



Анализ новелл правового регулирования отношений в сфере теплоснабжения и горячего водоснабжения, связанных с принятием Федерального закона от 07.12.2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».

В последнее время сфера правового регулирования теплоэнергетической отрасли российской экономики претерпевает концептуальные изменения, связанные с принятием на федеральном уровне ряда законодательных актов, существенно изменяющих нормативные основы экономических отношений, возникающих в связи с производством, передачей и потреблением тепловой энергии (мощности) и теплоносителя.

Следуя сложившейся тенденции правового регулирования инфраструктурных секторов экономики по отраслевому принципу, вслед за принятием Федерального закона от 27.07.2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении» законодателем были утверждены два нормативных правовых акта, направленных на изменение системы правового регулирования отношений в сфере водоснабжения и водоотведения.

К таким правовым актам относятся:

1) Федеральный закон от 07.12.2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – *ФЗ «О водоснабжении»*);

2) Федеральный закон от 07.12.2011 года № 417-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении» (далее – *ФЗ «О внесении изменений в нпа»*).

Федеральные законы вступают в силу с 01 января 2013 года, за исключением отдельных положений, для которых предусмотрены иные сроки введения в действие¹.

Нормы законов устанавливают правовые основы и принципы государственного регулирования отношений, возникающих в сфере водоснабжения и водоотведения, в том числе горячего водоснабжения, основные права и обязанности организаций участников таких отношений, а также вносят существенные изменения в институциональную среду отношений в сфере теплоснабжения, связанные с включением в нее особой группы отношений по продаже горячей воды как товара.

В связи с указанным, представляется необходимым проанализировать основные новеллы правового регулирования отношений в сфере теплоснабжения и горячего водоснабжения, связанные с принятием указанных Федеральных законов.

I. Ключевые новеллы.

1. В качестве ключевой новеллы вышеуказанных Федеральных законов следует отметить **разграничение статуса отношений по горячему водоснабжению в зависимости от типа существующей системы теплоснабжения и особенностей производства горячей воды как товара.**

Так, проектом ФЗ установлено, что *«отношения в сфере горячего водоснабжения, осуществляемого с использованием открытых систем теплоснабжения (горячего водоснабжения), регулируются Федеральным законом от 27 июля 2010 года N 190-ФЗ "О теплоснабжении" (часть 4 статьи 1 ФЗ «О водоснабжении»)*.

Предполагается, что абоненты в зависимости от типа системы теплоснабжения (горячего водоснабжения), к которой подключены их объекты капитального строительства, для целей

¹ Исключение в ФЗ «О водоснабжении» составляют положения об особенностях распоряжения объектами централизованных систем водоснабжения и (или) водоотведения, находящимися в муниципальной или государственной собственности, а также запретов на утверждение инвестиционных программ организаций в отсутствие схем водоснабжения и водоотведения, которые применяются с 01 января 2012 года и 01 января 2014 года соответственно.



горячего водоснабжения должны будут заключать следующие виды договоров (части 3, 4 статьи 7 ФЗ «О водоснабжении»):

- в закрытых системах - договоры горячего водоснабжения в соответствии с ФЗ «О водоснабжении»;

- в открытых системах - договоры теплоснабжения и поставки горячей воды в соответствии с ФЗ "О теплоснабжении".

В развитие вышеуказанной логики:

1) положения Федерального закона от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении», регулирующие отношения по производству, передаче и потреблению теплоносителя распространены на отношения по обороту горячей воды как отдельного товара при осуществлении горячего водоснабжения с использованием открытых систем теплоснабжения (горячего водоснабжения) (часть 1 статьи 20 ФЗ «О внесении изменений в нпа»);

2) в Федеральном законе от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении» предусматривается отдельная форма договорных отношений между теплоснабжающими организациями и потребителями в виде **договора теплоснабжения и поставки горячей воды**, в рамках которого потребители, подключенные к открытой системе теплоснабжения (горячего водоснабжения), должны будут приобретать у теплоснабжающей организации тепловую энергию (мощность) и теплоноситель, в том числе как горячую воду на нужды горячего водоснабжения.

Тем самым, положениями Федеральных законов учтено, что **в открытой системе теплоснабжения** горячая вода представляет собой подогретый на теплоисточнике **теплоноситель**, передаваемый по централизованной тепловой сети, и адаптированный в местах водоразбора потребителей к установленным нормативным требованиям, предъявляемым для горячего водоснабжения.

Поскольку исходными составляющими для производства горячей воды в такой ситуации являются теплоноситель и тепловая энергия (необходимая для его подогрева), правоотношения по приобретению теплоносителя в открытой системе теплоснабжения для целей горячего водоснабжения в логике закона должны рассматриваться как отношения **по теплоснабжению**.

В связи с этим, в Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении» были внесены соответствующие изменения, суть которых сводится к определению горячей воды как отдельного товара при теплоснабжении потребителей с использованием открытых систем теплоснабжения (горячего водоснабжения) и распространению на подобные отношения правового режима, установленного нормативными правовыми актами, регулирующими указанную сферу деятельности.

С вступлением в силу норм федеральных законов на правоприменительном уровне должны быть сняты существующие на сегодня проблемы квалификации отношений:

1) по продаже теплоносителя для целей горячего водоснабжения в открытой системе теплоснабжения (посредством включения таких отношений в правовой режим отношений по теплоснабжению).

2) по продаже горячей воды как отдельного товара в закрытых системах теплоснабжения (посредством отнесения такой деятельности к сфере правового регулирования отношений по водоснабжению).

2. В сфере ценообразования Федеральные законы также вводят несколько важных новелл, связанных, в первую очередь, с **исключением отношений по горячему водоснабжению из положений Федерального закона от 30.12.2004 года № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»** (статья 15 ФЗ «О внесении изменений в нпа»).

Важными чертами нового тарифного регулирования в сфере горячего водоснабжения являются:

- установление закрытого перечня подлежащих государственному регулированию тарифов в сфере горячего водоснабжения (часть 1 статьи 8 ФЗ «О водоснабжении»);



- введение возможности применения метода доходности инвестированного капитала при установлении тарифов в сфере горячего водоснабжения (статья 32 ФЗ «О водоснабжении»);
- **включение в перечень подлежащих регулированию цен (тарифов) на товары, услуги в сфере теплоснабжения тарифов на горячую воду**, поставляемую теплоснабжающими организациями **с использованием открытых систем** теплоснабжения (горячего водоснабжения) (часть 4 статьи 20 ФЗ «О внесении изменений в нпа»).

***Справочно:** Ранее действующие нормативные правовые акты в сфере деятельности организаций коммунального комплекса требований об утверждении тарифов на продажу горячей воды в открытой системе теплоснабжения прямо не предусматривали, что на практике вызывало ряд проблем правового характера в расчетах за потребляемые энергоресурсы².*

Пункт 7 Методических указаний по расчету тарифов и надбавок в сфере деятельности организаций коммунального комплекса, утвержденных приказом Минрегионразвития РФ от 15.02.2011 года № 47:

«Тарифы на горячую воду и надбавки к таким тарифам устанавливаются для организаций коммунального комплекса, осуществляющих непосредственное производство горячей воды, в том числе с использованием центральных тепловых пунктов, и оказание услуг по горячему водоснабжению с использованием водяной системы теплоснабжения, в которой не предусматривается использование сетевой воды (теплоносителя) потребителем путем ее отбора из тепловой сети (далее - закрытая система теплоснабжения).

- **введение двухкомпонентных тарифов на горячее водоснабжение** с учетом особенностей их составляющих, определяемых в зависимости от типа существующей системы теплоснабжения (горячего водоснабжения):

1) тарифы на горячую воду в закрытой системе теплоснабжения (горячего водоснабжения) устанавливаются в виде двухкомпонентных тарифов с использованием компонента на холодную воду и компонента на тепловую энергию (часть 9 статьи 32 ФЗ «О водоснабжении»).

2) тарифы на горячую воду в открытых системах теплоснабжения (горячего водоснабжения) устанавливаются в виде двухкомпонентных тарифов с использованием компонента на теплоноситель и компонента на тепловую энергию (часть 5 статьи 20 ФЗ «О внесении изменений в нпа»).

***Справочно:** Ранее Основы ценообразования в сфере деятельности организаций коммунального комплекса, установленные Постановлением Правительства РФ от 14.07.2008 года № 520, устанавливали возможность установления двух видов тарифов на горячую воду:*

- *одноставочного тарифа, представляющего собой ставку платы за потребление горячей воды;*
- *двухставочного тарифа, состоящего из ставки платы за потребление горячей воды и ставки платы за содержание системы горячего водоснабжения.*

Таким образом, существующая концепция тарифного регулирования отношений в сфере горячего водоснабжения с принятием ФЗ «О водоснабжении» претерпевает значительные изменения, призванные обеспечить:

- необходимые условия для привлечения инвестиций в сферу отношений по горячему водоснабжению;
- устранение некоторых существующих проблем правоприменения, связанных с правовой неопределенностью статуса отношений по продаже теплоносителя для целей горячего водоснабжения в открытых системах теплоснабжения;
- более прозрачное ценообразование в отношении горячей воды как товара исходя из экономически обоснованных расходов организаций, осуществляющих горячее водоснабжение.

II. Иные новеллы

² См., например, Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 29 июля 2011 года по делу № А82-1001/2011.



К иным новеллам Федеральных законов можно отнести следующие:

1. Значительно **обновление понятийного содержания отношений** в сфере горячего водоснабжения (статья 2 ФЗ «О водоснабжении»), особое внимание среди которых обращают на себя следующие понятия:

- «водоснабжение – это водоподготовка, транспортировка и подача питьевой или технической воды абонентам с использованием централизованных или нецентрализованных систем холодного водоснабжения (холодное водоснабжение) или приготовление, транспортировка и подача горячей воды абонентам с использованием централизованных или нецентрализованных систем горячего водоснабжения (горячее водоснабжение)».

***Справочно:** Ныне действующие Правила пользования системами коммунального водоснабжения и канализации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 12.02.1999 года № 167, под водоснабжением понимают технологический процесс, обеспечивающий забор, подготовку, транспортировку и передачу абонентам питьевой воды. Понятия «горячее водоснабжение» действующее законодательство не предусматривало.*

- «горячая вода - вода, приготовленная путем нагрева питьевой или технической воды с использованием тепловой энергии, а при необходимости также путем очистки, химической подготовки и других технологических операций, осуществляемых с водой».

***Справочно:** Действующее законодательство понятия «горячая вода» не предусматривает, ограничиваясь указанием на необходимость ее соответствия определенным характеристикам и нормативным требованиям СанПиН 2.1.4.1074-01, СанПиН 2.1.4.2496-09.*

- «централизованная система горячего водоснабжения - комплекс технологически связанных между собой инженерных сооружений, предназначенных для горячего водоснабжения путем отбора горячей воды из тепловой сети (далее - открытая система теплоснабжения (горячего водоснабжения) или из сетей горячего водоснабжения либо путем нагрева воды без отбора горячей воды из тепловой сети с использованием центрального теплового пункта (далее - закрытая система горячего водоснабжения)»

***Справочно:** Правила пользования системами коммунального водоснабжения и канализации, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 12.02.1999 года № 167: "централизованная система коммунального водоснабжения - комплекс инженерных сооружений населенных пунктов для забора, подготовки, транспортировки и передачи абонентам питьевой воды».*

Следует отметить, что в предложенных понятиях с достаточной степенью конкретности определена природа отношений по горячему водоснабжению, а также особенности производства горячей воды как товара, позволяющие объективно оценить существо отношений в названной сфере деятельности, а также обеспечить их последующее корректное нормативное регулирование.

2. Установление полномочий государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по запросу у организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, информации, необходимой для осуществления органами предоставленных им полномочий, и корреспондирующей обязанности для названных организаций по предоставлению запрашиваемой информации (часть 5 статьи 4, часть 3 статьи 5, часть 4 статьи 6 ФЗ «О водоснабжении»).

***Проблема:** В связи с возможностью расширительного толкования данной нормы, с высокой степенью вероятности можно предполагать, что предоставленное полномочие может быть распространено правоприменительными органами на любой перечень информации*



вне зависимости от наличия прямой взаимосвязи запрашиваемой информации с полномочиями государственного органа.

Справочно: Возможной мерой юридической ответственности в случае невыполнения требований уполномоченного органа может явиться наложение административного штрафа, предусмотренного ст. 19.7.1. КоАП РФ: Непредставление сведений или представление заведомо недостоверных сведений в орган, уполномоченный в области государственного регулирования тарифов влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере **от трех тысяч до пяти тысяч рублей**; на юридических лиц - **от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей**.

3. **Определение нового субъекта отношений в сфере горячего водоснабжения**, которым выступает организация, оказывающая услуги по транспортировке горячей воды на основании отдельного договора (статья 16 ФЗ «О водоснабжении»).

Тем самым, по аналогии с правовым регулированием в сфере теплоснабжения, ФЗ «О водоснабжении» отходит от субабонентских отношений в сфере горячего водоснабжения, устанавливая более сложную структуру договорных связей.

4. **Нормативное закрепление порядка обеспечения качества горячей воды и осуществления мероприятий по приведению его в соответствие с установленными нормативными требованиями** (статья 24, 25 ФЗ «О водоснабжении»).

При этом, что с учетом специфики функционирования открытых систем теплоснабжения (горячего водоснабжения) и связанных с этим сложностях обеспечения надлежащего качества горячей воды, законодательно установлены следующие нормативные запреты (статья 20 ФЗ «О внесении изменений в нпа»):

- с 01 января 2013 года – запрет на подключение объектов капитального строительства потребителей к централизованным открытым системам теплоснабжения (горячего водоснабжения) для нужд горячего водоснабжения;

- с 01 января 2022 года – запрет на использование централизованных открытых систем теплоснабжения (горячего водоснабжения) для нужд горячего водоснабжения.

Тем самым, с принятием Федеральных законов на уполномоченных органах и организаций, осуществляющих горячее водоснабжение с использованием открытых систем теплоснабжения (горячего водоснабжения), возлагается обязанность осуществления необходимых мероприятий, направленных на перевод абонентов, подключенных к открытой системы теплоснабжения (горячего водоснабжения), на иную систему горячего водоснабжения, что должно иметь своим результатам существенное повышение качества предоставляемых услуг конечным потребителям.

5. **Установление запрета на отчуждение в частную собственность объектов централизованных систем горячего водоснабжения, находящихся в государственной или муниципальной собственности** (статья 9 ФЗ «О водоснабжении»).

6. **Установление общих оснований для прекращения/ограничения горячего водоснабжения** (статья 20 ФЗ «О водоснабжении»). При этом обращают на себя внимание:

- возможность прекращения/ограничения горячего водоснабжения в случае воспрепятствования абонентом допуску (недопуск) представителей организации, осуществляющей горячее водоснабжение, или по ее указанию представителей иной организации к узлам учета абонента для осмотра, контроля, снятия показаний средств измерений;

- возможность отказа от исполнения договора горячего водоснабжения в одностороннем порядке в случае не устранения в течение 60 дней обстоятельств (неоплаты задолженности за два и более расчетных периода и/или воспрепятствование допуску к узлу учета), явившихся основанием для введения прекращения/ограничения горячего водоснабжения.



Общий вывод:

Принятие ФЗ «О водоснабжении» свидетельствует о появлении на законодательном уровне документа, устанавливающего правовые основы отношений в сфере горячего водоснабжения и способствующего более гармоничному подходу к правовому регулированию таких отношений.

В целом необходимо отметить, что принятые нормативные правовые акты несут в себе ряд позитивных изменений, в том числе концептуального характера, и в целом заслуживают положительной оценки.

Вместе с тем, многие положения законов содержат в себе значительное количество отсылочных норм к подзаконным актам, подлежащим разработке и принятию уполномоченными органами, что говорит об отсутствии в настоящий момент целостной правовой среды указанной сферы деятельности.