

**Замечания и предложения
по проекту Закона Республики Казахстан
«О внесении изменений и дополнений в некоторые
законодательные акты Республики Казахстан по вопросам
газоснабжения и бережливого потребления товарного газа»**

Рассмотрев проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам газоснабжения и бережливого потребления товарного газа», считаем необходимым высказать по нему следующие замечания и предложения.

Законопроект, разработанный депутатами Парламента Республики Казахстан, не противоречит положениям Конституции Республики Казахстан и действующим законодательным актам, а также не влечет негативных социально-экономических последствий. Предмет регулирования законопроектов соответствует общественным отношениям, указанным в подпункте 1) пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан.

Вместе с тем, анализ текста законопроекта, изучение зарубежного опыта регулирования отношений по вопросам газоснабжения показывает, что по законопроект имеет ряд недостатков.

По Закону Республики Казахстан «О государственном имуществе»

По позициям 1 и 2 сравнительной таблицы

В Закон «О государственном имуществе» законопроектом предлагается внести новую статью 119-4, где говорится о безвозмездной передаче объектов единой системы снабжения товарным газом и соответствующей проектной документации. Объекты и документация передаются местными исполнительными органами. Получателями являются национальный оператор в сфере газа и газоснабжения или организации с более 50% голосующих акций, принадлежащих национальному оператору. Передача осуществляется в порядке, определяемом уполномоченным органом по государственному планированию.

Данная поправка обосновывается необходимостью сокращения времени, необходимого для передачи объектов на баланс национального оператора, более быстрого введению объектов в эксплуатацию и т.д.

Необходимо, однако, отметить, что быстрая передача объектов без достаточной оценки может привести к пропуску дефектов или недочетов в строительстве, что потребует дополнительных затрат на исправление в будущем. Так же, необходимо четко определить правовую ответственность всех сторон при передаче объектов, чтобы избежать конфликтов и споров.

Более того, без четкого регламента и контроля процесс передачи может быть подвержен коррупционным рискам.

Введение статьи 119-4 направлено на решение текущих проблем в процессе передачи объектов единой системы снабжения товарным газом. Это позволит ускорить процессы и снизить затраты, однако требует разработки **четких процедур и механизмов контроля** для минимизации возможных рисков и обеспечения эффективности.

Следует отметить, что любая передача имущества и постановка его на баланс в любом случае невозможна без соответствующей оценки передаваемого имущества.

Более существенным представляется вопрос об основаниях передачи имущества из государственной собственности в частную.

В законопроекте речь идет о передаче имущества, в том числе документации, **национальному оператору**, то есть юридическому лицу, «собственником контрольного пакета акций (доли участия) которого является государство либо национальный управляющий холдинг, национальная компания или компания, входящая в группу Фонда национального благосостояния, определяемому Правительством Республики Казахстан и осуществляющему деятельность в сфере газа и газоснабжения в целях обеспечения внутренних потребностей Республики Казахстан в товарном газе» (подпункт 41) статьи 1 Закона «О газе и газоснабжении»).

В настоящее время национальным оператором определено акционерное общество «Национальная компания «QazaqGaz» (*постановление Правительства Республики Казахстан от 5 июля 2012 года № 914 «Об определении национального оператора в сфере газа и газоснабжения»*).

В связи с этим считаем целесообразным говорить не о «безвозмездной передаче» имущества, а о передаче имущества в уставный капитал национального оператора.

Помимо прочего, это позволит национальному оператору избежать уплаты излишнего корпоративного подоходного налога, поскольку в соответствии с подпунктом 15) пункта 1 статьи 226 и статьей 238 Налогового кодекса стоимость имущества, полученного налогоплательщиком безвозмездно, является его доходом и подлежит включению в совокупный годовой доход, тогда как стоимость имущества, полученного в качестве вклада в уставный капитал, в целях налогообложения в качестве дохода не рассматривается (подпункт 1) пункта 2 статьи 225 Налогового кодекса.

Порядок внесения имущества, находящегося в государственной собственности, в уставный капитал юридических лиц, регламентирован статьями 92 и 114 Закона «О государственном имуществе», в связи с чем, полагаем, внесение в данный Закон дополнений не требуется.

По Закону Республики Казахстан «О газе и газоснабжении»

По позиции 4 сравнительной таблицы

В подпункте 2) пункта 2 статьи 4 Закона «О газе и газоснабжении» принцип «рациональности использования ресурсов газа» предлагается изложить в редакции «рациональности **и бережливости** использования ресурсов газа», что представляется неоправданным.

Слова «рациональность» и «бережливость» связаны между собой через их общую направленность на эффективное использование ресурсов.

Рациональность - это качество или способность действовать на основе разума, логики и целесообразности. Рациональное поведение подразумевает принятие решений, которые основаны на анализе информации, оценке последствий и стремлении к достижению оптимальных результатов. Это включает в себя минимизацию потерь, максимизацию выгоды и эффективное использование доступных ресурсов.

Бережливость - это качество или практика экономного использования ресурсов. Бережливость предполагает избегание излишних трат и потерь, сохранение ресурсов и их разумное распределение. Это также включает в себя предвидение будущих потребностей и заботу о сохранении ресурсов для долгосрочного использования.

Рациональность предполагает использование ресурсов наилучшим образом, что включает бережливое отношение к ним. Так же, рациональные решения обычно включают оценку затрат и выгод, что совпадает с принципами бережливости.

Таким образом, бережливость является частью определения рациональности.

В этой связи, считаем неуместным включать слова с одинаковыми значениями.

Кроме того, газ относится к энергетическим ресурсам (природным носителям энергии). Соответственно, вопросы «бережливости» при использовании газа должны, в первую очередь, решаться в Законе Республики Казахстан от 13 января 2012 года № 541-IV «Об энергосбережении и повышении энергоэффективности».

По позиции 5 сравнительной таблицы

Законопроект расширяет компетенцию уполномоченного органа (статья 6 Закона «О газе и газоснабжении» путем закрепления за ним нового полномочия.

Новым подпунктом 7-3) предлагается установить, что уполномоченный орган «утверждает нормы потребления розничной реализации товарного газа для бытовых потребителей, имеющих приборы учета газа».

Данная поправка вызывает целый ряд замечаний.

Во-первых, неясно, что означает «норма потребления розничной реализации», поскольку «потребление» и «реализация» являются противоположными по смыслу понятиями.

Во-вторых, подпункт 38) статьи 1 Закона «О газе и газоснабжении» содержит определения понятия «норма потребления». Под «нормой потребления» в этом законе понимается «расчетная величина для бытовых потребителей, **не имеющих приборов учета**, отражающая среднемесячное количество потребленного ими товарного или сжиженного нефтяного газа».

В связи с этим неясно, что будет означать «норма потребления» для бытовых потребителей, **имеющих** приборы учета газа?

В-третьих, каковы предполагаемые последствия установления таких норм?

В связи с этим, считаем, что рассматриваемая норма нуждается в доработке.

По позиции 6 сравнительной таблицы

Статью 8 Закона «О газе и газоснабжении» предлагается дополнить новыми пунктами 7, 8 и 9.

Пункт 7 позволит укрепить контроль и ответственность газораспределительных организаций за инфраструктуру, которую они используют. Это может повысить безопасность и эффективность эксплуатации газопроводов. Однако, новые компании могут столкнуться с барьерами для входа на рынок, если они не смогут быстро получить права на владение или управление газораспределительными системами. Так же, организациям может потребоваться значительные инвестиции для приобретения или аренды газораспределительных систем, что может увеличить их операционные затраты и, как следствие, повысить конечные цены для потребителей.

Пункт 8 приведет к устранению дублирующих тарифов на транспортировку газа, что должно снизить конечную цену для потребителей. Также это может упростить контроль и регулирование, уменьшив административные и технические сложности, связанные с несколькими операторами на одной системе. Однако, данный пункт может привести к монополизации рынка, где одна организация будет контролировать транспортировку газа в определенном регионе, что может снизить конкуренцию и, возможно, привести к увеличению цен на газ. Более того, запрет на использование одной системы несколькими организациями может ограничить гибкость и адаптивность системы газоснабжения, особенно в случае аварийных ситуаций или пиковых нагрузок.

Внедрение пункта 9 может стимулировать развитие инфраструктуры газоснабжения за счет привлечения частных инвестиций. Однако передача объектов в собственность газораспределительной организации после строительства может вызвать споры по поводу компенсации затрат и условий эксплуатации. Так же, процесс согласования и передачи объектов может быть затруднен бюрократическими процедурами, что замедлит развитие инфраструктуры и создание новых объектов.

Эти изменения могут способствовать улучшению условий на рынке газоснабжения и удовлетворению потребностей населения, однако их введение новых пунктов в статью 8 может привести к ряду негативных последствий, таких как ограничение доступа новых участников на рынок, монополизация, споры по компенсациям и увеличение бюрократических барьеров. Важно тщательно оценить и проработать возможные риски и разработать механизмы для их минимизации, чтобы избежать негативных последствий для рынка и конечных потребителей.

По позиции 7 сравнительной таблицы

Пункт 1 статьи 9 Закона «О газе и газоснабжении» перечисляет функции Национального оператора, которые законопроектом предлагается дополнить двумя новыми.

В соответствии с новыми подпунктами 2-1) и 2-2) пункта 1 статьи 9 Закона Национальный оператор:

2-1) согласовывает задания на проектирование и проектную (проектно-сметную) документацию строительства объектов единой системы снабжения товарным газом;

2-2) осуществляет техническое сопровождение проектов строительства объектов единой системы снабжения товарным газом, финансируемых из государственного бюджета».

Реализация предлагаемых подпунктов 2-1) и 2-2) влечет за собой следующие изменения:

1. Улучшение качества проектирования и строительства:
 - **Согласование документации:** Позволяет Национальному оператору контролировать качество проектирования с самого начала. Это снижает риск ошибок и повышает надёжность инфраструктуры.
 - **Техническое сопровождение:** Участие Национального оператора в процессе строительства обеспечит соответствие проектных решений требованиям безопасности и техническим стандартам.
2. Повышение безопасности:
 - **Профессиональный контроль:** Профессиональное участие Национального оператора в проектировании и строительстве снизит риски аварийных ситуаций, что особенно важно для газопроводов как взрывоопасных объектов.
3. Экономическая эффективность:
 - **Снижение дополнительных затрат:** Предварительный контроль и сопровождение проектов снизит количество исправлений и реконструкций, что позволит сэкономить государственные средства.
4. Улучшение взаимодействия:
 - **Единая система контроля:** Согласование и сопровождение на всех этапах строительства способствует лучшему взаимодействию между Национальным оператором и местными исполнительными органами.

Однако, возможны и негативные последствия:

1. Увеличение бюрократии:
 - Дополнительные согласования: Потребность в согласовании проектной документации и техническом сопровождении может увеличить количество бюрократических процедур, что приведет к замедлению процесса реализации проектов.
 - Сложность взаимодействия: Координация между Национальным оператором и местными исполнительными органами может усложниться, что может привести к задержкам и конфликтам.
2. Увеличение затрат:
 - Дополнительные расходы на сопровождение: Участие Национального оператора в проектировании и строительстве потребует дополнительных ресурсов и финансирования, что может увеличить общие затраты на проекты.
 - Увеличение времени на реализацию: Усложнение процессов согласования и технического сопровождения может привести к увеличению сроков реализации проектов, что также может повлиять на финансовые затраты.
3. Конфликты интересов:
 - Конфликты с подрядчиками: Национальный оператор может вступать в конфликты с подрядными организациями из-за различий в подходах к выполнению работ и требованиям к качеству.
 - Влияние на конкуренцию: Вовлечение Национального оператора в проектирование и строительство может ограничить возможности для частных компаний, что может снизить уровень конкуренции в отрасли.
4. Ограничение местной инициативы:
 - Снижение роли местных органов: Местные исполнительные органы могут потерять часть своей автономии и возможности влиять на процессы проектирования и строительства на местном уровне.
 - Зависимость от Национального оператора: Увеличение роли Национального оператора может привести к тому, что местные органы будут полагаться на его решения и рекомендации, что может ограничить их инициативу и гибкость.
5. Риски недобросовестного исполнения:
 - Коррупционные риски: Дополнительные процедуры согласования и сопровождения могут увеличить возможности для коррупции, особенно если контроль за деятельностью Национального оператора будет недостаточно эффективным.

Хотя введение новых подпунктов 2-1) и 2-2) имеет значительные преимущества, такие как повышение качества и безопасности проектов, существует также ряд потенциальных негативных последствий. Увеличение бюрократии, затрат, возможные конфликты интересов и ограничения местной инициативы могут оказать негативное влияние на процесс реализации

проектов. Поэтому важно тщательно продумать и разработать механизмы, которые минимизируют эти риски и обеспечат эффективное взаимодействие между всеми участниками процесса.

По Закону Республики Казахстан «О естественных монополиях»

По позиции 12 сравнительной таблицы

Пункт 2 статьи 15 Закона «О естественных монополиях» предусматривает, что «тариф устанавливается сроком на пять и более лет, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом».

Законопроектом предлагается дополнить данную норму, указав, что «тариф устанавливается сроком на пять и более лет **и (или) на один год по инициативе субъекта**, за исключением случаев, предусмотренных Законом».

Обосновывается данная поправка тем, что у некоторых субъектов отсутствует необходимость *«утверждения инвестиционной программы на долгосрочный период (например, когда у субъекта преобладают новые активы, не нуждающиеся в обновлении, модернизации и пр.), отсутствует необходимость утверждения тарифа на долгосрочный период»*. В этой связи предлагается *«предусмотреть право субъекта работать по тарифу, утвержденному в общем порядке до возникновения объективной необходимости в утверждении тарифа на долгосрочный период»*.

Между тем, установление тарифа сроком на пять и более лет как раз и является «общим порядком».

При этом, необходимо учитывать, что тариф устанавливается не только в интересах субъекта естественной монополии в целях обеспечения возвратности его затрат, но и в **интересах потребителей**. Установление тарифа производится в соответствии с определенной, предусмотренной законом процедурой и т.д.

Если у кого-то из субъектов отсутствует необходимость обновления активов, например, в виду использования нового оборудования, то такой субъект не будет включать соответствующие затраты в свою инвестиционную программу, в связи с чем его тариф может быть ниже.

Разработка и утверждение инвестиционной программы являются обязательными (статья 21 Закона «О естественных монополиях», и инвестиционная программа включает в себя не только обновление и модернизацию действующих активов.

Данное обстоятельство не является основанием для отказа от общего порядка (срока) установления тарифа.

Также следует учитывать, что в соответствии со статьей 12 Закона «О естественных монополиях» при формировании тарифа применяются *различные методы тарифного регулирования* сфер естественных монополий:

- 1) затратный;

2) стимулирующий;
3) индексации;
4) определение тарифа на основании заключенного договора государственно-частного партнерства, в том числе договора концессии.

Тариф с применением как затратного метода (статья 16), так и стимулирующего метода тарифного регулирования (статья 17) утверждается уполномоченным органом **сроком на пять и более лет**.

В эти статьи законопроектом никакие изменения не вносятся, что, в случае принятия рассматриваемой нормы, приведет к возникновению внутреннего противоречия норм Закона.

Ежегодное установление тарифа используется только при применении метода индексации и распространяется на субъектов естественной монополии **малой мощности** (статья 18).

Законом также предусмотрена возможность и основания изменения утвержденного уполномоченным органом тарифа до истечения его срока действия (статья 22 Закона «О естественных монополиях»)

В связи с этим, полагаем, что отсутствует необходимость во внесении изменений в пункт 2 статьи 15 Закона «О естественных монополиях».

По позиции 13 сравнительной таблицы

Подпункт 6) пункта 10 статьи 24 Закона «О естественных монополиях» предусматривает, что при предоставлении доступа к регулируемой услуге субъекту естественной монополии запрещается «требовать согласования проекта строительства на соответствие техническим условиям на подключение к сетям субъекта естественной монополии или увеличение объема регулируемой услуги».

Законопроектом предлагается дополнить данный подпункт новым абзацем, предусматривающим, что *«положения подпункта 6) настоящего пункта не распространяются на субъекты естественных монополий, предоставляющих регулируемые услуги в области газоснабжения, **при подключении к объектам** единой системы снабжения товарным газом, строительство которых финансировалось за счет средств государственного бюджета»*.

Следует отметить, что ряд норм законопроекта предусматривают, что национальный оператор согласовывает «задания на проектирование и проектную (проектно-сметную) документацию строительства объектов единой системы снабжения товарным газом», «осуществляет техническое сопровождение проектов строительства объектов единой системы снабжения товарным газом, финансируемых из государственного бюджета» (новые подпункты 2-1) и 2-2) пункта 1 статьи 9 Закона «О газе и газоснабжении»).

Тем не менее, следует отметить, что в статье 24 Закона «О естественных монополиях» в целом, исходя из ее названия, речь идет о «доступе **потребителей** к регулируемой услуге».

То есть, устанавливая запрет на требования «согласования **проекта строительства** на соответствие техническим условиям на подключение к сетям субъекта естественной монополии или увеличение объема регулируемой услуги», закон говорит о **проекте строительства потребителей**. Применительно к отношениям в сфере газа и газоснабжения это означает, что в данном случае имеется в виду не строительство **объектов единой системы снабжения товарным газом**, а строительство каких-либо объектов **потребителей газа** (например, жилых или производственных зданий и т.д.).

Согласование проектов строительства объектов единой системы снабжения товарным газом» и так не подпадает под действие статьи 24 Закона «О естественных монополиях», в связи с чем в принятии предлагаемого законопроектом дополнения нет необходимости.

По позиции 14 сравнительной таблицы

Законопроектом предлагается расширить перечень прав субъекта естественной монополии (пункт 1 статьи 26 Закона «О естественных монополиях») новым правом *«получать прибыль, направляемую на развитие и эффективное функционирование субъекта естественной монополии и иные цели, не запрещенные законодательством Республики Казахстан»* (новый подпункт 3-1).

Обосновывается данная поправка тем, что пунктом 1 статьи 15 Закона предусмотрено, что «тариф должен обеспечивать возмещение затрат по предоставлению регулируемой услуги и *получение прибыли, направляемой на развитие и эффективное функционирование субъекта естественной монополии и иные цели, не запрещенные законодательством Республики Казахстан*».

Полагаем, что внесение подобного дополнения неоправданно.

В статье 26 перечисляются права, специфичные именно для субъектов естественной монополии. Что же касается права на получение прибыли (чистого дохода), то оно в равной мере принадлежит всем субъектам предпринимательства, поскольку вытекает из самого понятия предпринимательства (предпринимательской деятельности).

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Предпринимательского кодекса, пунктом 1 статьи 10 Гражданского кодекса (общая часть) предпринимательством является самостоятельная, инициативная деятельность граждан, кандасов и юридических лиц, направленная на получение **чистого дохода** путем использования имущества, производства, продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг, основанная на праве частной собственности (частное предпринимательство) либо на праве хозяйственного ведения или оперативного управления государственного предприятия (государственное предпринимательство).

При этом, подпункт 12) пункта 1 статьи 26 Закона «О естественных монополиях» предусматривает, что субъект естественной монополии вправе «иметь иные права, установленные законами Республики Казахстан».

Что же касается якобы имеющегося «ограничения прибыли в тарифе на уровне средств, необходимых для реализации инвестиционной программы (далее – ИП)», о котором говорится в обосновании к рассматриваемой поправке, то само по себе наличие или отсутствие в статье 26 отдельного права на получение прибыли не может повлиять на механизм установления тарифа, что требует пересмотра подзаконных актов.

В связи с этим, считаем, что отсутствует необходимость по внесении поправки в статью 26 Закона «О естественных монополиях».

По Закону Республики Казахстан «О государственных закупках»

По позиции 15 сравнительной таблицы

Законопроектом предлагается дополнить Закон «О государственных закупках» нормой, предусматривающей, что государственные закупки способом из одного источника путем прямого заключения договора о государственных закупках осуществляются в случаях **«приобретения товаров, работ, услуг по ценам, тарифам, установленным законодательством Республики Казахстан»**.

По поводу данной поправки необходимо отметить следующее.

1) В настоящее время принят и вступил в силу Закон Республики Казахстан от 1 июля 2024 года № 106-VIII ЗРК «О государственных закупках». Закон от 4 декабря 2015 года «О государственных закупках» признан утратившим силу.

2) Новый Закон не предусматривает предлагаемую законопроектом норму, а из старого Закона она была исключена Законом Республики Казахстан от 3 января 2022 года № 101-VII «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития конкуренции».

При этом, следует иметь в виду, что законодательство Республики Казахстан о предпринимательстве предусматривает различные способы государственного регулирования цен и тарифов (глава 11 Предпринимательского кодекса).

В частности, государство утверждает тарифы на регулируемые услуги субъектов естественной монополии.

В связи с этим законодательство о государственных закупках предусматривает возможность приобретения из одного источника путем прямого заключения договора услуг, относящихся к сферам естественных монополий» (подпункт 1) пункта 3 статьи 16 Закона от 1 июля 2024 года, подпункт 1) пункта 3 статьи 39 Закона от 4 декабря 2015 года).

Что же касается газа, то государство в лице центрального исполнительного органа устанавливает только **предельные цены** оптовой реализации товарного газа на внутреннем рынке, а также **предельные цены** оптовой и розничной реализации сжиженного нефтяного газа в рамках плана поставки вне товарных бирж (статья 124-1 Предпринимательского кодекса,

Цены конкретных поставщиков, не превышающие предельных цен, могут различаться между собой, что не исключает конкуренции.

Кроме того, Законом «О государственных закупках» установлен широкий перечень **целей** государственных закупок, в зависимости от которых допускается осуществление государственных закупок из одного источника.

В связи с этим, представляется нецелесообразным возвращение в виде общего правила исключенной в 2022 году нормы о закупках из одного источника «товаров, работ, услуг по ценам, тарифам, установленным законодательством Республики Казахстан».

На основании изложенного, полагаем, что законопроект нуждается в доработке.