

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

### **на законопроект № 508673-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу обеспечения бесперебойного тепло-, водоснабжения и водоотведения»**

Законопроект № 508673-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу обеспечения бесперебойного тепло-, водоснабжения и водоотведения»<sup>1</sup>, как следует из пояснительной записки, направлен, главным образом, 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 в целях ликвидации или устранения угрозы чрезвычайных ситуаций.

Адекватность решения заявленной цели законопроекта предлагаемым средством вызывает определенные сомнения, к тому же возникают определенные опасения по вопросу обоснованности применения процедуры публичного управления, поскольку в законопроекте отсутствуют механизмы, препятствующие недобросовестному (рейдерскому) захвату управления коммунальными унитарными предприятиями. Не решен в законопроекте и вопрос о том, как будет осуществляться обычная хозяйственная деятельность ресурсоснабжающей организации при прекращении полномочий ее руководителя и ограниченных правах публичного управляющего (только в целях устранения оснований введения публичного управления) и продолжения деятельности после отмены публичного управления.

Обеспокоенность вызывает вводимый законопроектом запрет на осуществление деятельности в качестве теплоснабжающей организации, теплосетевой организации, организации, осуществляющей водоснабжение и (или) водоотведение для государственных и унитарных муниципальных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения. Само наличие инструмента публичного управления в рассматриваемом законопроекте доказывает, что на уровне руководства страны признается необходимость сохранения контроля за имуществом, имеющим социальную значимость и особое назначение – оказание государственных и муниципальных услуг. Организационно-правовая форма унитарных предприятий позволяет обеспечить этот контроль, в том числе, и в случае возникновения чрезвычайных ситуаций,

---

<sup>1</sup> См. Паспорт законопроекта на официальной странице системы обеспечения законодательной деятельности <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/508673-7>

гарантировать хозяйственную самостоятельность предприятия (наличие самостоятельного юридического лица, обладающего гражданской правосубъектностью и несущего ответственность за свои действия) и одновременно установить ее пределы, заданные целями сохранности имущества и его эффективного использования по назначению, не меняя при этом государственной (муниципальной) формы собственности<sup>2</sup>. Нахождение объектов коммунальной инфраструктуры в публичной собственности выступает гарантией того, что вне зависимости от воли субъекта экономической деятельности, эксплуатирующего данные объекты, население муниципального образования не лишится возможности получения этих услуг из-за отсутствия соответствующей инфраструктуры<sup>3</sup>. Поэтому для решения главной заявленной задачи законопроекта – защиты населения в случае прекращения или угрозы прекращения деятельности предприятий по оказанию коммунальных услуг, достаточно ввести этот институт только по отношению к предприятиям, основанным на частной, а не муниципальной или государственной формах собственности.

При отказе от муниципальных унитарных предприятий встанет вопрос о сохранении коммунальной инфраструктуры в муниципальной собственности. В настоящее время исполнение обязанности муниципальных образований по обеспечению населения качественными коммунальными услугами, проистекающей из закрепленных в ст. 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» соответствующих полномочий, гарантируется нахождением объектов коммунальной инфраструктуры в их собственности, закрепленной за коммунальными муниципальными унитарными предприятиями.

Если полномочия по оказанию коммунальных услуг населению будут оставлены за муниципальными образованиями при передаче объектов коммунальной инфраструктуры в собственность частных лиц, муниципалитеты могут не справиться с их исполнением в связи с отсутствием материальных ресурсов для их исполнения. Это чревато тем, что в случае причинения вреда

---

<sup>2</sup> См.: *Баженова О.И.* Судьба муниципальных предприятий в условиях реализации «дорожной карты» развития конкуренции: обзор материалов «круглого стола» // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 73 – 77; *Болдырев А.В.* Юридические лица - несобственники в системе субъектов гражданского права / Под науч. ред. В.А. Сысоева. Омск, 2010. С. 259 – 260; *Васильева Н.В.* Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект: монография / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: НОРМА, 2017. 304 с.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска».

гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти, **органов местного самоуправления** или должностных лиц этих органов **при осуществлении ими властных полномочий**, указанный вред должен быть возмещен, соответственно, государством или муниципальным образованием в размере возмещения убытков, причиненных незаконными действиями (бездействием) органов публичной власти и их должностных лиц (ст. 16 ГК РФ). Нужна ли еще и эта нагрузка на бюджеты различных уровней в дополнение к имеющимся в коммунальном секторе проблемам, а увеличение этой нагрузки можно прогнозировать в случае отказа от муниципальной собственности на объекты коммунальной инфраструктуры.

Принятые в последнее время программные документы показывают направленность государственной политики на сокращение государственной и муниципальной собственности, особенно в сфере коммунального хозяйства. Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>4</sup>, Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018-2020 годы<sup>5</sup> в качестве задач обозначено сокращение объема имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, с учетом обеспечения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также повышение эффективности управления государственным имуществом, включая последовательное сокращение использования института хозяйственного ведения. Однако, во-первых, вызывает сомнение, действительно ли ликвидация унитарных предприятий способна помочь развитию конкуренции, во-вторых, неоднозначна связь этих целей с решением задачи модернизации коммунальной инфраструктуры. Например, демонополизация локальных рынков может привести к полному исчезновению на этих рынках хозяйствующих субъектов, а не 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 и в других сферах, если речь идет о малых городах и сельской местности.

При принятии решения об устранении с рынка коммунальных услуг целой группы самостоятельных хозяйствующих субъектов только по признаку их организационно-правовой формы нужно аргументированно ответить на три основополагающих вопроса:

---

<sup>4</sup> Утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р

<sup>5</sup> Утв. Указом Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»

1) действительно ли неэффективность унитарных предприятий вызвана только организационно-правовой формой, а не целой системой правовых, экономических и социально-политических условий, которые созданы для отрасли. Здесь уместно упомянуть позицию Министра РФ, приказ которого от 07.07.2017 № 428 «Об утверждении методических рекомендаций по установлению рекомендуемых показателей эффективности управления государственными и муниципальными предприятиями, осуществляющими деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства, и рекомендуемых критериев оценки эффективности управления государственными и муниципальными предприятиями, осуществляющими деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства» подтверждает, что унитарное предприятие не может быть признано неэффективным лишь на основании того, что оно осуществляет свою предпринимательскую деятельность, имея такой статус;

2) почему речь идет об устранении унитарных предприятий только с рынка коммунальных услуг, коль скоро эта организационно-правовая форма признается препятствующей развитию конкуренции в целом, включая такие отрасли, как транспорт и дорожное строительство;

3) каким образом будет обеспечено оказание населению качественных коммунальных услуг в условиях серьезной организационной реформы коммунальной сферы, которую запустит возможный отказ от унитарных предприятий и их массовая перерегистрация.

Несомненно, поддержка конкуренции является конституционной ценностью (ст. 8 Конституции Российской Федерации), но нельзя забывать о том, что это конституционная ценность социального государства (ст. 7 Конституции Российской Федерации), защищающего равным образом частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности (ст. 8 Конституции Российской Федерации).

Приоритетная защита одной конституционной ценности в ущерб другой и вытеснение муниципальных унитарных предприятий из сферы оказания коммунальных услуг признанной ФАС России конкурентным рынком (наряду с благоустройством территорий, дорожным хозяйством и похоронным делом), поставит вопрос о необходимости выстраивать механизмы, позволяющие, во-первых, привлечь частный бизнес в коммунальную отрасль, а во-вторых, гарантировать приемлемый для населения уровень оказания коммунальных услуг.

Ликвидация муниципальных унитарных предприятий также не решит проблему задолженностей предприятий тепло- и водоснабжения перед поставщиками электроэнергии (более 1,5 трлн руб. по данным Министра России). Долги, возникшие не за один день и отнюдь не только из-за выбора

организационно-правовой формы унитарных предприятий, будут возложены на местные бюджеты и бюджеты субъектов РФ, что вряд ли может рассматриваться как эффективный способ решения существующей проблемы. В случае реорганизации унитарных предприятий в казенные или при передаче их в частную собственность, долги предприятий станут долгами муниципальных образований, бюджеты которых будут не в состоянии справиться с такой долговой нагрузкой (долг только одного муниципального предприятия в коммунальной сфере перед энергоснабжающей организацией может в два-три раза превышать бюджет муниципального образования).

Следует отметить, что в законопроекте в целом совершенно не учитывается местный уровень власти, поскольку предполагаемые законопроектом полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не соотнесены с полномочиями органов местного самоуправления по организации теплоснабжения, водоснабжения и (или) 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.

Помимо вопросов, связанных с привлечением хозяйствующих субъектов к работе в коммунальном секторе, и обеспечением бесперебойного предоставления коммунальных услуг, остро встанет проблема трудоустройства лиц, высвобождаемых в связи с мероприятиями по повышению эффективности предприятий коммунального сектора. Если же унитарное предприятие в коммунальной сфере является градообразующим предприятием, то его реорганизация может стать настоящей катастрофой для территории.

Вывод: законопроект № 508673-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу обеспечения бесперебойного тепло-, водоснабжения и водоотведения» не учитывает специфику местного самоуправления и нуждается в существенной доработке.

Ведущий научный сотрудник, канд. юрид. наук,  
Центр местного самоуправления  
РАНХиГС при Президенте РФ  
27.09.2018

И.Е. Кабанова