

Общероссийское отраслевое объединение работодателей сферы жизнеобеспечения



119331 г. Москва, ул. Марии Ульяновой, д.11
Web-site: www.ooorzkkk.ru

Тел./факс +7 (495) 204-23-65
E-mail: ikk@allcity.ru

Исх. № 145 -АК/2018 от 10 декабря 2018 г.

На № _____ от _____ 201__ г.

Директору департамента жилищно-коммунального хозяйства Минстроя России

М.С.Гилёву

[О законопроектах, регулирующих перехват управления и деятельность унитарных предприятий в сфере жилищно-коммунального хозяйства]

Уважаемый Михаил Сергеевич!

Общероссийское отраслевое объединение работодателей сферы жизнеобеспечения (далее – ОООР ЖКК) по итогам заседания рабочей группы РТК по экономической политике, которое состоялось 07.12.2018 года и в котором Вы принимали участие, сообщает следующее.

Оценку и проведение государственной регуляторной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ), имеющей весьма важное социальное значение, ОООР ЖКК рассматривает через должный уровень социального партнёрства и призму баланса интересов органов публичной власти, бизнеса и потребителей жилищно-коммунальных услуг.

К сожалению, принимаемые за последние годы нормативные правовые акты не стали предметом экономического анализа последствий их принятия.

Сегодня можно констатировать, что сфера ЖКХ не может являться конкурентной средой, потому как хозяйственная деятельность в ней является убыточной, растущая кредиторская задолженность стала следствием пренебрежения экономическим обоснованием цен и тарифов на оказываемые услуги. Налицо парадоксальная ситуация, если не работают рыночные инструменты в тарифообразовании, то впору возвращать механизм дотирования хозяйственной деятельности убыточных секторов сферы ЖКХ.

По вопросу рассмотрения проектов федеральных законов, непосредственно затрагивающих деятельность хозяйствующих субъектов в сфере ЖКХ:

1) № 554026-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий)».

Параметры по ликвидации государственных и муниципальных унитарных предприятий (далее – УП) определены Указом Президента РФ от 21 декабря 2017г. №618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», который, по нашему мнению, не был подготовлен должным образом и принимался кулуарно, без аналитических отраслевых оценок. ОООР ЖКК критически оценивает

позицию ФАС России и Минстроя России по вопросу повсеместной ликвидации УП в сфере ЖКХ, изложенной в тексте проекта ФЗ и пояснительной записке. Считаем, что неэффективность УП декларативна, отсутствуют критериальная оценка этой эффективности и всестороннее профессиональное и общественное обсуждение.

2) № 508673-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу обеспечения бесперебойного тепло-, водоснабжения и водоотведения».

ОООР ЖКК категорически несогласно с проектом ФЗ и пояснительной запиской. Считаем, что принятие данного законопроекта приведет к злоупотреблениям, необоснованным и непрозрачным действиям по отстранению предприятий ЖКХ от хозяйственной деятельности, а по существу к очередному переделу в коммунальном секторе.

ОООР ЖКК выражает принципиальное несогласие с вышеуказанными проектами федеральных законов, в которых запрограммирован грядущий коллапс в сфере ЖКХ, заложены риски для социального взрыва населения и ставят под угрозу выполнение другого Указа Президента РФ от 07.05.2018г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024года».

Также сообщаем, что 26 сентября т. г. в Общественной палате РФ состоялись общественные слушания проекта закона № 508673-7, где было резюмировано, что к масштабным изменениям схемы поставки коммунальных ресурсов отрасль не готова, запрет деятельности УП в сфере ресурсоснабжения должен быть из законопроекта изъят.

Считаем, что данные законопроекты требуют серьезной доработки и достижения консенсуса органов власти, работодателей и профсоюзных организаций.

Позиция ОООР ЖКК прилагается.

Также, уважаемый Михаил Сергеевич, просим дать ответ на письмо ОООР ЖКК в Ваш адрес от 15.10.2018 №118-АК/2018, которое было передано при личной встрече в Минстрое России.

Приложение: Позиция ОООР ЖКК по представленным для обсуждения проектам федеральных законов на 5 листах.

С уважением,
**Президент ОООР ЖКК,
Член Правления ООР РСПП**



А. Д. Кочегаров

ПОЗИЦИЯ ОООР ЖКК

По законопроекту № 554026-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий)»:

ОООР ЖКК считает непрозрачным порядок отнесения Организаций ЖКХ к субъектам естественных монополий, что дает право регулирующим органам свободно трактовать статус унитарного предприятия.

Также остался «за скобками» вопрос о коммунальном ресурсоснабжении в лице УП в малых городах и поселениях, где другой альтернативы хозяйствования нет и ожидать прихода «эффективных» частных операторов по предоставлению жилищно-коммунальных услуг не приходится.

По законопроекту №508673-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросу обеспечения бесперебойного тепло-, водоснабжения и водоотведения» (далее – проект ФЗ №508673-7):

ОООР ЖКК и другие представители профессионального сообщества, в том числе Российская ассоциация водоснабжения и водоотведения (далее – РАВВ) выражают беспокойство рисками правоприменения положений проекта ФЗ №508673-7.

Анализ данного законопроекта на примере водоснабжения и водоотведения (далее – ВКХ) показывает типичность ситуации и для сферы теплоснабжения. Его принятие в предложенном виде не решает проблему обеспечения бесперебойного ресурсоснабжения, а также снижения количества технологических нарушений, что постулируется в пояснительной записке к законопроекту и пояснительной записке к представленным материалам в РТК, но создает существенные риски для функционирования предприятий ресурсоснабжения.

Проект ФЗ №508673-7 предусматривает три основных действия:

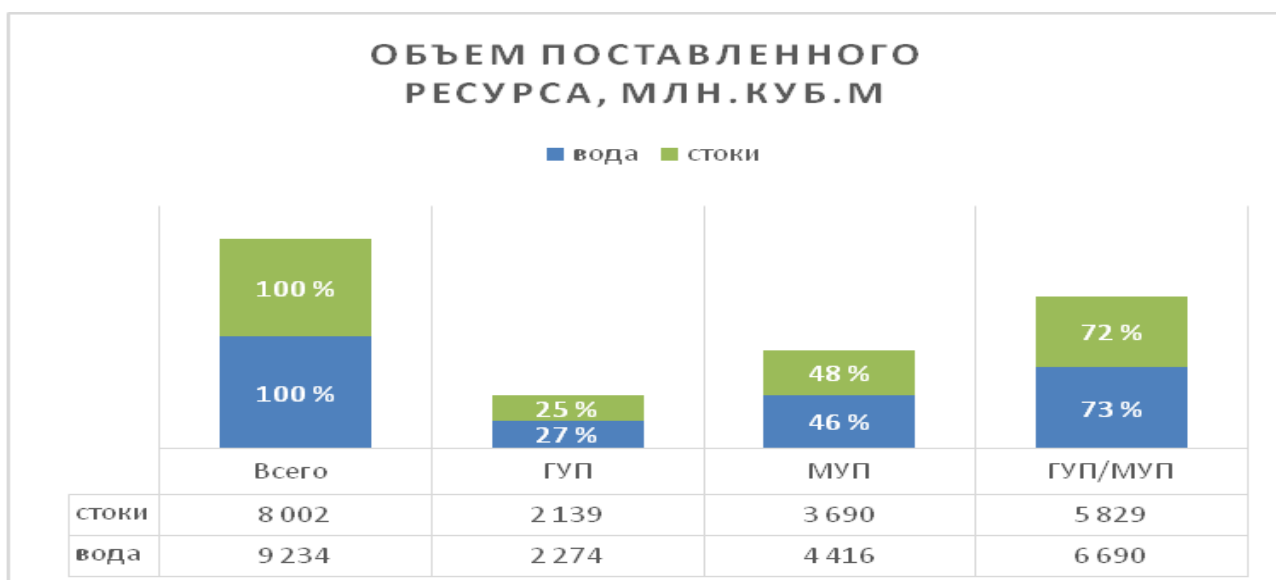
- Реорганизация УП в казенные предприятия;
- Запрет на создание УП, основанных на праве хозяйственного ведения, осуществляющих регулируемые виды деятельности;
- Введение публичного управления в отношении ресурсоснабжающей организации при прекращении (угрозе прекращения) ресурсоснабжения.

1. Реорганизация УП в казенные предприятия.

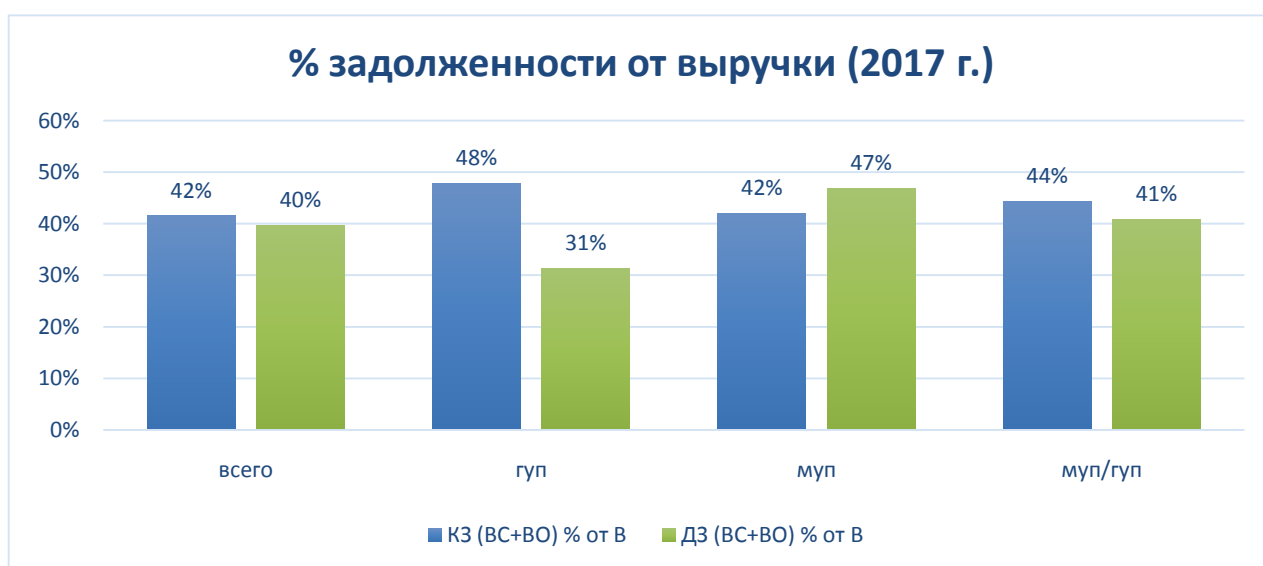
Проект ФЗ №508673-7 предусматривает реорганизацию УП в казенные предприятия, что позволит предусмотреть субсидиарную ответственность органов власти муниципалитетов и субъектов Российской Федерации по долгам теплоснабжающих организаций и организаций ВКХ.

Данная положительная инициатива перечеркивается сопутствующим условием: обязанностью УП погасить всю кредиторскую задолженность в течение 18 месяцев со дня вступления в силу законопроекта. Наличие непогашенной задолженности после этого срока влечет возбуждение в отношении предприятия-должника процедуры банкротства. Это условие заведомо невыполнимо фактически для всех предприятий ресурсоснабжения.

На территории РФ 73% услуг (по объему) осуществляется организациями ВКХ в форме МУП/ГУП. Большая часть из них должна будет трансформироваться в казенные предприятия.



По данным Росстата, совокупная кредиторская задолженность ВКХ за 2017 год составила 161,13 млрд. рублей или 42% от выручки по основному виду деятельности. Из нее за топливно-энергетические ресурсы – 33,45 млрд. рублей или 21% от общего объема задолженности.



Показатели УП демонстрируют сопоставимый с общеотраслевым в ЖКХ уровнем кредиторской задолженности: 123,5 млрд. рублей или 44 % от выручки по основной деятельности. Из нее за топливно-энергетические ресурсы – 25,16 млрд. рублей или 20 % от общего объема задолженности.

Очевидно, что требование полного погашения задолженности в отрасли с регулируемым ценообразованием с изложенными параметрами не представляется реалистичным и в принципе возможным.

Проблема роста кредиторской задолженности в ВКХ не может рассматриваться отдельно без связанной проблемы общего недофинансирования и роста дебиторской задолженности. Дебиторская задолженность составляет сопоставимую величину (153,9 млрд. рублей (из нее 113,6 млрд. рублей или 73 % это задолженность предприятий с муниципальной и государственной формой собственности) и образуется из-за социальной нагрузки на сферу ВКХ: невозможности отключения водоснабжения, ограниченной возможности истребования задолженности с физических лиц, которые в среднем составляют от 60 до 90% всех потребителей.

Недофинансирование ВКХ представляет собой комплексную проблему, решить которую не удастся на протяжении многих лет. Текущие показатели рентабельности (-1,14% водоснабжение; -3,67% водоотведение) показывают, что ВКХ до сих пор остается планово убыточным: каждый доставленный потребителю кубометр воды приносит ВКХ 1 копейку убытка; каждый очищенный куб сточной воды – 4 копейки убытка. Похожие показатели рентабельности демонстрируют предприятия муниципальных и государственных унитарных предприятий: рентабельность по водоснабжению равна – 1,72%, по водоотведению – 3,65 %, что приводит к 2 копейкам убытка с каждого куба поданной воды и почти 4 копейки убытка с кубометра сточных вод.

В таких экономических реалиях правильное решение повысить ответственность собственника, предусмотрев его субсидиарную ответственность, представляется верным, но требующим взвешенного подхода и утверждения адекватной масштабу проблемы процедуры.

С учётом позиции профессионального сообщества, ОООР ЖКК предлагает при реорганизации УП в казенные предприятия учесть следующие принципы:

1) Реорганизация обязательна только для УП, имеющих существенную задолженность – в среднем водоканалы в форме УП имеют лучшие показатели финансовой стабильности, чем в среднем по отрасли.

2) Реорганизация УП в казенные предприятия должна проводиться по утвержденной дорожной карте субъекта РФ, предусматривающей реструктуризацию имеющейся задолженности, источники и сроки ее погашения, учитываемые в бюджетном процессе.

3) Реструктуризация долгов на сумму 330 млрд. рублей (ВКХ и теплоснабжение) должна предусматривать участие бюджетной системы государства. Законопроект должен предусматривать создание федеральной дорожной карты, утверждаемой Правительством РФ, определяющей финансовые механизмы государственной поддержки процесса реструктуризации долгов теплоснабжающих организаций и организаций, осуществляющих водоснабжение и (или) водоотведение, как регулируемых организаций, осуществляющих социально значимую деятельность.

2. Запрет на создание государственных и муниципальных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, осуществляющих регулируемые виды деятельности.

Проектом ФЗ №508673-7 запрещается создание УП, основанных на праве хозяйственного ведения, для осуществления деятельности в качестве организаций, осуществляющих ресурсоснабжение.

Исходя из публичных комментариев представителей федеральных органов исполнительной власти, данная норма направлена на формальное выполнение Указа Президента РФ от 21 декабря 2017 г. №618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» в части сокращения в субъектах Российской Федерации доли полезного отпуска ресурсов, реализуемых государственными и муниципальными унитарными предприятиями. Цели, предусмотренные «формальным» выполнением положений данного Указа сомнительны, а такого рода обоснование является антигосударственным.

Например, согласно законодательству о ВКХ возможности передачи прав владения и (или) пользования объектами водоснабжения и водоотведения ограничены концессионным соглашением и в отдельных случаях договорами аренды.

По мнению РАВВ необходимо создать в проекте ФЗ №508673-7 действенные условия для выполнения Указа Президента РФ по развитию конкуренции, направленные на формирование конкурентного рынка в отрасли ВКХ, в том числе в части решения вопросов снятия ограничения тарифов на коммунальные услуги при государственном тарифном регулировании. ОООР ЖКК солидарно с РАВВ в этом вопросе также и для сферы теплоснабжения. Тут два пути решения: либо устанавливать тарифы на основании экономически обоснованных затрат ресурсоснабжающих организаций, либо возмещать выпадающие доходы, связанные с ограничениями при государственном тарифном

регулировании, зачастую из политических мотивов, за счет средств бюджетной системы, как это было ранее. Сейчас же доведение тарифа до экономически обоснованного ограничено индексом роста платы населения за коммунальные услуги. Что в данной ситуации делать хозяйствующим субъектам, когда их доходная часть не покрывает расходы на производство и предоставление услуги?

Нужно предусмотреть возможность использования инструментов государственно-частного партнерства и приватизации.

Допустить наличие УП как полноправных участников конкурентного рынка ресурсоснабжения.

3. Введение публичного управления в отношении ресурсоснабжающей организации при прекращении (угрозе прекращения) ресурсоснабжения.

Законопроектом предлагается норма, позволяющая вводить публичное управление в отношении ресурсоснабжающей организации при прекращении (угрозе прекращения) ресурсоснабжения.

Основаниями для введения публичного управления являются прекращение ресурсоснабжения или угроза неизбежного прекращения ресурсоснабжения, способные повлечь причинение вреда жизни и здоровью людей, вызванные противоправными действиями или бездействием организации, осуществляющей ресурсоснабжение, обособленными подразделениями указанной организации, при исполнении своих функций, установленных законодательством Российской Федерации, при условии уклонения организации, осуществляющей ресурсоснабжение, от устранения причин прекращения ресурсоснабжения и (или) ликвидации последствий либо неспособности устранить такие причины. Основания законопроекта позволяют толковать их необоснованно широко.

Так, например, под указанную норму могут попасть любые аварии, устранение которых требует значительных временных затрат (в том числе времени за пределами допустимой продолжительности перерыва оказания услуг). Не менее опасным представляется применение данной нормы при невозможности ресурсоснабжающей организации ни погасить задолженность, ни реализовать комплекс мер по безаварийному отключению от электроэнергии согласно требованиям Федерального закон от 03.11.2015 №307-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергетических ресурсов».

Исходя из публичных комментариев представителей ответственных федеральных органов исполнительной власти, данная норма направлена не на поддержку отрасли «большой энергетики» и ТЭК, а на недопущение чрезвычайных ситуаций, связанных с эксплуатацией систем тепло-, водоснабжения и водоотведения. Данные комментарии вызывают сомнения в пользу обратной трактовки целей данных норм.

Учитывая изложенное, необходимо отказаться от предлагаемого механизма введения публичного управления в отношении ресурсоснабжающей организации при прекращении (угрозе прекращения) ресурсоснабжения.

Позицию федеральных органов исполнительной власти «как нельзя лучше» консолидировал первый зампред Комитета Госдумы по экономической политике В. Гутенёв, который отметил, что сокращение количества УП будет способствовать снижению бюджетных расходов.

«Чем меньше будет федеральных государственных и муниципальных унитарных предприятий, тем меньше будут издержки бюджета, и тем больше ресурсов будет оставаться для решения социальных, инвестиционных и других проектов. Законопроект не допустит разрастания подобных структур и направлен на их функционирование в «необременительном для бюджета формате», что хорошо укладывается в поручения майского указа Президента по оптимизации и повышению эффективности управления и расходования бюджетных средств», - подчеркнул парламентарий.

Тезисы В.Гутенёва свидетельствует о следующем:

- Денег на ЖКХ нет, живите как хотите;

- Чиновник высокого уровня «мыслит» на макроуровне и далёк от реальной экономической ситуации в отрасли;

- Государственная Дума и федеральные органы исполнительной власти явно недооценивают роль сферы ЖКХ как априори стабильно и эффективно функционирующей отрасли и драйвера для всех секторов экономики России по выполнению майского Указа Президента РФ №204.

Рабочей группе РТК, по мнению ОООР ЖКК, нужно дать отрицательный отзыв на представленные законопроекты, поставить заслон намеченным экспериментам как над отраслью, так и над людьми.

От перемены мест слагаемых организаций ЖКХ в виде МУП, ГУП, ООО, АО не выиграет потребитель жилищно-коммунальных услуг, будет очевидный проигрыш в виде безусловного повышения платежей за предоставленные жилищно-коммунальные услуги из-за отказа государства разобраться в экономике многоквартирного дома и экономических аспектах деятельности ресурсоснабжающих организаций в сфере ЖКХ.