



Российская ассоциация
водоснабжения
и водоотведения

**Отзыв Российской ассоциации водоснабжения и водоотведения
на проект постановления Правительства Российской Федерации «О
внесении изменений в Правила холодного водоснабжения и водоотведения,
утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29
июля 2013 г. № 644 «Об утверждении Правил холодного водоснабжения и
водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства
Российской Федерации»
(ID: 02/07/09-20/00108365)**

Российская ассоциация водоснабжения и водоотведения рассмотрела представленный проект постановления Правительства Российской Федерации (ID: 02/07/09-20/00108365), предусматривающий внесение изменений в Правила холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 644 (далее – соответственно Проект изменений и Правила № 644) и сообщает, что **не поддерживает предлагаемые изменения, так как имеются замечания концептуального характера.**

- 1. Проект изменений основывается на неверном понимании процесса определения наличия свободной мощности и ее доступности для заявителей (наличие (отсутствие) свободной мощности определяется по факту, а не документам).**

Авторы проекта исходят из того, что определение наличия (отсутствия) свободной мощности осуществляется исключительно на основе документов о подключении (технологическом присоединении).

Данный подход не соответствует практике и во многих случаях не реализуем ввиду отсутствия у организации водопроводно-канализационного хозяйства документов о подключении (технологическом присоединении) объектов капитального строительства, построенных до 2014 года (до перехода к оформлению документов в соответствии с действующим законодательством).

В связи с этим наличие (отсутствие) свободной мощности для подключения (технологического присоединения) определяется не по документам о подключении, а исходя из фактического состояния централизованной системы водоснабжения (водоотведения).

Наличие профицита (дефицита) мощности, пропускной способности и иных характеристик объектов централизованных систем водоснабжения, в частности, определяется в рамках технического обследования, проводимого в соответствии со статьей 37 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» и приказом Минстроя России от 05.08.2014 № 437/пр.

Согласно приказу Минстроя России от 05.08.2014 № 437/пр, определение профицита (дефицита) мощности осуществляется путем сопоставления проектных и фактических значений мощности с фактической загрузкой объекта (объектов) централизованной системы водоснабжения (водоотведения).

В связи с этим, когда заявитель намеревается подключить объект капитального строительства организация водопроводно-канализационного хозяйства (далее – организация ВКХ) владеет информацией о наличии (отсутствии) свободной мощности и готова предоставить при наличии технической возможности всю свободную мощность.

Таким образом, механизм уступки мощности с технологической точки зрения не имеет смысла.

2. Термин «подключаемая нагрузка» существует только в рамках процедуры подключения.

Проектом предусмотрено, что в случае «уступки мощности» вносятся изменения в документы, предусматривающие уменьшение размера подключенной мощности (нагрузки) (пункт 106(4) Правил № 644 в редакции проекта изменений). При этом не указывается наименований конкретных документов.

Термин «подключаемая нагрузка» существует только в рамках процедуры подключения. Использование данного термина во взаимоотношениях организации ВКХ и заявителя (абонента) прекращается с подписанием акта о подключении (технологическом присоединении) объекта.

Последующие отношения организации ВКХ и абонента регулируются договором водоснабжения и договором водоотведения. В указанных договорах подключаемая нагрузка не фигурирует.

Одним из условий договора водоснабжения (договора водоотведения) является режим подачи (потребления) холодной воды (режим приема сточных вод). Хотя режим потребления услуг и имеет связь с параметрами подключения, но ими не исчерпывается, а также является характеристикой, которая может меняться под воздействием различных обстоятельств (по воле сторон, в связи с решениями органов местного самоуправления и др.).

Согласно Правилам организации коммерческого учета воды, сточных вод, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 04.09.2013 № 776, в случае не возможности определения объема поданной холодной воды или отведенных сточных вод по приборам учета, объем услуг, потребленных в отчетном периоде, определяется расчетным способом. Одним из расчетных способ является расчет по методу гарантированного объема. Кроме того, объем сточных вод принимается равным объему потребленной холодной воды. В связи с этим абоненты, как правило, стараются зафиксировать в договоре водоснабжения (едином договоре холодного водоснабжения и водоотведения) заниженный гарантированный объем.

Внесение изменений в акт о подключении (технологическом присоединении) объекта в части уменьшения подключенной нагрузки не ограничит право абонента на пользование услугами водоснабжения и водоотведения с большим расходом, чем размер подключенной нагрузки.

В связи с этим не ясно, в случае внедрения механизма «уступки мощности» в каких документах можно фиксировать уменьшение размера подключенной нагрузки, чтобы это имело последствия для абонента, уступившего мощность (когда такой абонент решит превысить установленный предел мощности (предельный расход)).

Учитывая изложенное, предложенный в Проекте изменений механизм уступки мощности представляется нереализуемым с юридической точки зрения.

3. Необходимость переноса точки подключения с границы земельного участка на границу подключаемого объекта, а также необходимость введения понятия «точка присоединения».

Действующий порядок подключения новых объектов к централизованным системам водоснабжения и водоотведения (в частности то, как определяется место точки подключения) является одной из причин возникновения значительного количества бесхозных водопроводных и канализационных сетей, а также случаев необоснованного с технической точки зрения транзита (оказания третьими лицами организации ВКХ услуг по транспортировке воды или сточных вод).

В случае введения механизма «уступки мощности» проблема необоснованного транзита может усугубиться.

Организация водопроводно-канализационного хозяйства в рамках процедуры подключения (технологического присоединения) осуществляет создание сетей до точки подключения (технологического присоединения).

Согласно части 13 статьи 18 Закона о водоснабжении и водоотведении точка

подключения (технологического присоединения) устанавливается на границе земельного участка, на котором располагается объект капитального строительства заявителя. Таким образом, сети, расположенные на территории земельного участка, остаются в собственности заявителя.

В случае комплексной застройки в собственности застройщика остается значительное количество водопроводных и канализационных сетей, обеспечивающих водоснабжение и водоотведение всех многоквартирных домов, объектов социальной инфраструктуры и иных объектов, построенных на земельном участке. В последующем такие сети зачастую оказываются брошены и переходят в категорию бесхозных сетей, либо становятся сетями, по которым третьими лицами на возмездной основе осуществляется транспортировка воды и сточных вод.

В связи с этим представляется целесообразным внести изменения в действующий порядок подключения объектов, предусмотрев перенос точки подключения с границы земельного участка до границы подключаемого объекта.

При этом следует отметить, что существуют два исключения, требующие дополнительной регламентации: подключение объектов комплексной застройки и подключение объектов индивидуального жилищного строительства.

В случае подключения (технологического присоединения) индивидуального жилого дома, расположенного на земельном участке, целесообразно точку подключения установить в колодце, расположенном непосредственно за пределами земельного участка, на котором расположен подключаемый объект. В этом случае в дальнейшем организация ВКХ будет осуществлять эксплуатацию сетей до такого колодца (включая сам колодец), в нем же будет расположен прибор учета объемов предоставляемых услуг. Это избавит владельца индивидуального жилого дома от необходимости допускать представителей организации ВКХ на территорию земельного участка, а организацию ВКХ оградит от случаев самовольного потребления ресурсов в обход приборов учета (речь идет о случаях, когда абонент у себя на земельном участке до прибора учета делает врезки в сеть для целей полива, наполнения бассейна, снабжения других сооружений, расположенных на земельном участке, или делает слив поверхностного стока в канализацию без включения соответствующих положений в договор).

Отдельной регламентации требуют особенности подключения объектов комплексной застройки. К моменту подачи заявки на подключение застройщик, как правило, не имеет возможности составить схему расположения всех многоквартирных домов и иных объектов, которые должны быть построены на земельном участке. Это связано с тем, что для составления такой схемы требуется

проведение большого объема проектно-изыскательских работ в отношении объектов комплексной застройки. Как правило, в таких случаях застройщик проводит необходимые проектно-изыскательские работы по мере застройки территории.

По этой причине на момент подачи заявки на подключение не представляется возможным определить точки подключения на границе каждого многоквартирного дома, объекта социальной инфраструктуры и иного объекта.

С учетом данных обстоятельств подключение объектов комплексной застройки предлагается осуществлять в два этапа, которые выполняются и оплачиваются отдельно. На первом этапе организация водопроводно-канализационного хозяйства обязана осуществить строительство трубопровода до границы земельного участка в целях обеспечения заявленной застройщиком общей нагрузки. В рамках второго этапа подключения организация водопроводно-канализационного хозяйства обеспечивает строительство трубопроводов от точки на границе земельного участка до точек на границе объектов капитального строительства после того, как информация об объектах застройки, необходимая для проектирования и строительства, будет предоставлена застройщиком.

Также целесообразно по аналогии со сферой теплоснабжения (постановление Правительства Российской Федерации от 05.07.2018 № 787) определять не только точку подключения на объекте заявителя, но и точку присоединения строящихся сетей к существующим сетям организации водопроводно-канализационного хозяйства.

4. Данный механизм невозможен к реализации в отношении многоквартирных домов (МКД).

Во-первых, МКД потребляет столько мощности, сколько хочет (важно для понимания ситуации, что все РСО всегда закладывают определенный резерв на всякий случай).

Методов ограничения потребления водоснабжения нет, в т.ч. технических и юридических, соответственно, застройщик, подключившись к трубе большим диаметром, позднее может заявить, что ошибся с объемом и перепродать нагрузку. Но, так как МКД подключен уже большим диаметром, он может потреблять столько, сколько захочет, и уменьшить диаметр трубы уже нельзя.

Во-вторых, отсутствие единой понятной методики расчета мощности, ещё больше усугубляет положение. Кроме того, ещё менее понятна потребляемая нагрузка, например, через 20 лет. Пока МКД не заселен, пока все оборудование новое - потребление небольшое, а через 20 лет может увеличиться. При этом

обязательства организации ВКХ остаются, правоохранительные органы не станут брать во внимание технические условия, при предъявлении претензий водоканалу, их будет интересовать исключительно выполнение обязательств по Правилам № 354.

Размер нагрузки объекта, который обязана обеспечить организация водопроводно-канализационного хозяйства в точках подключения (технологического присоединения) с учетом целей использования холодной воды и распределением объемов подключаемой нагрузки по целям использования обусловлена не только постоянными, но и периодическими, а также экстренными нуждами, включая пожаротушение (пп. «е» п.90 и пп. «ж» п.95 Правил холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 29.07.2014 №644). Уступив свободную на сегодняшний день мощность, абонент (заявитель) может лишиться запасной мощности на экстренные нужды в будущем, в том числе *на пожаротушение чего в принципе не бывает по услугам теплоснабжения и электроснабжения, на которые как пример функционирования предлагаемой системы уступки мощности ссылается разработчик.* (Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 09.09.2016 N Ф02-4591/2016 по делу N А74-642/2016, Определением Верховного Суда РФ от 26.12.2016 N 302-ЭС16-17119, Определением Верховного Суда РФ от 26.12.2016 N 302-ЭС16-17119 по делу N А74-642/2016, Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.07.2020 по делу N А56-55784/2019).

Поэтому наиболее верным представляется разработка адекватных методов (методики) расчета мощности и установление ответственности проектировщика за ошибки в расчетах.

5. В процессе осуществления организацией водопроводно-канализационного хозяйства подключения объектов заявителей к централизованной системе водоснабжения (водоотведения) возникают ситуации (особенно при строительстве коттеджных посёлков), когда экономически целесообразно подключить нескольких заявителей с небольшой присоединяемой нагрузкой к трубопроводу большого сечения вместо строительства нескольких трубопроводов малого сечения (или вместо строительства трубопровода малого сечения для подключения первого заявителя с последующей перекладкой такого трубопровода для увеличения сечения).

Однако такой вариант нормами действующего законодательства не предусмотрен. Отсутствие указанных норм приводит к увеличению совокупной стоимости подключения объектов заявителей, длительным срокам выполнения такого подключения, наличию у организации водопроводно-канализационного

хозяйства дополнительных расходов на последующую эксплуатацию сетей (эксплуатировать меньшее количество объектов, как правило, менее затратно).

В этой связи считаем необходимым предусмотреть в законодательстве в сфере водоснабжения и водоотведения возможность подачи заявителями коллективной заявки, что положительно повлияет на снижение стоимости подключения (технологического присоединения) и сокращение сроков подключения (технологического присоединения).

Таким образом, представленный на рассмотрение Проект изменений об уступке мощности в сфере водоснабжения и водоотведения несет в себе существенные риски, не учитывает особенности проектирования и функционирования систем водоснабжения/водоотведения по сравнению с системами теплоснабжения и электрическими сетями, как и не решает проблемы подключения новых объектов заявителей.

Отраслевые особенности (в отличие от теплоснабжения и электрических сетей)

- При проектировании систем водоснабжения, помимо собственной нагрузки объекта (из расчёта на постоянные нужды), необходимо учитывать нагрузку на периодические, а также экстренные нужды, включая нагрузку на пожаротушение, при этом величина указанной нагрузки может существенно превышать «собственную» нагрузку.

- В водоснабжении и водоотведении, как правило, нет дефицита мощности системы, но есть необходимость увеличения пропускной способности.

- Большинство застройщиков искусственно занижают подключаемую нагрузку в целях снижения размера платы за подключение и учета при проектировании нагрузки на пожаротушение.

- Не учитываются особенности подключения к системам водоснабжения и водоотведения, в том числе требований к установке приборов учета, строительству колодцев, в том числе для отбора проб сточных вод.

- Не учитывается установленное законом распределение мероприятий, обеспечивающих подключение, по источникам финансирования. Большинство абонентов подключаются и оплачивают плату за подключение, рассчитанную на основании тарифов на подключение, при расчете которых не учитываются мероприятия по строительству/реконструкции существующих объектов водоснабжения и водоотведения.

Риски

- Многочисленные споры между организациями ВКХ и «новыми заявителями», которым уступлена мощность, так как проект не предусматривает объективного механизма верификации снижения мощности у владельца подключенных объектов, а также каких-либо санкций для владельца объектов.

- Принуждение организаций ВКХ к «бесплатным» подключениям новых заявителей, которым уступлена мощность.
- Недополучение платы за подключение, отсутствие источников для финансирования мероприятий, обеспечивающих водоснабжение новых объектов.
- Бесконтрольное подключение новых объектов капитального строительства к сетям транзитных организаций и неисполнимость обязательств гарантирующей организации перед новыми потребителями.
- Возникновение новых псевдо-транзитных организаций, тем более в условиях не определения до настоящего момента критериев отнесения к таким организациям.

Проблема нехватки мощности в сфере водоснабжения существует только в вододефицитных районах страны, что не может быть решено данным проектом. В подавляющем большинстве водоканалов избыток мощности, искусственное снижение или исключение платы за подключение может привести только к недостаточности средств на содержание объектов инфраструктуры.

При обращении заявителя сначала к абоненту за уступкой мощности, потом только в организацию ВКХ за установлением возможности такой уступки, приведёт не к снижению, а к увеличению сроков подключения ещё на 60 календарных дней (согласно положениям проекта п.106(6)), в случае установления отсутствия такой возможности.

Не приведёт к снижению затрат заявителя на подключение, так как тариф у организации ВКХ регулируемый и складывается из экономически обоснованных затрат, а сколько необходимо будет заплатить абоненту за «выполнение технических действий, обеспечивающих подключение (технологическое присоединение)» согласно проектируемому пункту 106(4) не понятно, так как расходы нерегулируемого хозяйствующего субъекта (абонента, уступающего мощность) не подлежат проверке регулирующими органами.