**Утверждаю:**

Директор

Государственного агентства

архитектуры, строительства и жилищно-

коммунального хозяйства

при Правительстве

Кыргызской Республики

Б. А. Абдиев

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

«\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2018 года

**Анализ регулятивного воздействия**

проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «Об энергетической эффективности зданий»

Бишкек 2018 год

**Основание для разработки:**

Настоящий анализ регулятивного воздействия разработан к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «Об энергетической эффективности зданий» в соответствии с Законом «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» и «Методикой проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства» утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 сентября 2014 года № 559.

Приказ Государственного агентства архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики

от «02» декабря 2016 г. № 207

**Сроки проведения АРВ**:

начало «15» января 2018 года.

Окончание « 12» марта 2018 года.

**Контактные данные ответственного лица:**

Амираев М.А., Тел.: 0(312) 313129, [amaks1969@mail.ru](mailto:amaks1969@mail.ru)

**Состав рабочей группы:**

1. Амираев М.А., начальник Управления развития и мониторинга жилищно-коммунального хозяйства Госстроя
2. Молдокалиева Д.Т. Главный специалист Управления развития и мониторинга жилищно-коммунального хозяйства Госстроя
3. Удербаева Э.А. Главный специалист Управления технического регулирования и метрологии Министерство экономики Кыргызской Республики
4. Карымшакова Г.Т. Главный специалист отдела развития возобновляемых источников энергии и энергосбережения Государственного комитета промышленности энергетики и недропользования Кыргызской Республики
5. Токтосунова Ж.Т. Начальник отдела регистрации и развития рынка недвижимости Департамента кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество Государственного регистрационной службы при Правительстве Кыргызской Республики
6. Шамеева А.С. Начальник Управления по развитию местного самоуправления Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики
7. Тыналиева О. Т. Заведующий отделом Управления энергетической безопасности Государственной инспекции по экологической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики
8. Абдырасулова Н.А. координатор проекта консультационной поддержки Европейского банка реконструкции и развития, директор Общественного Фонда «Юнисон»
9. Шекенов А. юрист Бизнес Ассоциации ЖИА
10. **Проблемы и основания для государственного вмешательства**

Закон Кыргызской Республики «Об энергетической эффективности зданий» №137 был принят в 2011 году. Целями данного Закона являлось улучшение государственного регулирования энергоэффективности зданий, через обеспечение минимальных требований к энергоэффективности зданий, создание механизма энергетической сертификации зданий и периодического контроля энергетической эффективности котлов, систем отопления и горячего водоснабжения, и информационное обеспечение энергоэффективности зданий.

Далее, в целях реализации Закона «Об энергетической эффективности зданий» были приняты ряд подзаконных актов, утвержденных Постановлением Правительства Кыргызской Республики №531 от 2 августа 2012 года, и ряд технических нормативов, методик и руководств, утвержденных приказом Государственного агентства архитектуры, строительства и жилищно-коммунального -хозяйства №1 от 26 мая 2013 года. Таким образом, нормативное регулирование энергетической эффективности зданий в Кыргызстане определяется следующими документами:

* Закон «Об энергетической эффективности зданий»;
* Положение «О порядке проведения энергетической сертификации зданий»;
* Положение «О порядке периодического контроля энергетической эффективности котлов, систем отопления и горячего водоснабжения зданий»;
* СНиП 23-01:2013 «Строительная теплотехника (Тепловая защита зданий)» (обновленная редакция);
* СП 23-101-2013 «Проектирование тепловой защиты зданий»;
* Методика расчета показателей энергетической эффективности зданий и определения класса энергетической эффективности для энергетической сертификации зданий;
* Методические указания по проведению периодического контроля энергетической эффективности котлов, систем отопления зданий и горячего водоснабжения зданий;
* Руководство к расчетному приложению для энергетической сертификации зданий (на базе Microsoft Excel).

Эти нормы определяют общие и технические правила по проведению энергетической сертификации зданий, включая проведение расчетов, а также устанавливают минимальные требования к ограждающим конструкциям зданий, шкалы энергетических классов (от А до G) по потреблению энергоресурсов на единицу площади, и создают рамки для регулирования повышения энергоэффективности сектора зданий в республике. Эффективность энергетического сертификата в качестве механизма повышения энергетической эффективности зданий обеспечивается успешным опытом института квалификационной сертификации специалистов при уполномоченном государственном органе в сфере архитектуры и строительства, единым инструментом оценки энергетической эффективности зданий, и рыночной структурой формирования услуги сертификации, основанной на механизме спроса и предложения. Особенно успешным элементом энергетического сертификата здания является представление информации о возможных мерах по повышению энергоэффективности здания, их эффективности и окупаемости, где присутствует личный интерес собственника здания и его окружения и деловой интерес фирм производителей и поставщиков оборудования и материалов.

Результатом введения закона и его подзаконных актов стало улучшение инвестиционного поля в сфере энергоэффективности и энергосбережения зданий, привлечение программы прямых инвестиций для частного сектора в объеме 55 млн. долл. США[[1]](#footnote-1), и в целом, повышение информированности об энергоэффективности зданий среди граждан, предпринимателей, и других заинтересованных сторон. Активно развивается рынок теплоизоляционных материалов, энергоэффективного оборудования и услуг в сфере энергосбережения, увеличивается интерес к использованию возобновляемых источников энергии. Только в рамках указанной кредитной линии Kyrseff повысили энергоэффективность более 1000 жилых домов, и 100 предприятий частного сектора, с ежегодным сбережением более 120 тыс. МВтч энергии.

Тем не менее, в настоящее время, **Закон «Об энергетической эффективности зданий» не реализуется в полной мере**. А именно, в законе не закреплены нормы по установлению порядков:

* квалификационной сертификации специалистов в области энергоэффективности зданий,
* ведения государственного реестра энергетических сертификатов зданий, отчетов о периодическом контроле энергетической эффективности котлов, систем отопления и горячего водоснабжения зданий, и сертифицированных специалистов по энергетической эффективности зданий и по периодическому контролю энергоэффективности котлов, систем отопления и горячего водоснабжения,
* мониторинга качества выполненных работ в области энергетической эффективности зданий.

Перечисленные пробелы: отсутствие сертифицированных специалистов для проведения работ по энергетической сертификации, и также недостаток мониторинга и контроля за исполнением законодательства создают ряд барьеров в исполнении зафиксированных механизмов и дестабилизируют регулирование энергоэффективности в целом. Следует констатировать факт, что до настоящего времени, государство не имеет действенных нормативных регуляторов запретительного, ограничительного и стимулирующего характера, направленных на изменение отношения общества (субъектов предпринимательской деятельности, населения, государственных органов и пр.) к нерациональному использованию энергоресурсов в строительстве/секторе зданий.

В настоящее время уже существует спрос на услуги по оценке энергетических параметров жилых, общественных и административных зданий, с последующим запросом на рекомендуемые меры по повышению их энергоэффективности. В силу повышения информированности, а также роста цен на энергоносители, дефицита электроэнергии и других ресурсов, спрос формируется как от частного сектора, так и от международных организаций. Причем, если спрос от международных организаций (например, Проект городского развития, Проект Поддержки повышения энергоэффективности общественных зданий в Кыргызстане, поддерживаемые Всемирным Банком, и др.) удовлетворяется единичными частными консалтинговыми компаниями, то запросы частного сектора не исполняются, в силу отсутствия нормативных оснований по оказанию соответствующих услуг. Очевидно, что необходимо создавать этот сервис с учетом динамики строительного сектора, прямой связи параметров энергоэффективности с условиями жизни населения, масштабов энергосбережения во всех секторах, и темпов развития рынка материалов и услуг.

Низкая энергоэффективность существующего фонда жилых, общественных и административных зданий, без надлежащих усилий по сбору, предоставлению и дальнейшей обработке информации, приводит к потерям общества и каждого гражданина:

* увеличиваются издержки домовладельцев на обогрев жилых и административных зданий, - в конечном счете, неэффективно используются финансовые ресурсы как отдельного гражданина, так и всего общества;
* избыточное потребление топлива увеличивает выбросы продуктов сгорания в атмосферу, ухудшается среда обитания человека, при отоплении электроэнергией растет нагрузка на электрические сети, что приводит к росту аварийных ситуаций и необходимости веерных отключений;
* также сложно технически отследить потребление ресурсов, но можно констатировать тот факт, что количество потребления неуклонно растет вверх, с чем и связаны частые аварийные ситуации.

Обозначенные существующие проблемы не могут быть решены без изменения регулирования со стороны государства. Роль государства в данном случае заключается в конкретизации полномочий и создании нормативных оснований для Правительства Кыргызской Республики по установлению порядка квалификационной сертификации специалистов, организации систематизированного учета данных и мониторинга качества работ в сфере энергетической эффективности зданий, и последующем их утверждении. Также, важным элементом проекта закона является принятие уточняющих логических формулировок в части срока действия энергетического сертификата, после истечения которого здание проходит повторную энергетическую сертификацию.

* 1. **Дерево проблем**
  2. **Масштаб проблем**

Жилищный фонд в Кыргызстане составляет 77 181 тыс. м2, из них 45% в городской местности, 55% - в сельской. Всего в частной собственности находится 98% всего фонда, из них в городской местности 43% и 55% в сельской. Фонд общественных и административных зданий по обобщенной статистике составляет 7 460 тыс. м2. Численность населения, фонд жилых и общественных зданий и стоимость энергоносителей устойчиво растут. Так, численность населения Кыргызстана за период 2000-2009 гг. выросла на 408,6 тыс. человек или на 9,4%. За это же время жилищный фонд вырос на 27,5%.

Текущий уровень потребления энергии в секторе зданий составляет 50% от всей энергии, производимой в стране, и составляет порядке 300-400 кВтч на единицу площади здания в год, что в 2-3 раза больше нормативного и в 3-4 раза больше, чем в аналогичных зданиях развитых стран. При этом средние потери теплоэнергии в одном типовом доме достигают 70%.

Потребление угля на отопление составляет 1609 тыс. тонн, газа 664 млн. м3 и мазута 37 тыс. тонн, а значительная часть этой нагрузки покрывается электроэнергией. Если в 1990 году население потребляло 1 млрд. кВт·ч, то в 2008 году уже 3,6 млрд. кВт∙ч, при сильном сезонном колебании (зимнее потребление электроэнергии в 3,5 раза больше летнего). Более 60% топливных ресурсов, потребляемых Кыргызстаном, поставляется из соседних стран – из Казахстана, Узбекистана и Россия. По статистическим данным за год в Республику импортируется около 32 тыс. тонн мазута на сумму 1,6 млн. долл. США, дизельного топлива – около 58 тыс. тонн на сумму более 8 млн. долл. США, каменного угля – 900 тыс. тонн на сумму более 15 млн. долл. США. Такой импорт отрицательно влияет на развитие экономики и энергетическую безопасность страны.

При существующей проблеме старения существующего жилищного фонда, в особенности жилых многоквартирных домов, построенных в 60-70-х годах прошлого столетия, вопросы повышения технического состояния многоквартирных домов стоят остро. Практически отсутствуют местные программы реабилитации жилого фонда, и до сих пор не имеется видения властей по этому вопросу.

По предварительным расчетам, общий экономический потенциал энергосбережения в секторе зданий, при приведении в соответствие с минимальными требованиями, установленными Законом «Об энергетической эффективности зданий», составляет:

* для индивидуальных жилых домов, включая те дома, где проживают больше два и более домохозяйств - 1 136 млн. кВтч/год;
* для многоквартирных зданий (частные и коммунальные квартиры) - 219 млн. кВтч/год;
* общее для жилого сектора (за исключением жилья, не включенного выше - общежития, временное жилье и т.д.) – 1 356 млн. кВтч/год.

Реализация этого потенциала энергосбережения требует существенных инвестиций, в порядке 195 млрд. сомов, причем экономия ресурсов на отопление этих помещений за счет снижения объемов угля, газа, дров и другого топлива, составит более 330 млн. кВтч ежегодно (эквивалентно 20% сокращению объемов импортируемого в республику топлива).

1. **Международный опыт**

Механизмы Закона «Об энергетической эффективности зданий», предлагаемые к совершенствованию регулирования предлагаемым Законом «О внесении изменений …», успешно функционируют во многих странах ближнего и дальнего зарубежья. Одним из ярких примеров является законодательство Европейского Союза, в форме **Директивы Европейского Союза по энергетической эффективности зданий 2002/91/ЕС** (EPBD от 16.12.1992г.). Согласно требованиям Директивы во всех странах Евросоюза были подготовлены пакет национальных норм и стандартов и в 2008 году вступила в силу энергосертификация зданий, проводимая независимыми специалистами. Это позволило повсеместно улучшить энергоэффективность жилого фонда.

Например, **в Латвии**, где сектор жилья потребляет 74% всего производства количества тепловой энергии, начиная с 2002 года, в течение 4 лет каждому зданию ежегодно присваивался класс энергопотребления. Все данные об энергопотреблении заносились в энергетический сертификат здания, и на фасаде дома размещалась энергомаркировка. Таким образом, каждый год не только обслуживающая организация, но и сами жильцы могли объективно сравнить теплопотребление разных зданий и оценить эффективность и качество внедренных мер по снижению энергопотребления. Особенно та часть жителей, которая проживает в домах с низкой оценкой энергоэффективности, узнав об энергопотреблении в своем доме, начала больше уделять внимания снижению тепловых потерь. Жильцы, например, не оставляют открытыми парадные двери, окна в подъездах, а также поменяли выбитые окна в подвале и отрегулировали подачу тепла в доме. Жители дома стали серьезно рассматривать возможности утепления здания и модернизации системы теплопередачи; в некоторых домах эти мероприятия осуществили. Энергомаркировка послужила своеобразным стимулом для соревнований между домами, чтобы улучшить показатели энергоэффективности и получить более высокую оценку дома. В результате маркировки изменилось поведение жильцов, и потребление энергии уменьшилось на 10%. Это максимальный эффект энергосбережения, который можно достичь, не инвестируя в дополнительную теплоизоляцию, улучшение системы отопления, автоматики.

Применение Директивы в **Польше**, с 2007 года выполняется Министерством инфраструктуры под руководством Министерства экономики, посредством создания системы энергетической сертификации зданий, оценки энергозатрат и инспекции энергоэффективности строительных объектов. В 2009 году парламент принял дополнительные поправки в Законе о строительстве с целью введения реестра специалистов, ответственных за выдачу энергетических сертификатов зданий. Требования энергоэффективности различаются для новых и уже существующих зданий, и выделяют 4 вида сертификатов:

* энергетический сертификат жилых зданий;
* энергетический сертификат других зданий (нежилых зданий);
* энергетический сертификат квартир;
* энергетический сертификат строительных конструкций, составляющих отдельные технические или функциональные области.

Все виды сертификатов, схожие по форме и содержанию, представлены на четырех страницах. На первой странице размещена основная информация о строительном объекте, данные по потреблению невозобновляемой первичной энергии и полезной энергии, а также информация о специалисте, выдавшем сертификат. Кроме того, сертификат содержит рекомендации возможных мер по повышению энергетической эффективности здания или квартиры и дополнительную информацию. Сертификат действителен в течение 10 лет. По истечении срока действия объекты проходят повторную сертификацию.

За период времени с января 2009 по сентябрь 2010 гг. более 7000 человек прошли сертификацию и получили статус квалифицированных специалистов после сдачи министерских экзаменов. Также насчитывается около 10000 инженеров, получивших разрешение на выдачу энергетического сертификата зданий, компетентных в вопросах проектирования и осуществления контроля за качеством работ. Специалисты, имеющие право на выдачу сертификатов энергетической эффективности подразделяются на 3 категории:

* лица, компетентные в проектировании и осуществлении контроля за работой в рамках специализаций: архитектура, строительство зданий или строительных установок;
* лица, прошедшие специализированные курсы и сдавшие экзамены при Министерстве, отвечающем за строительство, пространственное планирование и жилищное обеспечение;
* лица, прошедшие обучение не менее одного года аспирантуры в области архитектуры, строительства, экологической инженерии, в рамках энергоаудита для термо-модернизации либо энергетической сертификации.

Все возможные конфликты между квалифицированными специалистами и владельцами зданий решаются в суде. Предусмотрено обязательное страхование гражданской ответственности специалистов, выдающих энергетические сертификаты зданий.

Аналогичные схемы энергетической сертификации и энергетической маркировки зданий, на основе института независимых сертифицированных/аккредитованных специалистов, работающих в условиях открытого рынка, применяются во всех странах Европейского союза, и успешно адаптируются в странах пост-советского пространства – Белорусии, Узбекистане, Украине, России.

### 

### Цель регулирования

Целью регулирования является усовершенствование (устранение пробелов) Закона Кыргызской Республики «Об энергетической эффективности зданий».

### Индикаторы достижения целей

Качественные индикаторы достижения цели:

* оптимизация/упорядочение нормативной базы по регулированию вопросов энергоэффективности в жилых, общественных, административных и непроизводственных зданиях, с основой на лучшие практики мирового опыта;
* удовлетворение спроса на услуги по оценке энергетической эффективности зданий и его технических систем;
* наличие систематизированного свода информации по непроизводственным зданиям и потреблению энергоресурсов в них;
* снижены коррупционные проявления.

Количественные индикаторы достижения цели (после принятия закона):

* Правительством приняты 3 НПА (квалификационная сертификация, государственный реестр, мониторинг качества) к концу 2018 года;
* квалификационная сертификация проведена для 30 специалистов по энергоэффективности зданий к концу 2018 года,
* накоплена информация по энергопотреблению для 50 зданий (жилые, общественные, административные и непроизводственные многофункциональные) к концу 2019 года;
* количество пользователей государственного реестра в сфере энергоэффективности зданий превышает 10 000 человек.

1. **Варианты государственного регулирования**

**4.1. Вариант регулирования № 1 «оставить все как есть»**

Сохранить редакцию Закона «Об энергетической эффективности зданий» без изменений.

Текущий анализ реализации законодательства в сфере энергетической эффективности зданий показывает, что при таком варианте регулирования все негативные тенденции будут сохранены, а именно:

* отсутствие сертифицированных специалистов по проведению энергетической сертификации зданий и периодическому контролю энергоэффективности котлов, систем отопления и горячего водоснабжения зданий, ведет к неудовлетворению спроса на услуги по оценке энергоэффективности зданий и технических систем, и снижать заинтересованность/мотивацию частного сектора в повышении энергоэффективности в целом;
* отсутствие систематизированного свода информации по зданиям в целом, и по потреблению энергетических ресурсов в них, наряду с возрастающим вниманием к энергоэффективности на мировой арене в связи с глобальными вопросами изменения климата и обязательств каждой из стран, затрудняет планирование мероприятий по повышению энергоэффективности зданий, и снижает инвестиционные возможности для привлечения ресурсов на эти цели из климатических фондов;
* пробелы и неконкретность формулировок Закона «Об энергетической эффективности зданий» не позволяют в полной мере реализовать запланированные успешные механизмы повышения энергоэффективности, и низкая энергоэффективность зданий будет и впредь обуславливать высокие затраты собственников зданий на отопление, дополнительно снижается уровень надежности работоспособности инженерных сетей, увеличивая тем самым риски возможных отказов и аварий, и расходы на их ликвидацию.

На основании изложенного вариант регулирования № 1 «Оставить все как есть» далее для республики не приемлем.

**4.2. Вариант регулирования № 2 - принятие Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «Об энергетической эффективности зданий»**

**Способ регулирования** по данному варианту заключается в принятии редакционных изменений в существующее законодательство, которые позволят запустить процессы полного исполнения Закона «Об энергетической эффективности зданий», такие как:

* организацию и ведение государственного реестра в сфере энергетической эффективности зданий;
* квалификационная сертификация специалистов по энергетической сертификации зданий и периодическому контролю котлов, систем отопления и горячего водоснабжения,
* мониторинг за качеством работ в сфере энергетической эффективности зданий;
* а также **снизит коррупционные проявления** при неконкретных формулировках законодательства по истечению срока действия энергетического сертификата здания.

Ожидаемое **регулятивное воздействие:** Улучшение государственного регулирования энергоэффективности зданий.

Позитивные последствия:

* Энергоэффективность зданий постепенно начнет улучшаться, так как с каждым годом все большее число зданий будет обязано получить энергетический сертификат.
* Увеличение энергоэффективности зданий приведет к сокращению расходов на тепло. Следовательно, произойдет экономия средств граждан за оплату коммунальных услуг.
* Для отопления потребуется меньше топливно-энергетических ресурсов, сократится зависимость республики от импорта и увеличится энергобезопасность. В существенной мере снизится нагрузка на энергосистему республики что повысит ее надежность.
* Будут упорядочены и систематизированы данные о состоянии жилищного фонда республики, а также об уровне энергетической эффективности зданий. Улучшится статистика жилого фонда, так как при сертификации будут отражаться важные характеристики здания. Эти данные будут отражены в реестре.
* Улучшатся условия для инвестирования в жилой сектор в части повышения энергетической эффективности зданий.
* Улучшится эстетический облик зданий, кварталов и городов.
* Улучшится институциональный аспект. Реализация политики государства в части энергоэффективности будет осуществляться из одного центра - госоргана с функциями регулирования вопросов энергоэффективности зданий. При этом улучшение будет достигаться без значительных изменений в существующий механизм регулирования энергетической эффективности при Госстрое.
* Повышение энергоэффективности зданий будет способствовать сокращению вредных выбросов в атмосферу, улучшению экологической обстановки, решению глобальной проблемы изменения климата, повышению статуса страны в решении экологических проблем.
* Будет создана процедура сертификации зданий и проверки котлов, основанная на спросе/предложении на услугу. Это позволит лучше сбалансировать стоимость услуг. При этом деятельность специалистов, осуществляющих сертификацию зданий и проверяющих котлы и системы отопления, будет контролироваться государством.
* Сертификация зданий и периодического контроль позволят определять целевые задачи владельцам зданий по повышению энергетической эффективности зданий, улучшению жилищных условий через обеспечение необходимых параметров микроклимата, снижению потребления невозобновляемых энергетических ресурсов, экономии энергии в целом.
* Получит новый импульс развитие сектора услуг в направлении реализации мероприятий, направленных по повышению энергетической эффективности зданий.
* Разовьется рынок энергосберегающих технологий и откроются новые коммерческие возможности.
* Негативные последствия:

Негативные последствия отсутствуют.

**4.2.1. Индикаторы достижения цели**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | Да – 1 бал | Нет – 0 бал |
|  | оптимизация/упорядочение нормативной базы по регулированию вопросов энергоэффективности в жилых, общественных, административных и непроизводственных зданиях, с основой на лучшие практики мирового опыта | Да |  |
|  | удовлетворение спроса на услуги по оценке энергетической эффективности зданий и его технических систем | Да |  |
|  | наличие систематизированного свода информации по непроизводственным зданиям и потреблению энергоресурсов в них; | Да |  |
|  | снижены коррупционные проявления | Да |  |
|  | **Итого** | **4 балла** | |

**4.2.2 Реализационные риски**

При реализации данного способа регулирования возможны следующие трудности:

* Недостаточное количество подготовленных специалистов в регионах несет риск для качества проведения сертификации или периодической проверки и, соответственно, проявления недовольства со стороны владельцев зданий.

Данный риск может быть преодолен проведением тренингов с лицами, которые намерены стать специалистами по сертификации. Это могут делать специалисты органа по архитектуре и строительству, которые есть в каждом районе, или консультационные компании. Целесообразно, чтобы вопросами обучения дополнительно занялись донорские организации.

* Коррупция при сертификации зданий. Выполнение требований энергоэффективности связано с ростом издержек. Это создает предпосылку для коррупционной сделки между строительной компанией/владельца здания, с одной стороны, и сертифицирующим специалистом с другой.

Защитой от этого является предусмотренная законом ответственность за качество проведенных работ по энергетической сертификации зданий или периодического контроля. Дополнительно к этому важно, чтобы государственный орган по архитектуре и строительству имел план действий по предотвращению коррупции при сертификации и периодическом контроле.

* Правовой нигилизм населения, отдельных юридических лиц в состоянии ослабить эффект от предложенных норм госрегулирования энергоэффективности.

Мер по обязательной энергетической реновации зданий, энергетического оборудования и сетей закон не предусматривает. Защитным механизмом преодоления этого риска является законодательное утверждение актуальности энергетической эффективности зданий, определение ответственности за нарушение законодательства в этой сфере, широкое информирование и эффективное применение существующих механизмов регулирования. Поэтому здесь будет важным опора на рыночные механизмы, связывающие уровень энергоэффективности здания и его рыночную стоимость. Это делает маркировку сертифицированных зданий и улучшение информационной поддержки политики государства важными инструментами достижения целей закона.

**4.2.3 Правовой анализ**

Проект закона не имеет противоречий с действующими нормативными правовыми актами и с признанными Кыргызстаном международными нормами. Он подготовлен с соблюдением всех требований юридической техники, в нем отсутствуют внутренняя противоречивость.

Предложенное регулирование не является коррупциогенным. Во-первых, в проекте закона отсутствуют отсылочные или бланкетные нормы, которые предоставляют права тому или иному органу исполнительной власти самостоятельно определять для себя условия и процедуры решений проблем и тем самым создавать для физических и юридических лиц дополнительные барьеры. Наоборот, закон призван ликвидировать пробелы в существующей редакции Закона «Об энергетической эффективности зданий», и конкретизировать полномочия Правительства Кыргызской Республики.

Во-вторых, проект закона не предоставляет лицу каких-либо дискреционных полномочий должностным лицам, в рамках они могут самостоятельно принимать решения и использовать это право в коррупционных целях.

В-третьих, в предложенном проекте закона нет завышенных требования к сторонам, заинтересованным в сертификации зданий или в проверке котлов, которые могут оцениваться как нерациональные, слишком обременительные и тем самым увеличивать коррупционные риски.

**4.2.4 Экономический анализ**

Издержки групп интересов составляются из:

* Затрат на проведение сертификации зданий и периодическую проверку котлов и выгоды специалистов, оказывающих эти услуги равны между собой. Это случай перераспределения затрат/выгод, то есть в сумме они равны нулю и не влияют на чистые выгоды. В силу того, что предполагается использовать рыночный механизм для определения баланса спрос/предложение можно считать, что стоимость сертификации будет экономически обоснованной.

Выгоды групп интересов определяются:

* Получения доходов специалистами, связанных с проведением энергетической сертификации или периодического контроля (см. выше - по величине равны затратам на проведение сертификации, то есть не влияют на чистые выгоды);
* Увеличение рыночной стоимости энергоэффективных зданий;
* Рыночная стоимость зданий является результатом воздействия многих факторов. Это косвенное последствие, поэтому расчет возможных выгод не проводился.
* Экономия средств на обогрев помещений при эксплуатации зданий и котлов, соответствующих требованиям энергоэффективности
* Выгода равна разнице в затратах на обогрев зданий без выполнения минимальных норм и с соблюдением этих норм.

Прогнозные расчеты для положительного принятия закона показывают следующее:

* Выгоды общества: за 5 лет на отоплении жилищного фонда будет сэкономлено примерно 3 млрд. 607 млн. сомов, что составляет 9,4%-10,4% всех ожидаемых за 5 лет затрат на отопление жилищного фонда в случае непринятия закона.
* Выгоды владельца дома/квартиры: за 5 лет на отоплении дома/квартиры 70 кв.м. будет сэкономлено приблизительно – при реновации 8,3 тыс. сомов (или 27%-29% всех ожидаемых за 5 лет затрат в случае непринятия закона), при новом строительстве – 12,4 тыс. сомов (или 40%-44% всех ожидаемых за 5 лет затрат).

Таким образом, видно, что выгоды от принятия закона будут существенно превышать затраты, связанные с выполнением его требований.

Выгоды и затраты при реализации проекта НПА на примере одного среднестатистического одно-квартирного здания, общей площадью 70 квадратных метров:

* По предварительным расчетам стоимость энергетической сертификации здания (на основе сборника по определению цен на инженерное обследование зданий) составит 14,3 тыс. сом (раз в 10 лет).
* Стоимость полного комплекса мер по повышению энергетической эффективности здания составит 576,2 тыс. сом, или в пересчете на удельную площадь – 8,23 тыс.сом/м2.
* Стоимость сэкономленной энергии, выражаемой в кВтч/м2, составит 31 сом/кВтч.
* В случае проведения только замены окон и замены печи (котла) удельная стоимость сэкономленной энергии – 7,6 сом/кВтч.

**4.2.5 Результат общественных обсуждений**

Следует отметить, что проект НПА размещен на официальном сайте Правительства КР для проведения общественного обсуждения с декабря 2017 года (в процессе обсуждения более 3 месяцев).

При разработке проекта закона были проведены ряд встреч с заинтересованным сторонами (строительные компании, проектировочные институты, специалисты в сфере энергетической эффективности зданий, компании поставщики теплоизоляционных материалов, и др.).

1. Мнения строительных компаний

* Принятие закона позволит лучше отрегулировать отношения строителей с застройщиками, которые считают затраты на обеспечение энергоэффективности при выполнении требований СНиП 23-01:2009 лишними.
* Существует риск коррупционности при сертификации зданий на этапах проектирования, строительства и сдачи в эксплуатацию.

*В целом принятие закона поддерживается.*

1. Мнения граждан и организаций - владельцев зданий, покупателей, арендаторов

* Владельцы зданий считают, что сертификация эксплуатируемого здания и его энергетическая реновация должны быть добровольными. Одновременно признается, что высокий класс при энергетической сертификации повысит рыночную стоимость здания, если это будет связано с сокращением расходов на тепло.
* Для покупателей, арендаторов наличие энергетической сертификации зданий позволит лучше представлять затраты на эксплуатацию здания. В случае отсутствия сертификата их позиции при обсуждении стоимости сделки укрепляются.
* В сельских регионах республики особое внимание уделяется необходимости энергетической сертификации школ и детских садов, а также их энергетической реновации. Кроме того, собственники зданий приветствуют возможности энергетического сертификата в части предоставления им обоснованных рекомендаций по повышению энергетической эффективности зданий.

*В целом принятие закона поддерживается.*

1. Мнения строительно-эксплуатационной инфраструктуры: архитектурные учреждения и компании, жилищно-эксплуатационные компании, сервисные компании и пр.

* Для данной группы интересов возникает новая услуга, потребность в которой будет устойчивой, особенно в крупных городах, где объем рынка является достаточно большим. Функционирование рынка будет поддержано обученными людьми - специалистами по сертификации зданий и проверке котлов, которые ориентированы на рыночный спрос.

*В целом принятие закона поддерживается.*

1. Государственные органы

* У госорганов появится эффективный инструмент влияния на энергоэффективность зданий. В результате результативность их деятельности по повышению энергоэффективности будет более очевидной.
* Улучшится статистика жилого фонда, будут упорядочены данные о состоянии жилых и общественных зданий республики, а также об их уровне энергетической эффективности и, следовательно, потреблении энергоресурсов. Упорядочивание статистики позволит планировать и прогнозировать потребление энергии.

*В целом принятие закона поддерживается.*

1. Экология, общество в целом

* В целом население будет информировано об эффективности сбережения энергии, что позволит гражданам использовать возможности повышения энергетической эффективности жилых зданий, с учетом современных энергоэффективных материалов и технологий, рационально планировать бюджет. При неизбежной мировой тенденции повышения цен на энергоресурсы это позволит избежать лишней социальной напряженности в стране.
* Реализация потенциала сбережения энергии позволит полнее соответствовать обязательствам страны по сокращению выбросов парниковых газов, связанных с проблемой изменения климата. В связи с этим, проектам по энергоэффективности зданий, наряду с сохранением лесов и альтернативной энергетикой, открываются новые финансовые возможности в рамках адаптации к изменению климата.

Комментариев нет, ***в целом принятие закона поддерживается*.**

**4.3. Вариант регулирования № 3 - принятие Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «Об энергетической эффективности зданий» без дополнения** **предложением части 10 статьи 5** - **«по истечении срока действия энергетического сертификата, здание должно пройти повторную энергетическую сертификацию»**

**Способ регулирования** по данному варианту заключается в принятии частичных редакционных изменений в существующее законодательство, с обеспечением нормативного обоснования Правительства Кыргызской Республики в утверждении процедур по:

* организации и ведению государственного реестра в сфере энергетической эффективности зданий;
* квалификационной сертификации специалистов по энергетической сертификации зданий и периодическому контролю котлов, систем отопления и горячего водоснабжения,
* мониторингу за качеством работ в сфере энергетической эффективности зданий.

Вместе с тем, по данному варианту принимается регулирование без дополнения уточняющего характера, что по истечению срока действия энергетического сертификата, здание должно пройти повторную энергетическую сертификацию.

Часть 10 статьи 5 настоящей редакции Закона Кыргызской Республики «Об энергетической эффективности зданий» представлена следующим образом:

«10. Энергетический сертификат выдается на срок действия не более 10 лет. Энергетический сертификат теряет силу до истечения установленного срока действия при проведении перепрофилирования и перепланировки здания, а также при изменениях наружных ограждающих конструкций и технических систем, при которых изменяется его энергопотребление.»

Вместе с тем, открытым остался вопрос по дальнейшему действию по истечению срока действия сертификата.

**Регулятивное воздействие** будет состоять в способствовании запуска процессов исполнения Закона «Об энергетической эффективности зданий», перечисленных выше, но без уточняющей ссылки на то, что по истечении срока действия энергетического сертификата, здание должно пройти повторную энергетическую сертификацию.

**4.3.1. Индикаторы достижения цели**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | Да – 1 бал | Нет – 0 бал |
|  | оптимизация/упорядочение нормативной базы по регулированию вопросов энергоэффективности в жилых, общественных, административных и непроизводственных зданиях, с основой на лучшие практики мирового опыта | Да |  |
|  | удовлетворение спроса на услуги по оценке энергетической эффективности зданий и его технических систем | Да |  |
|  | наличие систематизированного свода информации по непроизводственным зданиям и потреблению энергоресурсов в них; | Да |  |
|  | снижены коррупционные проявления |  | Нет |
|  | **Итого** | **3 балла** | |

**4.3.2 Реализационные риски**

Риск 1: Недостаточное количество подготовленных специалистов в регионах несет риск для качества проведения сертификации или периодической проверки и, соответственно, проявления недовольства со стороны владельцев зданий.

Данный риск может быть преодолен проведением тренингов с лицами, которые намерены стать специалистами по сертификации.

Риск 2: Коррупция при сертификации зданий.

Защитой от этого является предусмотренная законом ответственность за качество проведенных работ по энергетической сертификации зданий или периодического контроля. Однако, существующие пробелы в Законе «Об энергетической эффективности зданий» в неконкретном положении здания, прошедшего сертификацию, но имеющего энергетический сертификат с истекшим сроком действия, нивелируют положительное воздействие предлагаемых изменений в закон.

**4.3.3 Правовой анализ**

Проект Закона подготовлен в соответствии с действующими нормативными правовыми актами и с признанными Кыргызстаном международными нормами. Тем не менее, предложенная редакция не исключает нормы, которые предоставляют права по самостоятельному определению условий и процедур по истечении срока действия энергетического сертификата здания (10 лет) и тем самым создает для физических и юридических лиц дополнительные барьеры.

**4.3.4 Экономический анализ**

Издержки групп интересов составляются из:

* Затрат на проведение сертификации зданий и периодическую проверку котлов и выгоды специалистов, оказывающих эти услуги равны между собой. Это случай перераспределения затрат/выгод, то есть в сумме они равны нулю и не влияют на чистые выгоды. В силу того, что предполагается использовать рыночный механизм для определения баланса спрос/предложение можно считать, что стоимость сертификации будет экономически обоснованной.

Выгоды групп интересов определяются:

* Получения доходов специалистами, связанных с проведением энергетической сертификации или периодического контроля (см. выше - по величине равны затратам на проведение сертификации, то есть не влияют на чистые выгоды);
* Выгода равна разнице в затратах на обогрев зданий без выполнения минимальных норм и с соблюдением этих норм.

Прогнозные расчеты при принятии закона без дополнения «по истечении срока действия энергетического сертификата, здание должно пройти повторную энергетическую сертификацию» показывают следующее:

* По приближенным расчетам, выгоды общества могут стать разовыми и показатели по экономии снизятся вдвое, а то и более, по сравнению с вариантом №2. За 5 лет на отоплении жилищного фонда сэкономленные средства с 3 млрд. 607 млн. сомов по варианту №2 снизятся до 1 млрд. 200 млн. сомов, что составит 4,1%-5,3% всех ожидаемых за 5 лет затрат на отопление жилищного фонда.
* Выгоды владельца дома/квартиры: за 5 лет на отоплении дома/квартиры 70 кв.м. В среднем показатели экономии по сравнению с вариантом №2 сократятся при реновации с 8,3 тыс. сомов до 3,1 тыс. сомов (или 12%-16% всех ожидаемых за 5 лет затрат), при новом строительстве – до 5,2 тыс. сомов (или 17%-25% всех ожидаемых за 5 лет затрат).

Таким образом, видно, что выгоды от принятия закона без дополнения «по истечении срока действия энергетического сертификата, здание должно пройти повторную энергетическую сертификацию» будут не полными, и существенно снизит добиваемых сэкономленных показателей.

Выгоды и затраты при реализации проекта НПА в данной редакции на примере одного среднестатистического одно-квартирного здания, общей площадью 70 квадратных метров:

* По предварительным расчетам стоимость энергетической сертификации здания (на основе сборника по определению цен на инженерное обследование зданий) составит 14,3 тыс. сом (раз в 10 лет).
* Стоимость полного комплекса мер по повышению энергетической эффективности здания составит 576,2 тыс. сом, или в пересчете на удельную площадь – 8,23 тыс.сом/м2.
* Стоимость сэкономленной энергии, выражаемой в кВтч/м2, составит 31 сом/кВтч. И этот показатель после первых 10-ти лет будет постепенно сокращаться, и достигнут впоследствии минимальных значений.
* В случае проведения только замены окон и замены печи (котла) удельная стоимость сэкономленной энергии – 7,6 сом/кВтч. Также следует отметить, что и этот показатель неуклонно будет снижаться.

Экономический анализ показывает, чтобы достичь определенных параметров по энергетической эффективности здания, недостаточен разовый подход. Здание по истечению времени должно периодично должно проходить энергоаудит, и на основании чего получать энергетический сертификат.

**4.3.5 Результат общественных обсуждений**

Проект НПА размещен на официальном сайте Правительства КР, для проведения общественного обсуждения с декабря 2017 года (в процессе обсуждения более 3-х месяцев), и к данному времени замечаний и предложений не поступало.

При разработке проекта закона были проведены ряд встреч с заинтересованным сторонами (строительные компании, проектировочные институты, специалисты в сфере энергетической эффективности зданий, компании поставщики теплоизоляционных материалов, и др.) и принятие редакционных изменений в существующее законодательство без уточняющего дополнения «по истечении срока действия энергетического сертификата, здание должно пройти повторную энергетическую сертификацию» не нашел поддержки.

**Рекомендуемое регулирование**

Таким образом, проанализировав три варианта, приходим к выводу о том, что существующее нормативно-правовое регулирование энергоэффективности зданий не обеспечивает улучшение ситуации. Внесение частичных изменений в редакцию закона, предложенных в варианте №2, так же недостаточно для достижения целей регулирования. С учетом опыта и практики других стран было решено внести изменения в Закон Кыргызской Республики «Об энергетической эффективности зданий» и принять предлагаемый вариант регулирования (вариант №3).

Предлагаемый проект Закона Кыргызской Республики «Об энергетической эффективности зданий», будет способствовать решению задачи – упорядочить действующую нормативно-техническую базу регулирования в области обеспечения энергосбережения в зданиях.

Приведенные выше аргументы дают основание утверждать о целесообразности принятия предложенного проекта Закона Кыргызской Республики «Об энергетической эффективности зданий».

**Сравнение индикаторов достижения целей**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Индикаторы | В - т№1 | В - т№2 | В - т№3 |
| оптимизация/упорядочение нормативной базы по регулированию вопросов энергоэффективности в жилых, общественных, административных и непроизводственных зданиях, с основой на лучшие практики мирового опыта | Нет | Да | Да |
| удовлетворение спроса на услуги по оценке энергетической эффективности зданий и его технических систем | Нет | Да | Да |
| наличие систематизированного свода информации по непроизводственным зданиям и потреблению энергоресурсов в них; | Нет | Да | Да |
| снижены коррупционные проявления | Нет | Да | Нет |
| **Итого** | **-4** | **4** | **3** |

На основании вышеизложенного, наибольшее количество баллов набрал вариант **№2** и у данного варианта максимальное достижение целей регулирования, в связи, с чем рекомендуется вариант **№2** – принятие Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «Об энергетической эффективности зданий».

1. Программа финансирования устойчивой энергии в Кыргызстане KYRSEFF, работает с 2013 года, [www.kyrseff.kg](http://www.kyrseff.kg) (разработана ЕБРР, при поддержке Европейского союза) [↑](#footnote-ref-1)