

# Выполнение закона «Об энергосбережении» и новые «Правила учета тепловой энергии и теплоносителя»

*К.т.н. С.Н. Канев, доцент, генеральный директор, ООО «Хабаровский центр энергоресурсосбережения», г. Хабаровск*

## Введение

В мае 2014 г. в Санкт-Петербурге состоялась 20-я юбилейная международная научно-практическая конференция «Коммерческий учет энергоносителей», на которой присутствовало около 150 делегатов. В этой конференции приняли участие представители энергоснабжающих организаций, управляющих компаний, фирм-изготовителей приборов, метрологических ведомств, разработчики новых «Правил учета тепловой энергии и теплоносителя», потребители тепловой энергии, представители Администрации г. Санкт-Петербурга и Правительства РФ.

Конференция была посвящена, в основном, двум вопросам:

- исполнение Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении»;
- новые «Правила коммерческого учета тепловой энергии и теплоносителя».

Как выяснилось из выступлений делегатов, Федеральный закон № 261-ФЗ в области учета энергоресурсов исполняется только в отдельных регионах РФ, а в большинстве регионов он не работает.

## Исполнение закона

Рассмотрим первый пункт. В соответствии с Федеральным законом № 261-ФЗ до 1 июля 2013 г. все собственники многоквартирных домов (МКД) должны были установить приборы учета энергоресурсов. С 1 июля 2013 г. эта обязанность возложена на энергоснабжающие организации (ЭСО), которые должны установить приборы учета энергоресурсов на МКД за свой счет, не спрашивая при этом разрешения собственников. Если же собственники не установили приборы учета, то на них накладывается административный штраф в размере от 5 до 10 тыс. руб. на должностных лиц и в размере от 20 до 30 тыс. руб. на юридических лиц. Несоблюдение требований закона организациями, обязанными осуществлять деятельность по установке и эксплуатации приборов учета энергоресурсов влечет наложение административного штрафа в размере от 20 до 30 тыс. руб. на должностных лиц и от 100 до 150 тыс. руб. – на юридических лиц.

Контроль за соблюдением данного закона должны осуществлять: прокуратура, жилищная инспекция и Федеральная антимонопольная служба (ФАС).

В таких городах и регионах как Москва, Санкт-Петербург, Татарстан, Томская, Ульяновская, Ленинградская области закон исполняется неукоснительно. В других регионах он исполняется лишь частично, а в некоторых, как, например, Хабаровский край, он практически не выполняется. Это можно объяснить объективными и субъективными причинами, но все сводится к отсутствию мотивации и наказания за неисполнения закона.

Рассмотрим два города: Санкт-Петербург и Хабаровск.

В Санкт-Петербурге за период с 1 июля 2013 г. по 1 мая 2014 г. в рамках исполнения Федерального закона № 261-ФЗ силами только одной энергоснабжающей организации ОАО «Теплосеть Санкт-Петербурга» было установлено около 7000 узлов учета тепловой энергии на МКД. На обслуживании в данной организации на сегодняшний день находится около 10000 узлов, и даже модернизируются и меняются морально устаревшие существующие узлы учета. Более того, эта ЭСО вышла с предложением в Правительство Санкт-Петербурга о внесении изменений в закон № 261-ФЗ, а именно: установить узлы учета в ветхих и аварийных многоквартирных домах с тепловой нагрузкой до 0,2 Гкал/ч. В законе № 261-ФЗ дома с такой нагрузкой не рассматриваются и к ним закон не применяется.

В Хабаровске в рамках исполнения закона № 261-ФЗ за счет сил и средств ЭСО с 1 июля 2013 г. по 1 мая 2014 г. было установлено два узла учета тепловой энергии на МКД в поселке Березовка. Эти узлы учета были установлены при противодействии управляющей компании (УК) «Северный округ» и сданы в эксплуатацию, но при этом они не поставлены на коммерческий учет. Более того, представители УК после принятия приборов в эксплуатацию и подписания акта, сразу же отключили их от электропитания и заявили, что расчеты по этим приборам между ЭСО и УК проводиться не будут.

Итак, почему же в одних регионах закон № 261-ФЗ в области учета энергоресурсов выполняется, а в других нет. Все дело в том, что в установке приборов учета энергоресурсов никто из участников этого процесса не заинтересован:

- собственникам не надо ничего нового, лишь бы их не трогали и не увеличивали платежи за коммунальные ресурсы. В то, что эти платежи уменьшатся при коммерческом учете энергоресурсов на основании показаний приборов учета, они не верят, и это справедливо, т.к. их постоянно обманывают;
- управляющим организациям это не только невыгодно, но даже убыточно, т.к. они ничего не получают с «экономии», а если эта «экономия» отрицательная, то они платят из своего кармана, при этом на них ложатся дополнительные расходы по эксплуатации приборов учета;

– ЭСО это также невыгодно, т.к. если происходит экономия энергоресурсов, то у них получают выпадающие доходы, а если происходит перерасход энергоресурсов, то абоненты просто выводят из строя приборы учета и рассчитываются по нормативам.

Чтобы заставить управляющие организации устанавливать приборы учета на МКД есть два способа:

– мотивация – необходимо оставлять часть сэкономленных средств, образовавшихся при оплате энергоресурсов по показаниям приборов учета в распоряжении управляющих организаций, однако для этого надо изменить закон или принять какой-либо нормативный документ на уровне Правительства РФ – это не реально;

– наказание – необходимо применять к управляющим организациям штрафные санкции, предусмотренные законом, однако санкции практически нигде не применяются, т.к. отсутствует контроль за исполнением закона со стороны контролирующих органов.

В Санкт-Петербурге пошли по второму пути, и все сразу сдвинулось с мертвой точки. ФАС Санкт-Петербурга строго предупредила энергоснабжающие организации города об исполнении закона и пригрозила им штрафными санкциями. Жилищная инспекция и прокуратура в массовом порядке применила штрафные санкции к управляющим организациям, причем эти санкции были внушительные и болезненные для этих организаций. Например, если управляющая организация имеет в управлении 200 МКД и с каждого МКД берется штраф в размере 100-150 тыс. руб., то общий штраф на эту организацию составляет 20-30 млн руб. При этом полученные средства идут на пополнение городского бюджета, а штраф, в соответствии с законом № 261-ФЗ, управляющая организация перекладывает на собственников МКД.

После принятия таких жестких мер закон сразу же заработал.

Сегодня в тех регионах, где установлены приборы учета на МКД, приведена в действие вторая стадия закона № 261-ФЗ: повышение энергосбережения и энергоэффективности в рамках энергосервисных контрактов (ЭСКО).

Как прозвучало в докладе руководителя дирекции по проблемам ЖКХ Аналитического центра при Правительстве РФ В Москве и Московской области М.Н. Шилиной, началось массовое внедрение энергосберегающих мероприятий в рамках ЭСКО, которые сводятся к утеплению фасадов зданий и внедрению автоматизированных индивидуальных тепловых пунктов с погодным регулированием (АИТП). Ежегодно внедряются от 7 до 10 тыс. АИТП. Также из доклада директора ГКУ ЛО «Центр энергосбережения и энергоэффективности» П.С. Циханвей следует, что в рамках ЭСКО развернуты работы по внедрению энергосберегающих мероприятий, в частности, установки АИТП и модернизации котельных в Ленинградской области. В 2014 г. планируется модернизировать около 100 котельных, перевесть их с угля на газ, и внедрить около 2000 АИТП.

Генеральный директор ЗАО «Промсервис» (Димитровград Ульяновской области) А.А. Минаков доложил, что в Елабуге (Татарстан) совместно с ЭСО было внедрено около 90 АИТП. Отметим, что население Елабуги составляет около 80 тыс. чел.

Таким образом, видно, что в регионах, где есть заинтересованность местных властей закон № 261-ФЗ работает, что нельзя сказать о Хабаровске.

В Хабаровске ФАС считает, что контроль за исполнением закона находится не в ее ведении, жилищная инспекция не контролирует исполнение закона, а прокуратура не только не следит за исполнением этого закона, но и часто становится на сторону собственников МКД и наказывает ЭСО.

### Новые правила

Перейдем ко второму вопросу, который рассматривался на данной конференции.

С 29 ноября 2013 г. вступили в силу новые «Правила коммерческого учета тепловой энергии и теплоносителя» [1] (далее – Правила). Отметим, что это только первая часть Правил и она не зарегистрирована в Минюсте РФ, поэтому не может использоваться в судах при решении спорных вопросах.

*(Необходимо внести уточнение: так как это Постановление Правительства РФ, то регистрация Правил в Минюсте не требуется. В настоящее время отправлена на регистрацию в Минюст «Методика...») (Правила состоят из двух частей: 1. Постановление Правительства – 1 часть, 2. Методика – 2 часть.*

В Минюст методика не отправлена, т.к. она еще не прошла Правительство. После прохождения Правительства, Правила (обе части) будут зарегистрированы в Минюсте. Постановление Правительства в Минюсте не требуется, но Правила в Минюсте должны быть зарегистрированы – обе части, там это части единого целого.

Вторая часть Правил: «Методика осуществления коммерческого учета тепловой энергии и теплоносителей», в которой представлены расчетные формулы и схемы учета должна была быть разработана Министерством строительства и ЖКХ в двухнедельный срок после принятия Правил. Однако по словам разработчика новых Правил ведущего специалиста НП «Российское теплоснабжение» В.К. Ильина, эта методика выйдет не ранее 1 января 2015 г.

В настоящее время действуют оба варианта «Правил учета тепловой энергии и теплоносителя»: новые [1] и старые [2]. Причем, при решении спорных вопросов в судебном порядке рассматриваются только старые Правила. Старые Правила будут отменены лишь после принятия второй части новых Правил. Сложился правовой вакуум в области учета тепловой энергии теплоносителя: некоторые ЭСО действуют на основании [1], а некоторые на основании [2], третьи же используют, когда им выгодно – [1], а когда не выгодно – [2]. Причем в любом случае сегодня используются алгоритмы и схемы учета, приведенные в [2].

По поводу введения в строй новых Правил на форумах, в центральной печати и конференциях развернулись внушительные дискуссии: одни считают это шагом вперед, другие – наоборот. В [3] подробно описаны недостатки и несуразицы новых Правил.

Не буду подробно останавливаться на плюсах и минусах новых Правил, дискуссию можно посмотреть в [4]. Остановлюсь только на двух болевых точках:

- место установки приборов учета;
- учет горячей воды на нужды ГВС.

Рассмотрим первый вопрос. В соответствии и с новыми и старыми Правилами узел учета должен располагаться как можно ближе к границе балансовой принадлежности. При этом если узел учета располагается не на границе балансовой принадлежности, то в соответствии с [1] рассчитываются по определенной методике тепловые потери на участке от границы балансовой принадлежности до узла учета, и эта величина указывается в договоре на отпуск тепловой энергии. В том случае, если узел учета установлен до границы балансовой принадлежности, эта величина берется со знаком минус, а если после границы балансовой принадлежности, то со знаком плюс.

Граница балансовой принадлежности – это некая тонкая линия раздела, на которой в принципе невозможно смонтировать узел учета. Поэтому получается, что все узлы учета у потребителей будут установлены не на этой границе и всегда нужно будет считать тепловые потери на участке от границы до узла учета. Отметим, что отсутствует единая методика расчета тепловой потери в сетях, а по методике, предложенной в [1] это сделать не реально.

Отметим также, что в новых Правилах не сформировано понятие границы балансовой принадлежности. Ниже будет показано, к чему это может привести.

В старых Правилах [2] это понятие было сформулировано следующим образом: «граница балансовой принадлежности тепловых сетей – это линия раздела элементов тепловых сетей между владельцами по признаку собственности, аренды или полного хозяйственного ведения».

Есть еще понятие границы эксплуатационной ответственности – это линия раздела элементов системы по признаку обязанностей за эксплуатацию систем, устанавливается по соглашению сторон. Если такое соглашение отсутствует, граница эксплуатационной ответственности устанавливается по границе балансовой принадлежности.

Рассмотрим многоквартирный дом. Как правило, по соглашению сторон граница эксплуатационной ответственности часто проходит по задвижкам в колодце, находящемся вне дома. В соответствии с п. 8 «Правилами содержания общего имущества в многоквартирном доме» [5]: «Внешней границей сетей теплоснабжения входящих в состав общего имущества МКД, является внешняя граница стены МКД, а границей эксплуатационной ответственности при наличии коллективного (общедомового) прибора учета тепла, если иное не установлено соглашением собственников помещений с исполнителем коммунальных услуг или с ЭСО, является место соединения коллективного (общедомового) прибора учета с теплосетью, входящей в МКД».

Итак, граница балансовой принадлежности тепловых сетей в МКД – это внешняя граница стены МКД и она совпадает с границей эксплуатационной ответственности сторон при отсутствии общедомового прибора. По соглашению сторон в договоре теплоснабжения границе эксплуатационной ответственности может проходить по задвижкам в камере перед МКД, в этом случае она не совпадает с границей балансовой принадлежности. Если же в доме установлен общедомовой теплосчетчик, то в соответствии с [5] граница эксплуатационной ответственности сторон договора теплоснабжения определяется местом установки общедомового теплосчетчика. При этом внешней границей (границей балансовой принадлежности) сетей, входящих в состав общего имущества, является внешняя граница стены дома. Это стало первым противоречием, достаточно значимым после выхода [5]: **сети начинались от внешней стены дома, а точка разграничения ответственности за их содержание определялась местом установки прибора учета.** Это «расхождение» могло занимать в участке сетей до 40-50 м протяженности. Таким образом, Правила [5] допустили, что на общедомовых сетях могут работать две обслуживающие организации, а это важно, например, для решения вопроса о том, чья аварийно-диспетчерская служба должна устранять аварию – ЭСО или УК.

Если отвлечься от понятия границы эксплуатационной ответственности и принять, что в МКД границей балансовой принадлежности является внешняя граница стены дома, что подкрепляется различными судебными решениями, то ответственность ЭСО заканчивается по первым задвижкам в камере перед МКД. Возникает вопрос: «Кто будет оплачивать тепловые потери на участке от границы балансовой принадлежности до узла учета, установленного не на этой границе?».

Рассмотрим два случая:

- граница балансовой принадлежности и эксплуатационной ответственности совпадают и проходят по задвижкам тепловой камеры, расположенной вне дома, что оговорено договором теплоснабжения;
- граница эксплуатационной ответственности проходит по задвижкам тепловой камеры, а граница балансовой принадлежности – по стене дома, что тоже оговорено договором теплоснабжения.

В первом случае все теплопотери от границы раздела до места установки узла учета оплачивает потребитель, т.е. собственники МКД.

Во втором случае, если теплосчетчик установлен внутри дома, то за теплопотери от стены дома до места установки теплосчетчика платит потребитель, а за теплопотери на участке от камеры до стены дома – ЭСО, хотя ответственность за содержания этого участка несет потребитель. Если есть утечки на этом участке, то за все платит ЭСО, хотя обслуживает этот участок и ликвидировать эти потери должен потребитель.

Перейдем к рассмотрению второго вопроса: «Учет горячей воды на нужды ГВС».

Рассмотрим открытую систему ГВС, что характерно для Хабаровска. У меня имеется последний вариант «Методики осуществления коммерческого учета тепловой энергии, теплоносителя», который находится на рассмотрении в Правительстве РФ. Он, возможно, будет откорректирован, но схема узла учета и алгоритм расчета для открытых систем теплоснабжения вряд ли изменится.

Рассмотрим принципиальную схему размещения точек, измерение количества тепловой энергии и массы теплоносителя в открытых системах теплоснабжения, приведенную на рисунке.

Как видно из этой схемы, узел учета тепловой энергии и теплоносителя состоит из двух частей:

- общий теплосчетчик на входе, который учитывает все потери тепловой энергии и теплоносителя на объекты;
- теплосчетчик на ГВС, который учитывает количество тепловой энергии, израсходованной на нужды ГВС и массу теплоносителя, использованного на нужды ГВС.

При этом возможны два варианта: тупиковая система ГВС без циркуляционного контура и система ГВС с циркуляционным контуром и полотенцесушителями, в этом случае непонятно как посчитать количество тепловой энергии на нужды ГВС, т.к. теплосчетчик учитывает все количество тепловой энергии используемой и на нужды ГВС и на полотенцесушители и разделить их в соответствии с данной схемой невозможно.

С 1 января 2013 г. вступили в силу изменения в Федеральный закон № 190-ФЗ «О теплоснабжении». До этого в законе использовалось только два понятия: теплоноситель и тепловая энергия и отсутствовало понятие горячая вода. В соответствии с изменениями, внесенными в закон № 190-ФЗ, ст. 15 читается так: «потребители, подключенные к открытой системе теплоснабжения (горячего водоснабжения) приобретают тепловую энергию и теплоноситель, в том числе как горячую воду на нужды ГВС». В ст. 9 новой редакции закона № 190-ФЗ указано следующее: «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». Следовательно, в соответствии с новой редакцией закона, необходимо отдельно учитывать массу теплоносителя, израсходованного на нужды ГВС и количество тепловой энергии, израсходованной на нужды ГВС.

В новых Правилах учтены эти изменения. Как видно из рисунка узел учета тепловой энергии и массы теплоносителя теперь состоит из двух теплосчетчиков: общий – на все здания и отдельный – на нужды ГВС. Это приведет к значительному удорожанию узлов учета. Если же еще учесть, что в МКД может быть не один общий стояк ГВС, а несколько стояков ГВС (в каждом подъезде), на которые надо установить теплосчетчики, то в четырехподъездном МКД придется установить пять (!!!) теплосчетчиков.

При этом, если в первом варианте учета ГВС (тупиковая схема) можно корректно учесть и тепловую энергию и массу теплоносителя, израсходованного на нужды ГВС, то во втором варианте (с циркуляционным контуром и полотенцесушителями) невозможно корректно учесть эту составляющую.

Кроме этого, если использовать данную схему учета (см. рисунок), то при расчетах за тепло и горячую воду сторона, собирающая платежи с потребителей (это может быть энергоснабжающая или управляющая организация) может получить необоснованную выгоду. В соответствии с этой схемой сторона, получающая средства с потребителей за тепло и горячую воду, может брать оплату дважды за один и тот же ресурс: сначала по общему теплосчетчику на входе берется плата за тепло и теплоноситель, израсходованные объектом на все виды теплоснабжения: отопления, вентиляция и ГВС, а затем еще раз дополнительно можно взять плату за тепло и теплоноситель, израсходованные на нужды ГВС в соответствии с показаниями теплосчетчика, установленного на системе ГВС. Если при этом она будет брать за израсходованный теплоноситель по тарифу на горячую воду, в который включена тепловая энергия на ее приготовления, то она получит еще дополнительную прибыль. А если учесть, что тарифы на тепловую энергию на нужды отопления и вентиляции и на нужды ГВС бывают разные (например, в Сочи тариф на нужды ГВС в 1,7 раза выше чем тариф на другие нужды (отопление и вентиляцию)), то получается очень хорошая дополнительная прибыль, взятая из воздуха.

Во всех случаях дополнительные незаконные расходы лягут на плечи потребителей, что приведет к многочисленным искам в суд. А поскольку наша судебная система несовершенна, то неизвестно кто выиграет: потребитель или ЭСО. Так, например, в Томске ЭСО проиграла суд по вопросам оплаты за ГВС, хотя она в данном случае была права, а потребитель выиграл.

В Сочи в одном и том же суде рассматривался один и тот же вопрос по оплате ГВС. В домах аналогичного типа жильцы платили от 180 до 500 руб. за 1 м<sup>3</sup> горячей воды. Из пяти исков один выиграли потребители, а в четырех других случаях выиграла ЭСО (МУП «Сочитеплоэнергия»). Еще раз подчеркну, что суд – один и тот же, а судьи разные.

Из всего вышеизложенного следует, что новые Правила учета тепловой энергии и теплоносителя могут привести к хаосу в расчетах за израсходованное количество тепловой энергии и массы теплоносителя.

#### Литература

1. Постановление Правительства РФ № 1034 от 4.09.2013 г. «О коммерческом учете тепловой энергии и теплоносителя» (вместе с «Правилами коммерческого учета тепловой энергии и теплоносителя».
2. Правила учета тепловой энергии и теплоносителя, М., 1995, рег. № 954.
3. Анисимов Д.А. Новые правила учета тепла, теплоносителя: опять мимо? // Коммунальный комплекс России. 2014. № 4.
4. Материалы 34-й международной научно-практической конференции «Коммерческий учет энергоносителей», Санкт-Петербург, 15-16.05.2014 г.
5. Постановление Правительства РФ № 491 от 26.08.2006 г. «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме...».

Рисунок. Принципиальная схема узла учета и массы теплоносителя в открытых системах теплоснабжения.

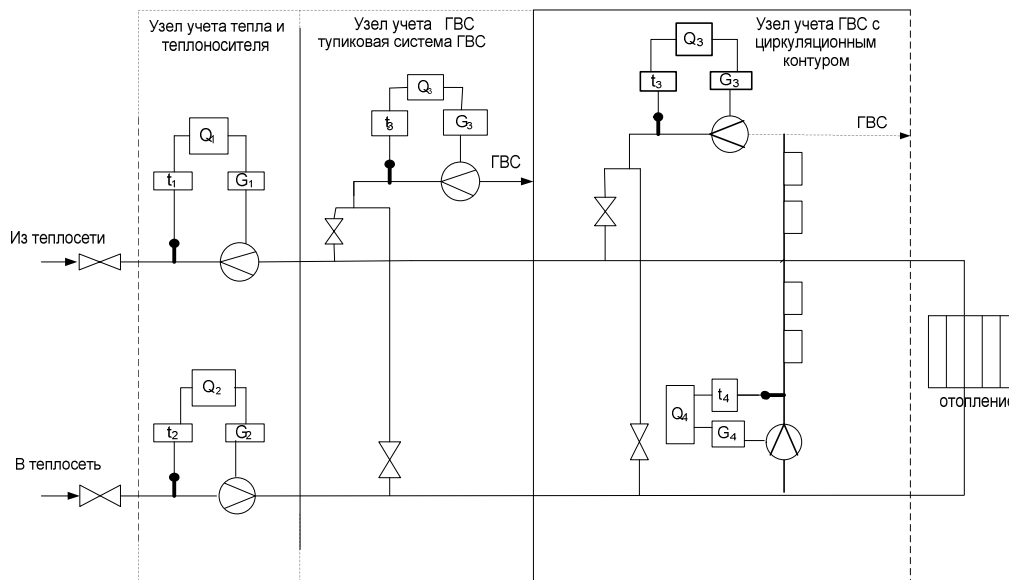


Рис.1 Принципиальная схема узла учета тепла и массы теплоносителя в открытых системах теплоснабжения