

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы
проекта федерального закона № 508673-7 «О внесении изменений в
отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу
обеспечения бесперебойного тепло-, водоснабжения и водоотведения»

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза («нулевые чтения») проекта федерального закона № 508673-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу обеспечения бесперебойного тепло-, водоснабжения и водоотведения» (далее – законопроект, проект федерального закона).

Заключение Общественной палаты подготовлено по результатам прошедшего 26 сентября 2018 года публичного обсуждения законопроекта с учетом поступивших мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, членов Научно-консультативного совета при Общественной палате, представителей органов государственной власти, профессионального сообщества, общественных экспертов.

Проект федерального закона подготовлен Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации во исполнение поручений, содержащихся в протоколе совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 18 января 2017 года № ДК-П9-10пр, и во исполнение контрольного этапа № 16 приоритетного проекта «Обеспечение качества жилищно-коммунальных услуг», утвержденного президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 18 апреля 2017 года № 5).

Согласно пояснительной записке, предлагаемые в законопроекте изменения направлены на обеспечение бесперебойного теплоснабжения, водоснабжения и (или) водоотведения, снижение количества технологических

нарушений в работе жилищно-коммунального хозяйства, с целью чего предусматривается возможность введения публичного управления и назначения публичного управляющего теплоснабжающей организацией, теплосетевой организацией, организацией, осуществляющей горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение (далее - ресурсоснабжающие организации), их обособленными подразделениями в целях ликвидации или устранения угрозы чрезвычайных ситуаций.

Предлагаемые в законопроекте изменения направлены на запрет создания государственных или муниципальных предприятий с закрепленными за ними имуществом на праве хозяйственного ведения, государственных и муниципальных учреждений для осуществления видов деятельности в сферах теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения.

Кроме того, законопроект вводит 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.

Рассмотрев и обобщив поступившие от общественных экспертов замечания и предложения к законопроекту, необходимо отметить следующее.

1. Основную обеспокоенность экспертов вызывает предлагаемый запрет создания государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений для осуществления видов деятельности в сферах водо- и теплоснабжения. 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» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) органы местного самоуправления обязаны обеспечить население услугами тепло- и водоснабжения и водоотведения, что осуществляется ими, как правило, путем создания муниципальных унитарных предприятий.

Как было отмечено в ходе общественной экспертизы, в настоящий момент значительное количество юридических лиц в сфере тепло- и водоснабжения, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации, созданы в организационно-правовой форме унитарных предприятий. Особенно велика роль унитарных предприятий, обеспечивающих услугами тепло-, водоснабжения и водоотведения население малых городов и сельской местности, где деятельность по поставке коммунальных ресурсов является убыточной.

В пояснительной записке не содержится достаточных обоснований целей введения запрета на осуществление деятельности в указанных сферах для унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, государственных и муниципальных учреждений. Представляется, что такая мера не приведет к развитию конкуренции, поскольку в большинстве случаев частный бизнес не заинтересован в деятельности по обеспечению населения коммунальными ресурсами, особенно в сфере водоснабжения и водоотведения, а также в случаях, если речь идет о малых городах и сельской местности. При этом в больших городах и в сфере теплоснабжения, являющихся на сегодняшний день наиболее привлекательной для инвесторов, конкуренция может обеспечиваться другими способами, в том числе через передачу предприятий в концессию. При этом наличие предприятий различных форм собственности как раз и способно обеспечить конкуренцию в инвестиционно-привлекательных муниципальных образованиях.

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 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.

В то же время запрет на создание унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, и государственных, муниципальных учреждений для осуществления деятельности в качестве теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций, организаций, осуществляющих водоснабжение и (или) водоотведение, приведет к возникновению на рынке жилищно-коммунальных услуг большого количества негосударственных организаций. Выведение коммунальной инфраструктуры из муниципальной собственности сделает невозможным исполнение полномочий органов местного самоуправления по обеспечению предоставления населению коммунальных услуг.

Запрет на осуществление деятельности в указанных сферах для унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, государственных и муниципальных учреждений также не является эффективным методом борьбы с долгами в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в том числе с задолженностями предприятий тепло- и водоснабжения перед энергетиками. Субсидиарная ответственность учредителей предприятий – органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления – по долгам данных предприятий могла бы быть решена внесением изменений в 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 № 131-ФЗ, Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее – Федеральный закон № 190-ФЗ), Федеральный закон от 7 декабря 2011 года № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – Федеральный закон № 416-ФЗ), Бюджетный кодекс Российской Федерации и др.

При предлагаемом в законопроекте способе решения вышеуказанных задач путем изменения вида унитарных предприятий (с государственного или муниципального на казенное) проблема долгов не будет решена сама собой, так как возникающая в таком случае субсидиарная ответственность органов власти по оплате долгов предприятий не сможет быть осуществлена в силу ограничения/отсутствия у муниципалитетов необходимых бюджетных средств. А внесение соответствующих изменений в уставы унитарных предприятий и их государственная регистрация 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.

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

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 имеет место полное прекращение теплоснабжения, причем в условиях отрицательных температур.

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

При отсутствии единой теплоснабжающей организации (или гарантирующей организации в сфере водоснабжения (водоотведения) публичным управляющим назначается иная организация, осуществляющая деятельность на территории муниципального образования, в границах которого вводится публичное управление, а при отсутствии таковой – организация, осуществляющая деятельность на территории муниципального образования,

границы которого являются смежными с границами муниципального образования, в котором вводится публичное управление.

Остается неясным механизм устранения такими организациями угроз (или последствий) аварийной ситуации, особенно если чрезвычайные ситуации связаны с накопившимися задолженностями за топливо или износом инфраструктуры, равно как источник и порядок формирования средств этих организаций. При этом в законопроекте не предусмотрено право такой организации отказаться от функций публичного управляющего.

Кроме того, наделение успешной организации функциями публичного управляющего может привести к дестабилизации работы этой организации, в том числе в связи с возникновением дополнительных финансовых затрат, необходимых для оздоровления проблемной организации. Все эти факторы могут оказать негативное влияние на качество предоставляемых организацией, осуществляющей публичное управление, коммунальных услуг на значительно большей территории, нежели территория, которую обслуживала проблемная организация.

3. Эксперты отмечают, что процедура введения публичного управления может быть использована для рейдерских захватов работающих 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 распространенной схемой рейдерских захватов.

4. В законопроекте также не определены основания введения процедуры публичного управления. Формулировка «прекращение теплоснабжения или угроза неизбежного прекращения теплоснабжения» является по сути оценочным, в большей степени субъективным понятием.

Координационный орган единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, образуемый и действующий в соответствии с законодательством Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее - координационный орган), а также высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, принимающий решение о введении публичного управления, не несут ответственности за последствия принятых ими решений. Короткие сроки принятия решений, в том числе упрощенная процедура принятия решений арбитражным судом, не дает хозяйствующим субъектам возможности оперативно опротестовать принятые решения. В законопроекте не предусмотрена возможность обжалования данных решений. Уязвимость хозяйствующих субъектов повышает риски работы на данном рынке, снижает инвестиционную привлекательность отрасли и в перспективе ухудшает качество предоставляемых услуг.

Учитывая изложенное, в целях наиболее обоснованного принятия решения координационным органом, для ускоренного рассмотрения заявления

о введении публичного управления в арбитражном суде (отсутствие оснований для оспаривания введения процедуры публичного управления со стороны теплоснабжающей организации) необходимо детально проработать механизм введения процедуры публичного управления, в том числе определив основания для введения процедуры публичного управления.

5. Проектируемые нормы законопроекта по наделению органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по обращению в арбитражный суд с заявлением о введении публичного управления и назначении публичного управляющего, а также с иском о расторжении договоров аренды находящихся в государственной или муниципальной собственности объектов и полномочиями по рассмотрению вопроса об утверждении и изменении плана публичного управления не соотнесены с полномочиями органов местного самоуправления по организации тепло-, водоснабжения и водоотведения, в том числе по принятию мер по организации обеспечения теплоснабжения, водоснабжения и (или) водоотведения в случае невозможности исполнения ресурсоснабжающей организацией своих обязательств либо отказа указанной организации от исполнения своих обязательств.

Согласно пункту 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

Статьей 132 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что органы местного самоуправления самостоятельно, в том числе, управляют муниципальной собственностью, а также решают иные вопросы местного значения.

Правовой статус и полномочия органов местного самоуправления определены Федеральным законом № 131-ФЗ. Так, согласно пункту 2 статьи 51 Федерального закона № 131-ФЗ, органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное владение или в постоянное

пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 14 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского поселения относятся организации в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 6 Федерального закона № 190-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений, городских округов по организации теплоснабжения на соответствующих территориях относится организация обеспечения надежного теплоснабжения потребителей на территориях поселений, городских округов, в том числе принятие мер по организации обеспечения теплоснабжения потребителей в случае неисполнения теплоснабжающими организациями или теплосетевыми организациями своих обязательств либо отказа указанных организаций от исполнения своих обязательств. Частью 1.1 статьи 6 Федерального закона № 190-ФЗ предусмотрено, что полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные частью 1 статьи 6, на территории сельского поселения реализуются органами местного самоуправления муниципального района, на территории которого расположено сельское поселение.

В соответствии с пунктом 1 частью 1 статьи 6 Федерального закона № 416-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений, городских округов по организации водоснабжения и водоотведения на соответствующих территориях относится организация водоснабжения населения, в том числе принятие мер по организации водоснабжения населения и (или) водоотведения в случае невозможности исполнения организациями, осуществляющими горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или)

водоотведение, своих обязательств либо в случае отказа указанных организаций от исполнения своих обязательств. Частью 1.1 статьи 6 Федерального закона № 416-ФЗ предусмотрено, что полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные частью 1 статьи 6, на территории сельского поселения осуществляются органами местного самоуправления муниципального района, на территории которого расположено сельское поселение.

Таким образом, органы местного самоуправления осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения в соответствии с нормативными правовыми актами, действующими в Российской Федерации.

Учитывая изложенное, необходимо наделить органы местного самоуправления полномочиями на обращение в арбитражный суд с заявлением о введении публичного управления и назначении публичного управляющего, утверждение и изменение плана публичного управления.

Кроме того, в целях разграничения предметов ведения и полномочий в зависимости от права собственности на объекты тепло-, водоснабжения и водоотведения (далее – объекты), а именно права собственности Российской Федерации, права собственности субъектов Российской Федерации и права собственности муниципальных образований предлагается определить:

– право уполномоченного федерального органа государственной власти на обращение в арбитражный суд с иском о расторжении договора аренды объектов, находящихся в собственности Российской Федерации и (или) концессионного соглашения, объекты которых находятся в собственности Российской Федерации;

– право уполномоченного органа субъекта Российской Федерации на обращение в арбитражный суд с иском о расторжении договора аренды объектов, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации и (или) концессионного соглашения, объекты которых находятся в собственности субъекта Российской Федерации;

– право уполномоченного органа местного самоуправления на обращение в арбитражный суд с иском о расторжении договора аренды объектов, находящихся в собственности муниципального образования и (или) концессионного соглашения, объекты которых находятся в собственности муниципального образования.

В целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам бесперебойного тепло-, водоснабжения и водоотведения предлагается разграничить полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации:

– для федеральных органов государственной власти – согласование плана публичного управления, разработанного единой теплоснабжающей организацией, гарантирующей организацией, осуществляющих деятельность в поселениях, городских округах с численностью населения пятьсот тысяч человек и более, а также в городах федерального значения;

– для органов государственной власти субъектов Российской Федерации – согласование плана публичного управления, разработанного единой теплоснабжающей организацией, гарантирующей организацией, за исключением осуществляющих деятельность в поселениях, городских округах с численностью населения пятьсот тысяч человек и более, в городах федерального значения.

Введение публичного управления в целом для организации может причинить экономический ущерб для предприятия, а также причинить ущерб другим интересам, в том числе государственным.

Предлагается уточнить сферу публичного управления исключительно по виду деятельности, который определяет Федеральный закон № 190-ФЗ и Федеральный закон № 416-ФЗ.

На основании изложенного Общественная палата Российской Федерации не поддерживает принятие проекта федерального закона № 508673-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу обеспечения бесперебойного тепло-, водоснабжения и водоотведения» (далее – законопроект, проект федерального закона) в представленной редакции.