помещений либо количества квартир в жилом доме. Возврат вложенных средств, в том числе заемных, на приобретение и установку приборов учета осуществляется за счет амортизационных отчислений и (или) прибыли на приобретенные и установленные приборы учета коммунальных услуг. При этом допускается по согласованию с уполномоченным органом начисление амортизации по ускоренному методу. Учет соответствующих затрат и доходов ведется поставщиком коммунальных услуг на отдельном субсчете, а плата за приобретение и установку приборов учета отражается в платежном документе за соответствующие коммунальные услуги отдельной строкой.

Еще одним из возможных вариантов осуществления инвестиций в мероприятия по обеспечению энергоэффективности в сфере теплоснабжения и горячего водоснабжения на уровне потребителей коммунальных услуг является финансирование соответствующих проектов за счет средств местных бюджетов. В Алматинской Программе внедрения энергосберегающих мероприятий на 2007-2016 годы предусмотрено создание с этой целью “револьверного фонда” и энергосервисной компании как институциональных основ для внедрения долгосрочного и устойчивого механизма экономического механизма для реализации мероприятий по энергосбережению. Такой механизм также предусматривает установку и обслуживание коллективных (общедомовых) счетчиков тепловой энергии с первоначальным их финансированием за счет средств местного бюджета, возвратом вложенных средств за счет платежей потребителей и использованием этих средств для последующего финансирования мероприятий по энергосбережению. Возврат бюджетных средств возможен посредством оплаты самими потребителями либо субъектом по управлению кондоминиумом услуг ЭСКО, как по приобретению и установке коллективных приборов учета и регулирования тепла, так и проведению иных энергосберегающих мероприятий (аудит энергоэффективности, обслуживание и ремонт оборудования и т.д.). В качестве организационно-правовой формы для учреждения ЭСКО могут рассматриваться акционерное общество, коммунальное государственное предприятие на праве хозяйственного ведения, государственный фонд при местном исполнительном органе. Более подробная информация о преимуществах и недостатках этих вариантов представлена в ранее подготовленном Консультантом документе “Предложения по выбору организационно-правовой формы юридического лица для создания энергосервисной компании (ЭСКО)”. К преимуществам осуществления инвестиций в энергосберегающие мероприятия на базе энергосервисной компании следует отнести возможности их реализации вне рамок ограничительных требований антимонопольного законодательства и создания постоянной финансовой основы (фондов энергосбережения) для осуществления энергосберегающих мероприятий, выходящих за рамки проектов по установке общедомовых приборов учета тепла. Основное препятствие для реализации данной схемы инвестирования средств в обеспечение энергоэффективности в сфере предоставления коммунальных услуг – необходимость наличия субъектов управления кондоминиумом в случае жилых многоквартирных домов, с которыми могла бы заключать договора на обслуживание ЭСКО. Заключение индивидуальных договоров с каждым из потребителей в случае энергосервисной компании будет трудновыполнимой задачей, потребовавшей значительные временные и трудовые затраты.

В целом, рамках действующего законодательства о естественных монополиях возврат средств, вложенных в мероприятия по энергосбережению в сфере потребления тепловой энергии и горячей воды населением, возможен только посредством поэтапного

их возмещения потребителями либо введения системы платных услуг по энергосбережению, оказываемых специализированными энергосервисными компаниями. Не может использоваться для возврата инвестиций непосредственно их возмещение потребителем на основе применения временного (промежуточного) тарифа, учитывающего разницу их расходов на отопление и горячее водоснабжение при оплате по установленным нормам потребления и показаниям приборов учета либо так называемого инвестиционного тарифа. Такой подход вступит в прямое противоречие с принципами недискриминации, равного доступа и единой тарифной политики в отношении потребителей со стороны субъектом естественных монополий¹².

С точки зрения осуществления инвестиций в производство, передачу, распределение тепловой энергии и горячей воды следует отметить, что Закон “О естественных монополиях” предусматривает применение инвестиционного тарифа на период до полной окупаемости вложенных инвестиций. Однако он применим, в основном, к сфере производства тепловой энергии, поскольку оговаривается в отношении регулируемых услуг и работ, оказываемых на вновь созданных объектах. Что касается модернизации существующих централизованных систем передачи и распределения тепловой энергии и горячей воды в целях обеспечения их большей энергоэффективности, то здесь инвестиции могут осуществляться на основе утверждения совместно с соответствующим государственным органом, осуществляющим руководство соответствующей отраслью (сферой) государственного управления инвестиционных программ и (или) инвестиционных проектов. Собственные вложения осуществляются за счет амортизационных отчислений, включаемых в затратную часть утвержденных тарифов и при необходимости поэтапно увеличиваемых на основании утвержденных инвестиционных проектов. Расходы на выплаты вознаграждений по заемным средствам также включаются в затратную часть тарифов на основе утвержденных инвестиционных проектов.

5. Правовое регулирование вопросов управления объектом condominiuma

В жилых домах, принадлежащих двум и более собственникам помещений, образуется особая форма собственности - condominium. Это особая форма собственности на недвижимость как единый имущественный комплекс, при которой помещения находятся в раздельной (индивидуальной) собственности граждан, юридических лиц, государства, а общее имущество принадлежит им на праве общей долевой собственности. По данным на 1 января 2005 года жилищный фонд Республики Казахстан по формам собственности состоит на 97,0 % из частного жилищного фонда (244,9 млн. кв. м.) и на 3,0 % из государственного жилищного фонда (7,8 млн. кв. м).

С учетом вышеуказанного для реализации задач по энергосбережению на уровне потребителей коммунальных услуг одним из ключевых является вопрос о наличии субъекта управления condominiumом. Независимо от того, осуществляются ли соответствующие энергосберегающие мероприятия поставщиком коммунальных услуг либо энергосервисной компанией, установке коллективных систем регулирования и учета тепла на возвратной основе должно предшествовать заключение соответствующих договоров с потребителями. К тому же эти системы должны в конечном итоге должны перейти в общую долевую собственность жильцов многоквартирных домов, поэтому для реализации задач по энергосбережению в сфере предоставления коммунальных услуг на

¹² См. подпункты 5 и 8 пункта 1 статьи 5 Закона “О естественных монополиях”, пункт 4 Правил предоставления равных условий доступа к регулируемым услугам (товарам, работам) в сфере передачи и (или) распределения тепловой энергии, утвержденные приказом Председателя Агентства по регулированию естественных монополий от 30 марта 2005 года № 113-ОД

уровне потребителей – жильцов многоквартирных домов является чрезвычайно актуальным вопрос о выборе формы управления объектом кондоминиума.

Закон “О жилищных отношениях”¹³ предусматривает выбор формы управления объектом кондоминиума по соглашению его участников, предусматривая для этого:

- 1) непосредственное совместное управление всеми собственниками, если их количество не превышает четырех;
- 2) кооператив собственников помещений (квартир);
- 3) управление объектом кондоминиума третьими (сторонними) физическими (управляющий жилым домом) или юридическими лицами (служба оказания жилищно-эксплуатационных и коммунальных услуг);
- 4) иные формы, не противоречащие законодательству Республики Казахстан.

При недостижении соглашения между собственниками о форме управления объектом кондоминиума любой из собственников, а в домах, где объект кондоминиума образован вследствие приватизации жилых помещений, а также государственный орган, осуществляющий приватизацию, вправе поставить перед собственниками вопрос об образовании кооператива собственников помещений (квартир)¹⁴. Таким образом по умолчанию и при недостижении соглашения по поводу другой формы управления объектом кондоминиума автоматически создавались кооперативы собственников квартир (помещений). Поэтому на сегодняшний день преобладающей формой управления объектом кондоминиума в Казахстане является кооператив собственников квартир (КСК), в котором зачастую объединена группа домов. Долгое время в качестве серьезного препятствия для осуществления управления объектом кондоминиума по принципу “один дом – один КСК” рассматривался высокий уровень административных и операционных затрат при таком подходе (на заработную плату для управляющего и бухгалтера, ограниченные возможности собственных эксплуатационных служб). Поэтому большинство кооперативов собственников квартир объединяют жильцов нескольких домов, зачастую нескольких десятков домов.

Сложившаяся ситуация с КСК, созданными на базе двух и более домов создает крайне неясную ситуацию с кем именно вступают в договорные отношения поставщики коммунальных услуг. С КСК как представителями потребителей или с самими потребителями? В Законе о жилищных отношениях указывается, что собственники помещений вправе заключать индивидуальные договоры об оказании жилищно-эксплуатационных и коммунальных услуг с организациями, предоставляющими такие услуги. В соответствии с пунктом 1 статьи 47 Закона “О жилищных отношениях” высший орган КСК – общее собрание членов вправе принять решение, среди прочего, по вопросу о заключении кооперативом договора со службой оказания жилищно-эксплуатационных и коммунальных услуг, привлечению по договору управляющего жилым домом со стороны, включая юридическое лицо. В общем случае общее собрание членов кооператива правомочно принимать такие решения при наличии не менее пятидесяти процентов членов кооператива либо их доверенных лиц. Однако в случае созыва повторного собрания оно признается состоявшимся, независимо от числа принявших в нем участие членов, т.е. фактически достаточно двух участников. Вместе с тем закон устанавливает целый ряд требований в отношении извещения членов КСК о проведении собрания (не позднее, чем за 10 дней в случае первоначального созыва собрания и не позднее 5 дней в случае проведения повторного собрания, проведение очередных собраний не реже одного раза в год). Вышеуказанные законодательные требования на практике, как правило, не выполняются, во многом по причине многочисленности членов КСК и отсюда практической невозможности созыва и проведения общего собрания членов. Следовательно, можно сказать, что многие договоры на оказание жилищно-эксплуатационных и коммунальных услуг, заключаемые с кооперативами собственников

¹³ Пункт 2 статьи 42.

¹⁴ Пункт 54 статьи 42.

квартир, как от собственного имени, так и от имени собственников, по сути своей нелегитимны. С другой стороны заключение индивидуальных договоров на оказание жилищно-эксплуатационных и коммунальных услуг с каждым из собственников квартир дома создает существенные препятствия для перехода к оплате поставок коммунальных услуг на основе показаний общедомовых счетчиков тепла и воды. Таким образом, наиболее предпочтительным вариантом для внедрения коллективных систем регулирования и учета потребляемого тепла в многоквартирных домах является наличие эффективного органа по управлению каждым отдельным объектом кондоминиума.

В соответствии с Программой развития жилищно-коммунальной сферы в Республике Казахстан на 2006 - 2008 годы¹⁵ предусматривается переход на систему управления при которой каждый объект кондоминиума (один многоквартирный дом) должен управляться своим органом управления. Предусматриваются возможности управления объектом кондоминиума как с образованием (в форме некоммерческой организации), так и без образования юридического лица (общее собрание жильцов – управляющий домом). Независимо от выбранной формы предусматривается возможность открытия органом управления кондоминиума текущего и сберегательного банковских счетов с решением вопроса о размере ежемесячного взноса на сберегательный счет с целью аккумулирования средств для ремонта общего имущества. При этом жители домов смогут открывать как индивидуальные сберегательные счета в жилищном строительном сберегательном банке с целью накопления денег для ремонта своей квартиры и общего имущества жилого дома в установленном размере, так и осуществлять взносы на сберегательный счет органа управления объектом кондоминиума. Наряду с этим предусматривается участие государства в обновлении жилищного фонда посредством оказания жилищной помощи малоимущим за счет средств местных бюджетов. С целью достижения цели и задач данной Программы в рамках ее осуществления предусматривается также осуществление местными исполнительными органами мероприятий по проведению разъяснительной работы и оказанию консультационной помощи населению, прежде всего, посредством организации сходов жильцов домов, а также организации обучения и переобучения профессиональных менеджеров по управлению объектом кондоминиума.

В плане улучшения качества оказываемых коммунальных услуг, повышения степени оснащенности потребителей приборами учета, а также снижения уровня износа внутридомовых сетей и коммуникаций по данной Программе планируется развивать систему индивидуальных договоров потребителей с поставщиками, а также обязательных для заключения договоров сотрудничества между органом управления объектом кондоминиума и поставщиками коммунальных услуг. Последние рассматриваются как необходимый правовой инструмент для формирования механизма ответственности за содержание и обслуживание сетей и коммуникаций, которые не входят в границы эксплуатационной ответственности ни поставщика услуг, ни индивидуального потребителя. С целью его внедрения ожидается, что Правительством будут утверждены Типовые договора сотрудничества, с включением в него положений, касающихся приема, учета и передачи услуг потребителям.

Из средств республиканского бюджета по данной Программе выделены средства на покрытие затрат на организацию ее разъяснения и пропаганды в средствах массовой информации в размере 31,7 млн. тенге в 2007 году. Из местных бюджетов средства на реализации мероприятий в данной сфере выделяются в соответствии с региональными программами развития жилищно-коммунальной сферы. Так по Программе развития жилищно-коммунальной сферы города Алматы года на 2007-2008 года запланировано финансирование из местного бюджета в размере 88,7 млн. тенге. В ней наряду с переходом на схему управления “один дом – один орган управления кондоминиумом” на

¹⁵ Утверждена постановлением Правительства от 15 июня 2006 года № 553.

основе использования форм управляющего домом и некоммерческой организации предусматривается развитие жилищно-коммунальных объединений как альтернативной КСК структуре по обслуживанию жилых домов. В свою очередь при такой схеме предполагается, что управляющие домами смогут входить в штат жилищно-коммунального предприятия по управлению объектами кондоминиума.

2. Основные выводы по существующим предпосылкам и барьерам для реализации задач по энергосбережению в сфере теплоснабжения, предложения по отдельным правовым и организационным аспектам

2.1. Выводы:

1) В настоящее время договора на услуги по передаче и распределению тепловой энергии и водоснабжению многоквартирных жилых домов заключаются КСК от имени собственников квартир либо между теплоснабжающими организациями и конечными потребителями. В обоих случаях фактически неурегулированными остаются отношения по эксплуатации, техническому обслуживанию и ремонту общедомовых коммунальных сетей. В Программе развития жилищно-коммунальной сферы города Алматы на 2007-2008 года указано, что “отсутствие договорных отношений между органом управления объектом кондоминиума и монополистом, между органом управления объектом кондоминиума и собственниками квартир приводит к тому, что общедомовые сети не ремонтируются и находятся в ненадлежащем состоянии”. Сложившаяся ситуация чрезвычайно осложняет возможности осуществления необходимых энергосберегающих мероприятий по жилому сектору. Необходимой предпосылкой для реализации мероприятий по энергосбережению в жилом секторе является не только формирование более эффективных и ответственных органов управления объектом кондоминиума в рамках программ по развитию жилищно-коммунальной сферы, но и регламентация на законодательном уровне деятельности субъектов, обеспечивающих эксплуатацию, техническое обслуживание и ремонт общедомовых коммунальных сетей.

2) Осуществление внешних инвестиций в мероприятия по энергосбережению в сфере коммунального теплоснабжения на возвратной основе предполагает необходимость наличия соответствующих законодательных и организационных условий. Как было указано выше, в Алматинской Программе внедрения энергосберегающих мероприятий на 2007-2016 годы предусматривается в качестве экономического механизма энергосбережения создание револьверного фонда и развитие услуг по установке, эксплуатации, техобслуживанию и ремонту энерго- или водосберегающего оборудования путем создания и развития специализированной энергосервисной компании (ЭСКО). Реализация такого рода мероприятий требует подкрепления посредством законодательных требований, стимулирующих к развитию соответствующего рынка услуг, а также определяющих основные условия для внедрения экономического механизма энергосбережения и реализации энергосберегающих мероприятий. В качестве концептуального подхода к развитию законодательных основ по данному направлению предлагается перенос ответственности за установку счетчиков коммунальных услуг с поставщика на потребителя и определения требований по поэтапному переходу к оплате услуг по теплоснабжению и горячему водоснабжению на основе показаний приборов учета в муниципальных зданиях и жилых многоквартирных домах. Наряду с этим важно также урегулировать на законодательном уровне основные требования и условия в отношении деятельности фондов энергосбережения и энергосервисных компаний, их отношений с органами управления объектом кондоминиума, службами по оказанию жилищно-эксплуатационных и коммунальных услуг, потребителями коммунальных услуг.

3) В случае законодательного определения ответственности потребителя за установку, эксплуатацию и техническое обслуживание коллективных систем регулирования и учета тепла важно также определить эффективный и прозрачный механизм для возможностей финансирования соответствующих затрат за счет средств муниципальных фондов энергосбережения и иных внешних источников финансирования на возвратной основе. Необходимо определить на какой правовой основе они будут осуществляться, кому выплачиваются периодические платежи для возврата средств, вложенных в покупку и установку коллективных систем учета и регулирования тепла, как определяются сроки для возврата вложенных средств. В рамках сложившейся системы оплаты услуг за предоставление коммунальных услуг представляется, что это может осуществляться на основе включения дополнительной строки в счета на оплату коммунальных услуг с их уплатой в фонд энергосбережения. В свою очередь оплата услуг энергосервисной компании, связанных с установкой энерго- и водосберегающего оборудования, может осуществляться фондом энергосбережения. В отношении оказания последующих услуг по эксплуатации и техническому обслуживанию коллективных систем регулирования и учета тепла и проведения иных энергосберегающих мероприятий представляется важным определить возможности их выполнения, как самостоятельно соответствующим органом по управлению объектом кондоминиума, так и с привлечением услуг энергосервисной компании. В последнем случае соответствующие работы ЭСКО могут оплачиваться напрямую органами по управлению объектом кондоминиума.

4) При оплате услуг по отоплению муниципальных зданий, жилых многоквартирных домов на основе показаний приборов учета тепла расширяются возможности для обжалования потребителями оговоренных объемов, качества и сроков предоставления услуг в сфере теплоснабжения. Такая ситуация потребует рассмотрения доступных средств для разрешения споров между поставщиками тепла, организациями, обеспечивающими эксплуатацию, техническое обслуживание и ремонт общедомовых сетей, конечными потребителями, как в судебном, так и во внесудебном порядке. Представляется, что развитие внесудебных возможностей для рассмотрения таких споров должно осуществляться при активном участии местных исполнительных органов, в под ведомстве которых на сегодняшний день находятся основные поставщики коммунальных услуг.

5) Переход к оплате услуг по отоплению жилых многоквартирных домов на основе использования коллективных систем регулирования и учета тепла и проведение необходимых энергосберегающих мероприятий за счет потребителя увеличивают требования к уровню информированности потребителей коммунальных услуг. Следует отметить, что мероприятия по проведению разъяснительной работы и оказанию консультационной помощи населению включены, как в Программу внедрения энергосберегающих мероприятий по г. Алматы на 2007-2016 годы, так и в программы (республиканскую и местные) развития жилищно-коммунальной сферы. Необходимо рассмотреть использование средств данных программ для создания и поддержания постоянно обновляемых источников информации для населения по вопросам объемов, качества и стоимости и условий, на которых основано предоставление им коммунальных услуг, а также по возможностям энергосбережения и снижения затрат на коммунальные услуги.

6) Установка счетчиков тепла в жилых многоквартирных домах может привести к ситуациям, когда потребители будут вынуждены оплачивать за поставляемое тепло гораздо больше, нежели при расчете размеров сборов на основе установленных нормативов. Данная проблема может иметь серьезные социальные последствия для жителей старых жилых домов, с изношенными сетями, требующих больших затрат на

мероприятия по энергосбережению. Для смягчения такого рода социальных последствий мероприятий по энергосбережению могут устанавливаться временные максимальные нормы потребления тепла с определением требований по проведению в установленные сроки необходимых мероприятий по энергосбережению. Покрытие разницы фактического и оплачиваемого потребителями объемов поставляемого тепла в этом случае может осуществляться за счет средств фондов энергосбережения и/или с помощью целевых жилищных пособий.

В Литве для ее решения в рамках закона о тепле предусмотрены нормы максимального потребления тепла и в отношении таких домов поставщик тепла не имеет право взимать платежи за потребляемое тепло, превышающее нормы максимального потребления тепла. При этом муниципалитет имеет право обязать владельцев квартир и помещений многоквартирных домов, для которых были превышены установленные нормы, произвести модернизацию систем теплоснабжения и горячего водоснабжения для приведения в соответствие с обязательными требованиями в установленный временной период.

2.2. Предложения и рекомендации

2.2.1. Предложения и рекомендации по правовым основам:

1) Создание законодательных основ для реализации задач по энергосбережению в сфере теплоснабжения предлагается посредством разработки и принятия специального закона о теплоснабжении либо путем включения соответствующих положений в Закон об электроэнергетике и новой редакции Закона об энергосбережении¹⁶. В частности, предлагается включение в закон о теплоснабжении либо закон об электроэнергетике положений и норм, касающихся:

- прав и обязанностей теплоснабжающих организаций, а также требований к ним, поскольку в действующем законе она проводится только в отношении потребителей тепловой энергии, в отличие от рынка электрической энергии (см. Статьи 10, 12 и 13 Закона об электроэнергетике);
- определение двухуровневой системы договорных отношений в сфере теплоснабжения, а именно между теплоснабжающей организацией и субъектом по управлению кондоминиумом, субъектом по предоставлению коммунальных услуг (по теплоснабжению и водоснабжению) и конечными потребителями;
- прав, обязанностей и требований в сфере теплоснабжения к органам по управлению объектом кондоминиума, служб по оказанию жилищно-эксплуатационных и коммунальных услуг, фондов энергосбережения и энергосервисных компаний;
- основные требования в отношении содержания, порядка заключения, контроля за выполнением, разрешения споров по обоим уровням системы договоров в сфере теплоснабжения и договоров на проведение энергосберегающих мероприятий;
- основные требования и условия перехода к оплате услуг за отопление муниципальных зданий и жилых многоквартирных домов на основе показаний приборов учета тепла;
- условия оплаты поставляемого тепла на основе применения временных максимальных норм потребления;
- основные требования по информированию потребителей услуг по теплоснабжению и горячему водоснабжению.

¹⁶ Как было указано выше, в октябре прошлого года Министерству энергетики и минеральных ресурсов дано поручение – разработать новую редакцию закона об энергосбережении.

В качестве примеров для разработки новых законодательных актов рекомендуется рассмотреть соответствующие положения Литовского закона о тепле, Эстонского закона о централизованном отоплении, а также проекта Российского федерального закона о теплоснабжении. Тексты данных документов на русском языке представлены в качестве отдельных приложений к данному правовому обзору.

Также необходимо будет пересмотреть норму статьи 23 Закона о естественных монополиях, устанавливающей обязанность субъектов естественных монополий, оказывающих регулируемые коммунальные услуги, обеспечить потребителей общедомовыми приборами учета тепловой энергии до 1 января 2009 года.

2) На подзаконном уровне предлагается разработать и утвердить постановлением Правительства либо приказом Министерства энергетики и минеральных ресурсов типовые договора на:

- оказание услуг по эксплуатации, техническому обслуживанию и ремонту общедомовых коммунальных сетей многоквартирных зданий,
- осуществление работ по установке и обслуживанию коллективных систем регулирования и учета тепла и проведению других необходимых работ по обеспечению энергосбережения.

Наряду с этим рекомендуется разработать и утвердить на уровне местных исполнительных органов:

- положения о фонде энергосбережения, о внесудебном органе, уполномоченном рассматривать споры, касающиеся предоставления коммунальных услуг;
- порядок и условия оплаты поставляемого тепла на основе применения временных максимальных норм потребления;
- правила рассмотрения во внесудебном порядке споров, касающихся предоставления коммунальных услуг.

2.2.2. Предложения и рекомендации по организационным основам:

1) В качестве организационно-правовой формы для создания фонда энергосбережения предлагается использовать форму государственного фонда с учредителем в лице соответствующего местного исполнительного органа. Для создания энергосервисной компании рекомендуется рассмотреть организационно-правовые формы коммунального государственного предприятия либо акционерного общества. Более подробно преимущества и недостатки данных организационно-правовых форм юридического лица описаны в отдельном документе, подготовленном Консультантом и представленном в качестве отдельного приложения к данному правовому обзору.

2) Установку и обслуживание коллективных систем регулирования и учета тепла, проведение других необходимых работ по энергосбережению предлагается осуществлять на основе договоров, заключаемых между фондом энергосбережения и потребителями услуг теплоснабжения (в лице органа по управлению объектом кондоминиума в случае жилых многоквартирных домов). При этом возврат вложенных внешних средств потребителями предлагается организовать в виде ежемесячных платежей в течение установленного периода в фонд энергосбережения, который в свою очередь будет оплачивать соответствующие расходы и услуги энергосервисной компании по установке энерго- и водосберегающего оборудования.

3) Для внесудебного рассмотрения споров, касающихся предоставления коммунальных услуг, предлагается создание соответствующих комиссий при местных исполнительных органах с включением в их состав представителей общественности. Данный вопрос требует отдельной и более детальной проработки в случае его принятия для внесения в

качестве законодательного предложения, в том числе с рассмотрением применимого международного опыта.

4) В отношении обеспечения регулярного информирования потребителей по вопросам предоставления коммунальных услуг и энергосбережения предлагается организовать информационные системы для потребителей посредством организации веб-сайтов поставщиков коммунальных услуг и размещения соответствующей информации на веб-сайтах местных исполнительных органов. Данный вопрос требует отдельной и более глубокой проработки с изучением соответствующего международного опыта, которая выходит за рамки технического задания Консультанта по подготовке правового