

УДК 346.61
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-56-61>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2022

Выполнение регулируемыми организациями мероприятий инвестиционных программ в сфере жилищно-коммунального хозяйства (проблемы и пути их разрешения)

Борисова М.Д.,
ФАС России,
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 11

Аннотация

Исследована практика и выявлены проблемы выполнения ресурсоснабжающими организациями мероприятий инвестиционных программ в Российской Федерации. Приведены статистические данные результатов инвестиционной деятельности за 2020 г. В статье освещены некоторые проблемы выполнения регулируемы-ми организациями мероприятий инвестиционных программ.

Ключевые слова: инвестиционные программы; жилищно-коммунальное хозяйство; порядок ценообразования; административная ответственность.

Для цитирования: Борисова М.Д. Выполнение регулируемыми организациями мероприятий инвестиционных программ в сфере жилищно-коммунального хозяйства (проблемы и пути их разрешения) // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 1 (29). С. 56—61, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-56-61>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Implementation by Regulated Organizations of Activities of Investment Programs in the Field of Housing and Communal Services (Problems and Ways to Resolve Them)

Maria D. Borisova,

FAS Russia,
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11,
Moscow, 125993, Russia

Abstract

The practice was investigated and problems of implementation of investment programs in the Russian Federation by resource-supplying organizations were identified. Statistics of investment results for 2020 are given. The article highlights some problems with the implementation of investment programs by regulated organizations.

Keywords: *investment programs; housing and communal services; pricing procedure; administrative responsibility.*

For citation: Borisova M. D. Implementation by regulated organizations of activities of investment programs in the field of housing and communal services (problems and ways to resolve them) // Russian Competition Law and Economy. 2022;(1(29)):56-61 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-56-61>

The author declare no conflict of interest.

Общим и частным вопросам формирования, утверждения и реализации инвестиционных программ регулируемых организаций в сфере жилищно-коммунального хозяйства¹ посвящено значительное число как правовых, так и экономических исследований [1—3].

Инвестиционные программы регулируемых организаций включают перечень мероприятий по строительству, реконструкции и модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры.

Выполнение мероприятий инвестиционных программ направлено на достижение плановых значений показателей качества, надежности и энергетической эффективности, развитие систем коммунальной инфраструктуры, обеспечение надежного водоснабжения и водоотведения, а также теплоснабжения, повышение качества жилищно-коммунальных услуг, снижение негативного воздействия на окружающую среду.

Анализ результатов инвестиционной деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации за 2020 г. содержит следующие показатели: инвестиционные программы в сфере водоснабжения выполнены на 59%, в сфере водоотведения на 67%, в сфере теплоснабжения на 95%.

При этом анализ указанных результатов применительно к субъектам Российской Федерации выявил значительный разброс сопоставимых результатов². Так, наиболее

¹ Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // СЗ РФ. 12.12.2011. № 50. Ст. 7358; Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» // СЗ РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4159.

² ФАС: К 2024 году в инфраструктуру ЖКХ ежегодно будет инвестироваться не менее 200 млрд руб. // <https://fas.gov.ru/news/31547> (Дата обращения: 31.01.2022).

высокий уровень выполнения инвестиционных программ отмечен в Кировской области — 98,3%, г. Москве — 97,4%, Республике Татарстан — 95,3%, Пермском крае — 87,6%. Минимальный — в Красноярском крае — 15,4%, Ростовской области — 16,6%.

Основными следствиями невыполнения мероприятий инвестиционных программ являются большой износ коммунальной инфраструктуры и высокий риск возникновения аварий, что не может не оказывать негативного влияния на защищенность и реализацию законных интересов конечных потребителей.

Целью настоящей работы является анализ некоторых причин невыполнения мероприятий инвестиционных программ и формирование предложений по их устранению.

Задачами настоящей работы являются: 1) анализ законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики в сфере тарифного регулирования по таким отраслям жилищно-коммунального хозяйства, как теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение; 2) выявление некоторых причин невыполнения мероприятий инвестиционных программ; 3) поиск решения обозначенных в настоящей работе проблем.

На наш взгляд, для достижения цели обеспечения выполнения ресурсоснабжающими компаниями инвестиционных программ необходим комплексный подход. Такой подход должен сочетать как соблюдение общеправового принципа неотвратимости юридической ответственности [4, с. 220], так и обеспечение эффективности планирования инвестиционной деятельности регулируемых организаций [5].

Применительно ко второму аспекту, по нашему мнению, ресурсоснабжающие организации должны иметь больше возможностей для привлечения инвестиций. Стоит отметить, что в настоящее время сделан немало важный шаг в этом направлении.

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 07.10.2021 № 1700 «О внесении изменений в Основы формирования индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации»³ утвержден механизм определения индексов платы граждан на долгосрочный период.

Указанный механизм долгосрочного тарифного регулирования заключается в следующем. Регионы могут однократно согласовать с ФАС России превышение предельных индексов вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальных образованиях (далее — предельные индексы) на весь период реали-

зации инвестиционных мероприятий при условии их выполнения.

Кроме того, должна быть обеспечена возможность контроля их выполнения. В противном случае согласованные предельные индексы подлежат отмене.

Применение такого механизма должно способствовать привлечению инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства, в первую очередь за счет гарантий возврата инвестиций и возможности получения регулирующими организациями кредитных средств на более выгодных условиях.

Еще одним стимулом выполнения мероприятий инвестиционных программ является возможность заключения соглашений об условиях осуществления регулируемой деятельности (далее — регуляторные соглашения). Так, например, возможность заключения регуляторного соглашения прямо предусмотрена в ст. 36 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»⁴ (далее — Закон о водоснабжении).

На сегодня имеются положительные примеры заключения и реализации регуляторных соглашений. Пермский край традиционно занимает одно из первых мест по реализации тарифной политики, о чем свидетельствуют приведенные выше статистические данные. В настоящее время в Пермском крае заключено пять регуляторных соглашений, в том числе в сфере водоснабжения.

Несмотря на наличие вышеуказанных правовых механизмов, направленных на выполнение инвестиционных программ, сохраняется проблема низких показателей результатов инвестиционной деятельности.

Подзаконными нормативными правовыми актами Российской Федерации регламентированы порядок осуществления государственного контроля за выполнением инвестиционных программ и полномочия соответствующих органов государственной власти (гл. 7 Правил разработки, согласования, утверждения и корректировки инвестиционных программ организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 641 «Об инвестиционных и производственных программах организаций, осуществляющих деятельность в сфере водоснабжения и водоотведения»⁵, Приказ Минстроя России от 07.11.2014 № 689/пр «Об утверждении порядка осуществления контроля за выполнением инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 07.10.2021 № 1700 «О внесении изменений в основы формирования индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации» // СЗ РФ. 18.10.2021. № 42. Ст. 7113.

⁴ Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // СЗ РФ. 12.12.2011. № 50. Ст. 7358.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 641 «Об инвестиционных и производственных программах организаций, осуществляющих деятельность в сфере водоснабжения и водоотведения» // СЗ РФ. 12.08.2013. № 32. Ст. 4303.

(за исключением таких программ, утверждаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации об электроэнергетике)⁶).

Стоит отметить, что указанными нормативными правовыми актами предусмотрена обязанность регулируемых организаций представлять в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) (далее — органы регулирования) отчеты о выполнении инвестиционных программ.

При этом в случае невыполнения мероприятий инвестиционных программ органы регулирования вправе провести корректировку необходимой валовой выручки регулируемой организации (п. 17 Основ ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.05.2013 № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения»⁷, п. 20 Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения»⁸).

Вместе с тем, действующим законодательством Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) не предусмотрена императивно установленная обязанность регулируемых организаций по выполнению мероприятий инвестиционных программ.

Таким образом, в случае невыполнения регулируемые организациями инвестиционных программ не представляется возможным их привлечение к административной ответственности, поскольку отсутствует нарушение императивной нормы материального права.

Административная ответственность представляет собой воздействие, оказываемое полномочным органом государства на лицо, совершившее административное правонарушение. Цель такого воздействия заключается в воспитании виновного в духе уважения к закону и правопорядку, а также в предупреждении совершения новых правонарушений как привлеченными к административной ответственности, так и другими лицами [6, с. 245].

На основании изложенного, возможность наступления административной ответственности можно рассматривать в качестве превентивного механизма, направленного, в том числе, на предотвращение совершения административных правонарушений.

Таким образом, возможность наступления административной ответственности является самостоятельным стимулом к выполнению инвестиционных программ, который в настоящее время отсутствует.

В практике Федеральной антимонопольной службы встречаются случаи обращения органов регулирования с запросами о разъяснении возможности привлечения регулируемых организаций к административной ответственности за неисполнение мероприятий инвестиционных программ по ч. 2 ст. 14.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП)⁹ как за «иное нарушение порядка ценообразования».

Согласно ч. 2 ст. 14.6 КоАП занижение регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного) на продукцию, товары либо услуги, предельных цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного), занижение установленных надбавок (наценок) к ценам (тарифам, расценкам, ставкам и тому подобному), нарушение установленного порядка регулирования цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного), а равно иное нарушение установленного порядка ценообразования влечет наложение административного штрафа на граждан в размере пяти тысяч рублей; на должностных лиц — пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц — ста тысяч рублей.

В соответствии с п. 1 разъяснения Президиума ФАС России от 29.08.2017 № 10 «О применении антимонопольными органами антимонопольного законодательства в целях выявления и пресечения нарушений порядка ценообразования»¹⁰, исходя из нормативных правовых актов, регламентирующих порядок ценообразования в отдельных отраслях экономической деятельности, а также сложившейся судебной практики, под порядком ценообразования следует понимать формирование и/или расчет и/или установление и/или применение цен (тарифов) на продукцию, товары либо услуги.

Как следует из п. 2 ст. 35 Закона о водоснабжении и п. 2 ст. 12.1 Федерального закона от 27.07.2010

⁶ Приказ Минстроя России от 07.11.2014 № 689/пр «Об утверждении порядка осуществления контроля за выполнением инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения (за исключением таких программ, утверждаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации об электроэнергетике)» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 27. 06.07.2015.

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 13.05.2013 № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения» // СЗ РФ. 20.05.2013. № 20. Ст. 2500.

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения» // СЗ РФ. 29.10.2012. № 44. Ст. 6022.

⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.10.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.10.2018) // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

¹⁰ Разъяснение Президиума ФАС России от 29.08.2017 № 10 «О применении антимонопольными органами антимонопольного законодательства в целях выявления и пресечения нарушений порядка ценообразования» (утв. протоколом Президиума ФАС России от 29.08.2017 № 17). URL: <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 31.01.2022).

№ 190-ФЗ «О теплоснабжении»¹¹, предметом регионального государственного контроля в области регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, а также в сфере теплоснабжения является соблюдение регулируемые организациями обязательных требований, установленных указанными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами в соответствующих сферах, к установлению и (или) применению тарифов в соответствующих сферах, в том числе в части использования инвестиционных ресурсов, учтенных при установлении тарифов.

Таким образом, по смыслу вышеуказанных нормативных правовых актов использование инвестиционных ресурсов, учтенных при установлении тарифов, является составной частью порядка ценообразования.

Как следует из гл. 5 Концепции внедрения механизмов тарифообразования для организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, на долгосрочный период, утвержденной Аппаратом Правительства Российской Федерации от 29.06.2021 № 6571п-П51¹² (далее — Концепция), реализация определенных Концепцией принципов и параметров целевой модели долгосрочного тарифного регулирования осуществляется и на основе установления мер ответственности за неисполнение, ненадлежащее исполнение мероприятий инвестиционных программ, учтенных при установлении тарифа, в том числе за несвоевременное представление отчетов об их выполнении.

В целях обеспечения выполнения ресурсоснабжающими компаниями инвестиционных программ и, как следствие, повышения показателей результатов инвестиционной деятельности представляется целесообразным предусмотреть в соответствующих нормативных правовых актах в сфере тарифного регулирования обязанность регулируемых организаций по выполнению инвестиционных программ.

При наличии такой императивно установленной нормы материального права ее нарушение будет подпадать под квалификацию по ч. 2 ст. 14.6 КоАП.

Таким образом, рассматриваемые изменения направлены на предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами, как основной цели административного наказания.

Выводы

На сегодняшний день существуют различные правовые механизмы, направленные на выполнение регулируемые организациями мероприятий инвестиционных программ. Однако проблема низких показателей результатов инвестиционной деятельности сохраняется.

Одной из проблем выполнения регулируемые организациями мероприятий инвестиционных программ в сфере жилищно-коммунального хозяйства является отсутствие такого превентивного механизма, как возможность наступления административной ответственности, а именно отсутствие императивно установленной обязанности регулируемых организаций по выполнению мероприятий инвестиционных программ.

Для решения данной проблемы представляется целесообразным включить в соответствующие нормативные правовые акты в сфере тарифного регулирования нормы, устанавливающие обязанность регулируемых организаций по выполнению инвестиционных программ. ■

Литература [References]

1. Медведева Н.В., Османова Ю.С. Нормативно-правовое регулирование жилищно-коммунального хозяйства в РФ // Материалы Ивановских чтений. 2016. № 1(5). С. 207—212. [Medvedeva N.V., Osmanova Yu.S. Legal regulation of housing and communal services in Russia // Mater. Ivanov. Cten. 2016;(1(5)):207-212 (In Russ.)]
2. Старшов А.А. Правовое регулирование инвестиционной деятельности в Российской Федерации // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2019. № 2. С. 195—202. <https://doi.org/10.24411/2304-120X-2019-14014>. 10.24411/2304-120X-2019-14014 [Starshov A.A. Legal regulation of investment activities in the Russian Federation // Scientific and methodological electronic journal "Koncept". 2019;(2):195-202 (In Russ.), <https://doi.org/10.24411/2304-120X-2019-14014>. 10.24411/2304-120X-2019-14014]
3. Медведев С.П. Инвестиционная политика в жилищно-коммунальном хозяйстве и механизмы ее реализации: дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.05. М.: Моск. акад. гос. и муниципального упр., 2008. 169 с. [Medvedev S.P. Investment policy in housing and communal services and mechanisms for its implementation: diss.. cand. of econ. sciences: 08.00.05. M.: Mosk. acad. state and municipal upr., 2008. 169 p. (In Russ.)]
4. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению и специальности «Юриспруденция». Саратовский филиал ин-та государства и права Российской акад. наук. 2-е изд.,

¹¹ Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // СЗ РФ. 12.12.2011. № 50. Ст. 7358; Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» // СЗ РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4159.

¹² Концепция внедрения механизмов тарифообразования для организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, на долгосрочный период (утв. Аппаратом Правительства РФ 29.06.2021 № 6571п-П51). URL: <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 31.01.2022).

- перераб. и доп. М.: Юрист, 2007. 540 с. [Matuzov N.I., Malko A.V. Theory of State and Law: a textbook for students of higher educational institutions studying in the field and specialty "Jurisprudence". Saratov branch of the state and law of the Russian Academy of Sciences. Ed. 2nd, rework. and additional M.: Jurist, 2007. 540 p. (In Russ.)]
5. Губайдуллин С.В. Региональные проблемы планирования инвестиционной деятельности предприятий : автореферат дис. ... канд. экон. наук: 08.00.04 / Уфимский нефтяной техн. ун-т. Уфа, 1998. 22 с. [Gubaidullin S.V. Regional problems of planning investment activities of enterprises: autorecording dis.... candidate. Economics: 08.00.04/Ufa Oil Technician. un-t. Ufa, 1998. 22 p. (In Russ.)]
6. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / Отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РГ-Пресс. 2019. 544 с. DOI: 10.31085/9785998807800-2019-544 [Popov L.L., Migachev Yu.I. Administrative Law of the Russian Federation: textbook /ext. ed. L. L. Popov. 2nd ed., Redesign. and Additional. M.: RG-Press. 2019. 544 p. (In Russ.), DOI: 10.31085/9785998807800-2019-544]

Сведения об авторе

Борисова Мария Дмитриевна: главный специалист-эксперт отдела административного производства Правового управления ФАС России
mborisova@fas.gov.ru

Статья поступила в редакцию: 31.01.2022
Одобрена после рецензирования: 16.02.2022
Принята к публикации: 21.02.2022
Дата публикации: 29.03.2022

The article was submitted: 31.01.2022
Approved after reviewing: 16.02.2022
Accepted for publication: 21.02.2022
Date of publication: 29.03.2022