

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
**Об общественном обсуждении нормативных правовых актов, имеющих
регулирующее воздействие на жилищно-коммунальную сферу**

Общероссийский профсоюз работников жизнеобеспечения и Общероссийское отраслевое объединение работодателей сферы жизнеобеспечения, рассмотрев поименованные ниже проекты нормативных правовых актов (далее – НПА), представленные в настоящее время в Государственную Думу, в Правительство Российской Федерации, считают необходимым провести по ним общественные слушания (обсуждения) с учётом замечаний и предложений, изложенных в данной пояснительной записке:

1. Проект Федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)» (далее – проект ФЗ о госрегулировании), (направлен Федеральной антимонопольной службой в Правительство РФ).

2. Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий)», (далее – проект ФЗ о деятельности ГУП и МУП), (направлен в Государственную Думу письмом Правительства РФ от 25.09.18, №7841п-П13, в Государственную Думу №554026-7).

3. Проект постановления Правительства РФ «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ в сферах тепло-, водоснабжения, водоотведения, а также в сфере обращения с твёрдыми коммунальными отходами» (далее – проект Постановления о деятельности РСО), (подготовлен ФАС России, Минстроем России №01/0110-181/00084473).

4. Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу обеспечения бесперебойного тепло-, водоснабжения и водоотведения» (далее – проект ФЗ о деятельности РСО), (представлен в Государственную Думу Минстроем России 11.07.2018, №508673-7).

Предварительное обсуждение проекта ФЗ о деятельности РСО показало, что в нём не учтены наши существенные замечания и предложения на стадии его разработки.

Предлагаемые изменения, с одной стороны, направлены на обеспечение бесперебойного и надёжного ресурсоснабжения потребителей.

С другой стороны, эти изменения предусматривают запрет создания государственных или муниципальных предприятий (далее – ГУП, МУП), с закрепленным за ними имуществом на праве хозяйственного ведения, государственных и муниципальных учреждений для осуществления видов деятельности в сферах теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения.

Аналогичные положения предусмотрены в проекте ФЗ о ГУП и МУП.

В данных законопроектах предполагается ввести понятие публичного управления предприятиями тепло- и водоснабжения, водоотведения, основанием для введения которого является прекращение ресурсоснабжения или угроза неизбежного прекращения ресурсоснабжения, способные повлечь причинение вреда жизни и здоровью людей, вызванные противоправными действиями или бездействием ресурсоснабжающей организации.

Основную обеспокоенность вызывает предлагаемый запрет создания ГУП и МУП для осуществления видов деятельности в сферах водо- и теплоснабжения.

В настоящее время значительное количество юридических лиц в сфере ресурсоснабжения, созданы в организационно-правовой форме унитарных предприятий, которые обеспечивают население услугами тепло- и водоснабжения, водоотведения в малых городах, сельской местности – там, где предприятия, обеспечивающие поставку коммунальных ресурсов, являются убыточными. В соответствии с требованиями статьи 16 и 17 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления (далее – ОМСУ) обязаны обеспечить население услугами тепло и водоснабжения и водоотведения, что осуществляется ими, как правило, путем создания МУП. Согласно ст.50 данного закона ОМСУ самими определяется способ хозяйствования.

В пояснительной записке законопроекта не содержится достаточных обоснований целей введения запрета на создание МУП и ГУП. Представляется, что такая мера не приведет к развитию конкуренции, поскольку в большинстве случаев частный бизнес не заинтересован в деятельности по обеспечению населения коммунальными ресурсами при их убыточности, особенно в сфере водоснабжения и водоотведения, а также в случаях, если речь идет о малых городах и сельской местности. При этом в больших городах в сфере ресурсоснабжения, являющейся на сегодняшний день наиболее привлекательной для инвесторов, конкуренция может обеспечиваться другими способами, в том числе через передачу объектов инфраструктуры в концессию. При этом наличие предприятий различных форм собственности как раз и способно обеспечить конкурентную среду на территории инвестиционно-привлекательных муниципальных образований.

В соответствии со статьей 7 Конституции Российской Федерации политика государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека. При этом в соответствии со статьей 8 Конституции Российской Федерации в стране равным образом защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Нахождение объектов коммунальной инфраструктуры в муниципальной собственности в большинстве случаев выступает гарантией того, что вне зависимости от воли субъекта экономической деятельности, эксплуатирующего данные объекты, население муниципального образования не лишится возможности получения коммунальных услуг из-за отсутствия соответствующей инфраструктуры.

На многих территориях выведение коммунальной инфраструктуры из муниципальной собственности сделает невозможным исполнение полномочий ОМСУ по обеспечению предоставления населению коммунальных услуг.

Ликвидация МУП и ГУП также не является эффективным методом борьбы с долгами в сфере ЖКХ, в том числе с задолженностями предприятий тепло- и водоснабжения перед энергетиками. Субсидиарная ответственность учредителей предприятий, органов власти субъектов Российской Федерации и ОМСУ по долгам данных предприятий, могла бы быть решена внесением изменений в законодательство: Федеральный закон от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных предприятиях», Федеральный закон от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления», Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Федеральный закон от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», Бюджетный кодекс Российской Федерации и др. Предлагаемый же в законопроекте способ решения вышеуказанных задач в виде массового изменения способа хозяйствования, приведет как минимум, к существенным дополнительным затратам временных ресурсов и бюджетных средств, как максимум – к дестабилизации работы предприятий и угрозе снижения качества услуг для населения. При этом даже в случае выполнения требований закона и превращении МУП и ГУП,

например в казенные предприятия, проблема долгов не будет решена сама собой, так как ответственность органов власти по оплате долгов предприятий не будет осуществляться в силу существующих ограничений бюджетов и бюджетного законодательства.

Вызывают опасение также нормы законопроекта, касающиеся введения публичного управления для ресурсоснабжающих предприятий.

Предполагаемое введение инструмента публичного управления доказывает, что по-прежнему признается необходимость сохранения контроля над имуществом, имеющим социальную значимость и особое назначение – оказание государственных и муниципальных услуг. Такой контроль позволяет обеспечить организационно-правовая форма унитарных предприятий, в которых хозяйственная самостоятельность унитарных предприятий ограничена целями сохранности государственного и муниципального имущества и его эффективного использования по назначению. Механизма, аналогичного существующему, положения законопроекта не предлагают, и не содержат мер, обеспечивающих сохранность муниципальной собственности, ее эффективной эксплуатации и модернизации.

Предложенный в законопроекте механизм не позволит решить главную заявленную задачу – защитить население в случае прекращения или угрозы прекращения деятельности предприятий по обеспечению ресурсами населения.

Во-первых, процедуры, предложенные в законопроекте, являются необоснованно длительными, и противоречащими принципам оперативного устранения аварийных ситуаций, особенно если имеют место полное прекращение теплоснабжения, причем в условиях отрицательных температур.

Во-вторых, опасение профессионального сообщества вызывает наличие у вновь назначенного публичного управляющего средств в объемах, необходимых для решения возникших проблем с тепло- и водоснабжением, водоотведением.

В соответствии с проектом федерального закона, в сфере теплоснабжения публичным управляющим назначается единая теплоснабжающая организация, в зоне деятельности которой вводится публичное управление. В сфере водоснабжения (водоотведения) публичным управляющим назначается гарантирующая организация, в зоне деятельности которой вводится публичное управление.

При этом не совсем ясно, каким образом указанные организации смогут устранить угрозу (или последствия) аварийной ситуации, в особенности, если чрезвычайные ситуации связаны с накопившимися задолженностями за топливо или износом инфраструктуры, а также каков источник и порядок формирования средств этих организаций, если логика подсказывает, что фонды этих организаций тоже формируются за счет ранее утвержденного тарифа. Очевидно, что у организации, которую могут назначить публичным управляющим, с высокой вероятностью могут отсутствовать средства на выполнение поставленных задач. При этом законопроект не предусматривает право такой организации отказаться от функций публичного управляющего.

С другой стороны, процедура введения публичного управления может быть использована для рейдерских захватов нормально функционирующих предприятий. Так, в случае, если координационный орган единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций составляет акт о наличии потенциальной угрозы прекращения теплоснабжения, то в течение 48 часов, еще до решения арбитражного суда, управление предприятием может быть передано третьему лицу.

Кроме того, согласно проектируемым нормам, в случае, если в течение срока действия публичного управления публичный управляющий понес экономически обоснованные расходы, которые были осуществлены публичным управляющим за свой счет в целях выполнения мероприятий, предусмотренных планом публичного управления, ввиду отсутствия денежных средств у теплоснабжающей организации или теплосетевой организации (далее – расходы, понесенные публичным управляющим), публичный управляющий имеет право на возмещение расходов, понесенных публичным

управляющим, за счет средств теплоснабжающей организации или теплосетевой организации. При недостаточности у теплоснабжающей организации, теплосетевой организации денежных средств для возмещения расходов, понесенных публичным управляющим, имущество теплоснабжающей организации, теплосетевой организации может быть реализовано с торгов. Таким образом, передача организации в управление третьему лицу, затем формирование задолженности, а затем продажа с торгов могут стать после принятия законопроекта основной целью и распространенной схемой рейдерских захватов.

Преимущественно большинство муниципальных образований не поддерживает новеллы, изложенные в упомянутых проектах НПА.

Согласно ст. 2 проекта ФЗ о деятельности РСО не допускается создание унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, для осуществления деятельности в качестве теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций. Пунктом 4 ст. 2 вышеназванного проекта закона предусмотрено, что унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения, не может осуществлять деятельность в качестве теплоснабжающей организации.

Статьей 6 проекта закона предусматривается, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации в течение 18 месяцев со дня вступления в силу закона приводят в соответствие с положениями настоящего Федерального закона уставы ГУП и МУП, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих деятельность в качестве теплоснабжающих организаций, организаций, осуществляющих водоснабжение и (или) водоотведение, созданных до даты официального опубликования настоящего Федерального закона.

Основанием для внесения изменений в устав и принятие уполномоченным органом одного из решений, указанных в подпунктах 1, 2 пункта 1 ст. 6 проекта федерального закона (об изъятии имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения за унитарным предприятием либо о внесении изменений в устав в связи с изменением вида унитарного предприятия), является полное погашение унитарным предприятием существующей задолженности и отсутствие у него признаков банкротства.

Необходимо отметить, что изъятие имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения за унитарным предприятием в соответствии с Гражданским кодексом РФ не допускается.

Как указывает в своем постановлении от 01.07.1996г. № 6 Пленум Верховного Суда РФ, Пленум ВАС РФ в постановлении от 01.07.1996 г. № 8 собственник (управомоченный им орган) не наделяется правом изымать, передавать в аренду либо иным образом распоряжаться имуществом, находящимся в хозяйственном ведении государственного (муниципального) предприятия. Акты государственных органов и ОМСУ по распоряжению имуществом, принадлежащим государственным (муниципальным) предприятиям на праве хозяйственного ведения, по требованиям этих предприятий должны признаваться недействительными. Следовательно, включение в проект ФЗ о деятельности РСО положений, предусматривающих изъятие имущества у унитарного предприятия противоречит Гражданскому кодексу РФ.

Как указано в п. 2 ст. 6 проекта закона, в случае наличия у ГУП и МУП, осуществляющих деятельность в качестве теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций, организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, непогашенной задолженности по истечении 18 месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона руководитель должника обращается в арбитражный суд с заявлением о признании должника банкротом в порядке и на условиях, которые предусмотрены Федеральным «О несостоятельности (банкротстве).

В силу специфики деятельности и особенностей порядка расчетов с поставщиками энергоресурсов, установленных в договорах с унитарным предприятием, неясно какая

задолженность будет считаться непогашенной. Кроме того, нормами Федерального закона от 26.10.2002 N 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Федеральный закон №127-ФЗ) предусмотрены иные основания для признания банкротом субъекта естественной монополии.

В частности ст. 197 Федерального закона № 127-ФЗ субъект естественной монополии считается неспособным удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам, о выплате выходных пособий и (или) об оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, если соответствующие обязательства и (или) обязанность не исполнены им в течение шести месяцев с даты, когда они должны были быть исполнены.

Как указано в ч. 3 ст. 197 Федерального закона № 127-ФЗ дело о банкротстве может быть возбуждено арбитражным судом, если требования кредиторов по денежным обязательствам, о выплате выходных пособий и (или) об оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, и об уплате обязательных платежей к должнику - субъекту естественной монополии в совокупности составляют не менее чем один миллион рублей. Указанные требования должны быть подтверждены исполнительным документом и не удовлетворены в полном объеме путем обращения взыскания на имущество должника, указанное в пунктах 1 - 3 части 1 статьи 94 Федерального закона "Об исполнительном производстве".

В связи с вышеизложенным, п. 2 ст. 6 проекта Федерального закона №127-ФЗ противоречит нормам Закона о банкротстве, регламентирующим основания возбуждения дела о банкротстве в отношении субъектов естественных монополий.

При этом, проектом другого Федерального закона о деятельности МУП и ГУП, в частности статьей 2 предусматривается создание унитарных предприятий в случае осуществления деятельности в сферах естественных монополий. Согласно Федеральному закону «О естественных монополиях» от 17.08.1995 г. № 147-ФЗ к сфере деятельности субъектов естественных монополий относятся услуги по передаче тепловой энергии. Следовательно, государственные унитарные предприятия осуществляющие деятельность по передаче тепловой энергии не могут быть ликвидированы и реорганизованы в рамках требований вышеназванного проекта Федерального закона.

Таким образом, проект Федерального закона о деятельности РСО противоречит проекту Федерального закона о деятельности МУП и ГУП в случае осуществления деятельности в сферах естественных монополий, что на практике создаст реальные сложности в их применении.

Используемые в законопроекте формулировки имеют сослагательные наклонения и создают условия для субъективной оценки «угрозы неизбежного прекращения ресурсоснабжения... способной повлечь причинение вреда...», «неспособности устранить такие причины...». Данные формулировки являются нечеткими и двусмысленными, влекущими возможность предвзятой субъективной оценки ситуаций, в которых действуют ресурсоснабжающие организации. В свою очередь это повышает риск произвольного (по надуманным причинам) прекращения деятельности таких коммунальных организаций. По этой причине такие формулировки представляются неприемлемыми и некорректными.

Законопроектом определяются полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (уполномоченного им органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации) в части обращения в арбитражный суд с заявлением о введении публичного управления и назначении публичного управляющего ресурсоснабжающей организацией, ее обособленным подразделением, а также в части; назначения временного управляющего лица, осуществляющего управление ресурсоснабжающей организацией, ее обособленным подразделением, на срок до вступления в законную силу соответствующего решения арбитражного суда.

В этой связи необходимо отметить, что согласно п. 4 ч. 1 ст. 14 и п. 4 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия по организации в границах поселения/городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации относятся к вопросам местного значения городского поселения и городского округа. При этом вызывает сомнение необходимость привлечения в качестве публичного управляющего ресурсоснабжающей организации из другого муниципального образования. Поэтому предоставление законопроектом органу государственной власти субъекта Российской Федерации права назначения временного управляющего и обращения в арбитражный суд с заявлением о введении публичного управления, а также назначении публичного управляющего ресурсоснабжающей организацией представляется концептуально неверным.

С даты назначения публичного управляющего законопроектом предусмотрено прекращение полномочия руководителя ресурсоснабжающей организации в отношении организации либо соответствующего обособленного подразделения, а также осуществление публичным управляющим управления имуществом ресурсоснабжающей организации, ее обособленного подразделения. Такое предложение представляется неприемлемым для случаев, когда ресурсоснабжающая организация – это предприятие, которое в качестве основного вида деятельности осуществляет производство товаров, выполнение работ и услуг, а в качестве вспомогательной деятельности осуществляет производство, транспортировку и сбыт воды или тепловой энергии.

Законопроектом предусматривается, что лицом, осуществляющим временное управление (до назначения судом публичного управляющего), а также публичным управляющим назначается единая теплоснабжающая организация или гарантирующая организация, в чьей зоне деятельности находятся объекты коммунальной инфраструктуры, а при ее отсутствии или если публичное управление вводится в отношении самой единой теплоснабжающей организации (гарантирующей организации), - иная единая теплоснабжающая организация (гарантирующая организация), осуществляющая деятельность на территории данного муниципального образования, а при ее отсутствии - иная единая теплоснабжающая организация (гарантирующая организация), осуществляющая деятельность на территории смежного муниципального образования.

Возникает вопрос: какими силами единая теплоснабжающая организация или гарантирующая организация (тем более из другого муниципалитета) будет осуществлять руководство деятельностью отстраняемой ресурсоснабжающей организации и будет ли такая деятельность финансироваться за счет увеличения соответствующих тарифов?

Законопроект не предлагает экономических мер для предотвращения ситуаций, когда деятельность ресурсоснабжающих организаций граничит с возникновением чрезвычайных ситуаций. Законопроект предлагает меры, которые при недобросовестном правоприменении и предвзятом отношении с высокой вероятностью повлечет отстранение от деятельности по водо- и теплоснабжению ресурсоснабжающих организаций, которые имеют неадекватно заниженные тарифы и изношенную инженерную инфраструктуру. Фактически законопроект создает условия для захвата таких организаций.

Вместо предложенных законопроектом мер представляется целесообразным:

1) исходить из того, что региональный орган регулирования тарифов обязан следить за качественным выполнением ресурсоснабжающими организациями обязательств, предусмотренных производственными и инвестиционными программами, финансируемыми за счет установленных регулируемых тарифов и своевременно выявлять признаки их нарушений;

2) при наличии признаков нарушений производственных программ или банкротства ресурсоснабжающих организаций – ОМСУ своевременно расторгать

концессионные соглашения и договоры аренды централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, теплоснабжения, не допуская возникновения ситуаций «ликвидации или устранения угрозы чрезвычайных ситуаций»;

3) особенности прекращения деятельности ресурсоснабжающих организаций в связи с возможными «чрезвычайными ситуациями» могут устанавливаться в Федеральном законе от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Прежде всего, для определения расходов на оплату труда по всем видам экономической деятельности, обозначенным в данном проекте постановления Правительства РФ, требуются Методические рекомендации по учёту обоснованных затрат на персонал, обусловленных отраслевыми тарифными соглашениями, либо дополнить обсуждаемый проект рядом соответствующих методических положений.

В проекте ФЗ о государственном регулировании, а также в проекте Постановления о деятельности РСО, предусмотрена необходимость учёта Отраслевых тарифных соглашений при установлении тарифов на услуги ЖКХ. По нашему мнению, формирование фонда оплаты труда в данных документах должно быть определено однозначно: **«Органы регулирования определяют фонд оплаты труда в соответствии (согласно) Отраслевым тарифным соглашениям, коллективным договорам»** без других оговорок, изъятий и толкований. Индексация зарплаты должна проводиться в соответствии с индексом потребительских цен без оговорок, а также без изъятия 1% на операционные нужды предприятия.

На основании изложенного, Общероссийское отраслевое объединение работодателей сферы жизнеобеспечения и Общероссийский профсоюз работников жизнеобеспечения считают необходимым изменить, дополнить отдельные положения или пересмотреть представленные в Государственную Думу и в Правительство Российской Федерации вышеуказанные проекты НПА.