



# dixigroup

ANALYTICS  
ON DUTY

## ПОЗИЦІЙНА ЗАПИСКА

### **Зміни у регулюванні ЖКГ в законопроєктах №2458, №4383: питання будинкових газових мереж та енергоефективності**

20 травня 2020 року Верховна Рада прийняла за основу проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання окремих питань у сфері надання житлово-комунальних послуг (реєстр. №2458<sup>1</sup>). Крім того, 16 листопада 2020 року групою депутатів до Верховної Ради внесено законопроєкт щодо порядку та терміну укладання договорів про надання комунальних послуг (реєстр. №4383<sup>2</sup>).

Метою названих законодавчих змін є врегулювання питань імплементації законів України «Про житлово-комунальні послуги» та «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання». Зокрема, двох критичних проблем – порядку технічного обслуговування внутрішньобудинкових газових мереж та комерційного обліку споживання тепла.

Щодо порядку **технічного обслуговування внутрішньобудинкових систем газопостачання**, Закон «Про житлово-комунальні послуги» відокремлює послуги технічного обслуговування від послуг розподілу газу, таким чином уможливаючи укладання не лише індивідуальних договорів, а й колективних договорів або договорів з колективним споживачем на зазначені послуги. Крім того, Закон одночасно визначає виконавцем послуг технічного обслуговування виключно операторів газорозподільних систем (далі – оператори ГРМ), поряд із положеннями, які дозволяють іншим юридичним особам надавати означені послуги на договірних умовах. Більше того, практика реалізації Закону показала, що відсутність конкурентного ринку та регулювання послуг технічного обслуговування внутрішньобудинкових мереж призвела до відключень будинків від газопостачання з вимогою укласти договори з операторами ГРМ на ультимативних умовах.

В якості можливих рішень даного комплексу проблем законопроєкти №2458, №4383 пропонують:

ЗП щодо врегулювання окремих питань у сфері надання житлово-комунальних послуг №2458	ЗП щодо порядку та терміну укладання договорів про надання комунальних послуг №4383
<ul style="list-style-type: none"><li>Послуги з розподілу природного газу та обслуговування внутрішньобудинкових мереж надаються виключно на підставі індивідуальних договорів, а саме: між співвласником багатоквартирного будинку та виконавцем відповідної комунальної послуги.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Послуги з розподілу природного газу надаються за замовчанням на підставі індивідуальних договорів без умови про обслуговування і поточний ремонт виконавцем послуги внутрішньобудинкових систем.</li></ul>

<sup>1</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67418](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67418)

<sup>2</sup> [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70437](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70437)

- До 1 травня 2021 року виконавчі органи місцевих рад зобов'язані провести конкурси з відбору управителів для багатоквартирних будинків, які станом на 1 січня 2021 року не прийняли рішення про форму управління.
- За два місяці з дня набрання чинності Порядком технічного обслуговування внутрішньобудинкових систем газопостачання та видів обов'язкових робіт (визначається Міненерго) НКРЕКП має розробити та затвердити: типовий договір на технічне обслуговування внутрішньобудинкових систем газопостачання у багатоквартирному будинку; методологію розрахунку граничних рівнів вартості виконання видів робіт та послуг технічного обслуговування для операторів ГРМ; граничні рівні вартості виконання видів робіт та послуг, що входять до технічного обслуговування (зі щорічним оновленням).
- Протягом місяця від затвердження НКРЕКП типового договору та граничних рівнів вартості робіт з технічного обслуговування оператори ГРМ зобов'язані розмістити на своїх веб-сайтах відповідні публічні договори та інформацію про кошторисну вартість технічного обслуговування кожного багатоквартирного будинку, розташованого на території ліцензійної діяльності.
- Якщо об'єднання співвласників будинку, управитель або інша уповноважена особа не звернуться до оператора ГРМ із заявою про укладення договору на технічне обслуговування внутрішньобудинкових систем газопостачання та не направлять повідомлення про укладення такого договору з іншим суб'єктом господарювання, буде вважатися, що співвласники приєдналися до договору оператора ГРМ. Крім того, оператор ГРМ не має права відмовити в наданні послуги технічного обслуговування у відповідь на звернення співвласників.
- Оператор ГРМ розподілятиме кошторисну вартість технічного обслуговування між співвласниками багатоквартирного будинку пропорційно до кількості укладених договорів у будинку та надаватиме індивідуальні квитанції споживачам у цьому будинку за технічне обслуговування.

- До 31 грудня 2020 року споживачі у багатоквартирних будинках мають обрати одну з передбачених законодавством моделей організації договірних відносин щодо обслуговування внутрішньобудинкових мереж: індивідуальний договір з умовою про обслуговування внутрішньобудинкових систем, колективний договір, договір з колективним споживачем.
- Виконавці комунальних послуг можуть ініціювати укладання індивідуальних договорів шляхом публікації на власному веб-сайті пропозиції укласти договір (публічної оферти). Прийняттям такої оферти з боку споживача є дії, які засвідчують його волю до отримання відповідної послуги, зокрема здійснення оплати наданих послуг.
- За два місяці з дня набрання чинності закону НКРЕКП має визначити в Типовому договорі про розподіл газу порядок здійснення технічного обслуговування внутрішньобудинкових систем газопостачання; встановити Операторам ГРМ тарифи з урахуванням витрат на технічне обслуговування.

Хочемо наголосити, що реалізація визначених законопроектами змін несе низку загроз для стабільної роботи ринку природного газу, житлово-комунальної галузі України та виконання зобов'язань в рамках Угоди про Асоціацію.

- Пропонована проектами законів редакція ч. 3 статті 19 Закону «Про житлово-комунальні послуги» закріплює відповідальність за технічне обслуговування та безпечну експлуатацію внутрішньобудинкових систем газопостачання за оператором ГРМ або іншим суб'єктом господарювання, з яким укладено договір. Дане положення суперечить статті 25 Директиви 2009/73/ЄС про спільні правила внутрішнього ринку природного газу, за якою лише оператор ГРМ гарантує здатність газорозподільної системи протягом тривалого часу забезпечити обґрунтований попит на розподіл газу, а також за експлуатацію, утримання та розвиток на економічно прийнятних умовах безпечної, надійної та ефективної системи у своїй ліцензійній території, беручи належним чином до уваги питання захисту довкілля та енергоефективності.

Відтак, наділення будь-якого іншого суб'єкта господарювання правом здійснювати технічне обслуговування внутрішньобудинкових систем газопостачання вимагає розробки ліцензійних вимог та норм правової відповідальності для такого суб'єкта, адже лише таким чином можуть бути належним чином виконані гарантійні зобов'язання щодо якості та надійності послуг, що включають поведження з персональними даними споживачів.

- Законопроект №4383 залишає без змін норми Закону «Про житлово-комунальні послуги» про відокремлення послуг технічного обслуговування від послуг розподілу газу, таким чином уможлиблюючи укладання не лише індивідуальних договорів, а й колективних договорів або договорів з колективним споживачем на зазначені послуги. Даний підхід суперечить законодавству в газовому секторі, зокрема Закону «Про ринок газу», який визначає споживача як індивідуального суб'єкта (фізичну або юридичну особу), а газорозподільну систему - як технологічний комплекс для розподілу природного газу від газорозподільних станцій безпосередньо споживачам. Більше того, виключення внутрішньобудинкових мереж зі складу ГРМ унеможлиблює виконання ключової функції оператора ГРМ, зафіксованої Кодексом ГРМ, – забезпечення переміщення природного газу від місць його надходження до споживача.
- Проект закону №2458 в новій редакції ст. 19 Закону «Про житлово-комунальні послуги» закріплює можливість розірвання в односторонньому порядку оператором ГРМ договору на технічне обслуговування внутрішньобудинкових систем газопостачання у зв'язку із заборгованістю понад 6-місячну вартість обслуговування за кошторисом. Така норма суперечить положенню тієї ж статті (у редакції законопроекту), за якою оператор ГРМ не має права відмовити в укладенні договору на технічне обслуговування внутрішньобудинкових систем газопостачання у багатоквартирному будинку. Крім того, одностороннє розірвання договору суперечить Закону «Про житлово-комунальні послуги», за яким постачання та розподіл природного газу мають забезпечуватися безперервно, з гарантованим рівнем безпеки та якості.
- Законопроект №2458 визначає право доступу представника оператора ГРМ або іншого суб'єкта господарювання до житла для здійснення технічного обслуговування внутрішньобудинкових систем газопостачання в будинку. При цьому порядок доступу та наслідки його ненадання власником (співвласниками) пропонується

встановлювати законодавством. Дане положення суперечить статті 30 Конституції України, якою кожному гарантується недоторканність житла; у невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, можливий інший, встановлений законом, порядок проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду і обшуку.

В контексті **обліку споживання тепла**, Закон «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» визначив в якості єдино можливих механізмів фінансування встановлення і обслуговування лічильників внески співвласників оператора мереж (в т.ч. у розстрочку) та державні програми, – виключивши тарифне фінансування таких заходів. Згідно із п. 2 прикінцевих та перехідних положень Закону, операторів мереж зобов'язали до кінця червня 2018 року обладнати усі житлові будинки вузлами обліку та почати нараховувати внески за їх установку, заміну та обслуговування. З огляду на брак фінансових можливостей та стимулів у тепlopостачальних компаній, встановлені терміни були здебільшого прострочені, між тим п. 1 частини першої статті 14 Закону передбачає штрафні санкції з 1 серпня 2020 року в розмірі 1% від нарахованих сум за останній місяць споживачам, будинки яких не оснащені лічильниками.

В якості можливих рішень даного комплексу проблем законопроекти пропонують:

ЗП щодо врегулювання окремих питань у сфері надання житлово-комунальних послуг №2458	ЗП щодо порядку та терміну укладання договорів про надання комунальних послуг №4383
<ul style="list-style-type: none"> <li>• До 1 серпня 2022 року оператори зовнішніх інженерних мереж зобов'язані оснастити вузлами комерційного обліку 100% будівель за рахунок коштів, закладених до інвестиційних програм, або ж за рахунок коштів державного бюджету.</li> <li>• Повноваження зі встановлення тарифів на постачання теплової енергії, що виробляється за допомогою систем автономного тепlopостачання будинків (з урахуванням витрат на утримання та обслуговування) передано регулюючому органу для кожного суб'єкта господарювання відповідно (НКРЕКП або місцеві органи влади). Тариф при цьому визначений як сума тарифів на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії.</li> <li>• Протягом 6 місяців від набуття чинності законом уряду доручено розробити та внести на розгляд Верховної Ради проєкт Закону України, який передбачає створення ЦОВВ, що реалізує державну політику з питань державного контролю (нагляду) у сфері житлово-комунального господарства.</li> </ul>	<p>Положення відсутні</p>

Хочемо наголосити, що реалізація визначених законопроектами змін несе низку загроз для стабільної роботи енергоефективних програм, зокрема Фонду енергоефективності, та виконання міжнародних зобов'язань України.

- Прикінцеві положення законопроекту №2458 передбачають внесення змін до Закону «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання», за якими витрати на оснащення будинковими вузлами обліку теплової енергії будуть закладені в тарифи відповідних операторів мереж, тобто розподілені на всіх споживачів послуг оператора мереж. Такий підхід може заблокувати роботу Фонду енергоефективності для 20% споживачів тепла щонайменше до серпня 2022 року, оскільки встановлення лічильників є фундаментальною базовою передумовою надання грантів Фондом, а також створить прецедент подвійного фінансування для ОСББ, які вже встановили лічильник власним коштом. Означений підхід суперечить статтям 7 і 20 Директиви 2012/27/ЄС про енергоефективність, спрямованої на підтримку і стимулювання ініціативи співвласників для досягнення значної економії в споживанні.
- Закріплене у прикінцевих положеннях проєкту закону №2458 зобов'язання Кабінету Міністрів (розробити та внести на розгляд Верховної Ради проєкт Закону щодо створення ЦОВВ для реалізації державної політики з питань державного контролю (нагляду) у сфері ЖКГ) було внесене до тексту законопроекту під час підготовки до другого читання. Такі зміни не узгоджуються із вимогами абзацу першого частини першої статті 116 Закону «Про Регламент Верховної Ради України». Крім того, зазначена форма реалізації державного контролю (нагляду) у формі ЦОВВ потребує додаткових обґрунтувань, беручи до уваги відсутність згадок про необхідність або роль означеного органу в предметних сферах законопроекту.

З огляду на зазначене, експерти DiXi Group рекомендують народним депутатам та іншим суб'єктам законодавчої ініціативи:

1. **Уповноважити НКРЕКП як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом забезпечити ліцензійне, цінове та договірне регулювання діяльності виконавців послуг технічного обслуговування внутрішньобудинкових систем газопостачання** для забезпечення безперервного, безпечного та якісного надання послуг постачання та розподілу газу.
2. Унормувати взаємодію споживачів та надавачів послуг технічного обслуговування внутрішньобудинкових систем (як частини ГРМ) **на основі індивідуальних договорів, визначити норми цивільно-правової та господарської відповідальності для виконавців послуг** технічного обслуговування систем газопостачання.
3. Розробити механізми **тарифного стимулювання співвласників (ОСББ) до оснащення з власної ініціативи багатоквартирних будинків вузлами комерційного обліку**; удосконалити пропонування законопроектом №2458 підхід до компенсації операторам зовнішніх інженерних мереж витрат, виключивши з переліку платників споживачів, що вже встановили або планують самостійно встановити такий вузол обліку.
4. Розробити законодавчі зміни, які уможливають **врегулювання заборгованості перед оператором ГРМ цивільно-правовими механізмами, які не передбачають переривань постачання та розподілу газу**, а також інших загроз для безпечного та якісного надання послуг з постачання та розподілу газу.
5. Розробити окремий законопроект щодо здійснення державного контролю (нагляду) у сфері ЖКГ на основі дослідження **способів оптимізації повноважень органів захисту прав споживачів комунальних послуг**.