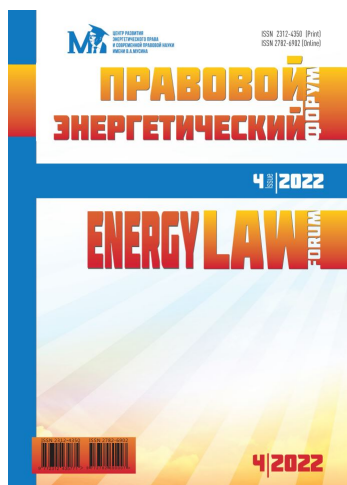




Правовой энергетический форум 2013-2024

ISSN 2079-8784

URL - <http://ras.jes.su>

Все права защищены

Выпуск №4 Том . 2022

Проблемы правового регулирования утверждения инвестиционных программ в сфере теплоснабжения

Голубь Надежда Владимировна

*Акционерное общество «Территориальная генерирующая компания № 11»
Российская Федерация*

Аннотация

Бесперебойная поставка тепловой энергии невозможна в случае неудовлетворительного состояния тепловых сетей, в связи с чем износ тепловых сетей является серьезной проблемой для государства. Тем не менее, в связи с устанавливаемыми тарифами для регулируемых организаций зачастую единственным способом произвести мероприятия по реконструкции и модернизации тепловых сетей является инвестиционная программа. В настоящее время правовое регулирование порядка утверждения инвестиционных программ содержит ряд пробелов, без устранения которых невозможна полноценная реализация инвестиционных программ в сфере теплоснабжения. Отсутствие требований к отказу в утверждении инвестиционных программ порождает множество проблем для теплоснабжающих организаций. Указанные проблемы не нашли достаточного освещения в правовой доктрине, а также не были решены законодателем. Автором изучены основные проблемы, связанные с правовым регулированием рассмотрения инвестиционных программ в сфере теплоснабжения, а также предложены пути их решения.

Ключевые слова: энергетическое право, правовое регулирование в сфере теплоснабжения, утверждение инвестиционных программ

Дата публикации: 27.12.2022

Ссылка для цитирования:

Голубь Н. В. Проблемы правового регулирования утверждения инвестиционных программ в сфере теплоснабжения // Правовой энергетический форум – 2022. – Выпуск №4 С. 56-64 [Электронный ресурс]. URL: <https://mlcjournal.ru/S231243500023543-5-1> (дата обращения: 19.05.2024). DOI: 10.18254/S231243500023545-7

¹ Обеспечение надежного теплоснабжения является одним из общих принципов организации отношений в сфере теплоснабжения в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» [1]. Между тем, бесперебойная поставка тепловой энергии невозможна в случае неудовлетворительного состояния тепловых сетей.

² В настоящий момент тепловые сети нуждаются в регулярной реконструкции и модернизации, что обусловлено как физическим износом вследствие воздействия внешних факторов, так и моральным устареванием оборудования. Несмотря на большое значение энергетической отрасли, в том числе теплоснабжения, в доктрине [2] и СМИ [3] неоднократно отмечается критичное состояние части основных фондов и аварийное состояние отдельных коммунальных сетей.

³ Износ тепловых сетей является серьезной проблемой не только для организаций, осуществляющих деятельность в сфере теплоснабжения, но и всего государства в целом, ведь выход тепловых сетей из строя может негативно сказаться на энергобезопасности отдельных регионов. Кроме того, в условиях российского климата от обеспечения теплом во многом зависит качество жизни населения, а также экономическое развитие государства, что имеет особое значение в условиях санкционных ограничений.

⁴ Тот факт, что значительный процент коммунальных сетей нуждается в ремонте, обуславливает необходимость проведения мероприятий, направленных на устранение существующих проблем, а также предупреждение новых.

⁵ Тем не менее, в связи с устанавливаемыми тарифами для регулируемых организаций зачастую единственным способом произвести мероприятия по реконструкции и модернизации тепловых сетей является инвестиционная программа, утверждаемая в соответствии с Правилами согласования и утверждения инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, а также требований к составу и содержанию таких программ (за исключением таких программ, утверждаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации об электроэнергетике), утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.05.2014 № 410 [4] (далее – Правила № 410).

⁶ Несмотря на тот факт, что Правила № 410 применяются на протяжении достаточно долгого времени, ряд существующих пробелов законодательства не позволяет регулируемым организациям реализовывать инвестиционные программы в полной мере, в том числе осуществлять качественную доработку после получения отказа в ее согласовании или утверждении.

7 Необходимо обратить внимание на отсутствие проработки существующих проблем, связанных с утверждением и доработкой инвестиционных программ в сфере теплоснабжения, как на законодательском, так и доктринальном уровнях. Данная ситуация свидетельствует о недостаточном контроле за процессом рассмотрения инвестиционных программ органами, уполномоченными решать вопрос о согласовании и/или утверждении инвестиционной программы (далее – уполномоченный орган), а также принятия ими конечных решений. В результате подобные вопросы зачастую находятся исключительно в компетенции должностных лиц уполномоченных органов, что порождает опасность злоупотребления ими полномочиями без должного контроля извне. При этом в случаях, когда регулируемые организации не оспаривают полученный отказ ввиду отсутствия судебной практики и четких требований к содержанию полученных документов, может сложиться ошибочная картина отсутствия проблем, связанных с реализацией инвестиционных программ в сфере теплоснабжения.

8 Полагаем, что недостаточное правовое регулирование вопросов, связанных с отказом в согласовании и/или утверждении инвестиционной программы, способствует не только созданию дополнительных препятствий для регулируемых организаций в связи с невозможностью своевременного устранения замечаний уполномоченного органа, но и может привести к неправомерным отказам, вызванным в первую очередь отсутствием прозрачности процедуры принятия соответствующего решения.

9 Между тем, представляется неверным игнорирование того факта, что правоприменительная практика нередко складывается не одинаково в различных регионах, в связи с чем особенно важно унифицировать требования к отказам в утверждении и/или согласовании инвестиционной программы в сфере теплоснабжения.

10 Анализ судебной практики, а также действующего законодательства позволяет сделать вывод о наличии ряда проблем, касающихся утверждения инвестиционных программ в сфере теплоснабжения.

11 Правила № 410 в качестве одного из оснований для отказа в согласовании и/или утверждении инвестиционной программы указывают недоступность тарифов регулируемой организации для потребителей. Между тем, анализ существующих нормативных правовых актов Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что критерий доступности тарифов для потребителей не раскрыт законодателем в полной мере.

12 Учитывая тот факт, что доступность тарифа для потребителя оценивается исходя из всего объема потребляемых коммунальных услуг [5], прогнозирование фактического тарифа в части теплоснабжения для регулируемой организации весьма затруднительно. Планируя инвестиционные проекты, теплоснабжающие организации не имеют возможности предугадать точный уровень фактических тарифов, которые будут установлены на коммунальные услуги. Несмотря на закрепление предельных индексов, а также прогнозируемой индексации, существует риск превышения уровня платежеспособности потребителей ввиду повышения тарифов в отношении отдельных коммунальных услуг, а,

следовательно, снижения его уровня для иных. Возможна и ситуация, при которой отдельной теплоснабжающей организации регулятором будет установлен тариф, превышающий предельный индекс, что в свою очередь так же повлечет необходимость сокращения инвестиционных проектов для регулируемой организации, направляющей инвестиционную программу на утверждение.

¹³ В результате на моменте подготовки инвестиционной программы и планирования проектов по реконструкции и модернизации объектов теплоснабжения регулируемые организации вынуждены закладывать мероприятия, опираясь на недостаточный объем информации о прогнозируемых тарифах ввиду отсутствия прозрачного механизма расчета степени доступности.

¹⁴ Более того, следует учитывать и тот факт, что рост тарифа зависит не только от инвестиционных составляющих, но также во многом связан, например, с такими показателями как инфляция и повышение цен на топливо. Таким образом, при проверке доступности тарифа оценивается не только инвестиционная составляющая, а все факторы, имеющие влияние на тариф. При этом регулируемая организация не имеет возможности оказать влияние на указанные показатели. В результате резкий рост цен на топливо может повлечь невозможность реализации большей части мероприятий, направленных на модернизацию и реконструкцию инфраструктуры.

¹⁵ Представляется, что включение понятия доступного тарифа, а также разработка и закрепление четких критериев доступности, может поспособствовать более четкому пониманию теплоснабжающими организациями влияния инвестиционной программы на устанавливаемые тарифы. Кроме того, раскрывая критерии доступности тарифа в целях утверждения инвестиционной программы, следует включить положение, устанавливающее обязанность уполномоченного органа оценивать уровень влияния непосредственно инвестиционных составляющих на изменения тарифа и его доступность для потребителя.

¹⁶ Помимо вышесказанного необходимо отметить и отсутствие в Правилах № 410 требований к содержанию обоснования недоступности тарифов для потребителей, в частности для населения. Представляется, что размытое указание на сам факт необходимости обоснования недоступности тарифов не является достаточным ввиду отсутствия четкого перечня информации, которая должна представляться в рамках отказа регулируемой организации в указанной ситуации. Например, в сложившейся ситуации у уполномоченных органов отсутствует обязанность предоставить расчет, на основании которого было принято решение о недоступности тарифа для потребителей, а также раскрывать в какой из частей инвестиционной программы происходит его превышение.

¹⁷ Вследствие указанных обстоятельств у регулируемой организации зачастую отсутствует возможность определить уровень недоступности тарифа. Без указанных расчетов качественная доработка инвестиционной программы практически невозможна ввиду ограниченности информации о необходимом сокращении/изменении мероприятий.

¹⁸ Обоснованность приведенной выше позиции, и как следствие недостаток правового регулирования можно проиллюстрировать решением Арбитражного

суда Омской области от 07.07.2020 по делу № А46-3970/2020, которым было признано незаконным решение Региональной энергетической комиссии (далее – РЭК) об отказе в утверждении инвестиционной программы в сфере теплоснабжения, а также ее направлении на доработку [6].

¹⁹ В соответствии с материалами дела Обществом была направлена в РЭК инвестиционная программа в соответствии с Правилами № 410. На протяжении полугода РЭК неоднократно возвращала инвестиционную программу по различным основаниям, не связанным с доступностью тарифа для потребителя.

²⁰ В ходе доработки инвестиционной программы Общество было вынуждено вносить изменения в объем запланированных мероприятий с учетом замечаний регулятора. Между тем, после очередного представления скорректированной инвестиционной программы РЭК отказала в ее утверждении со ссылкой на недоступность тарифа в связи с высоким темпом роста платы граждан за коммунальные услуги в случае учета инвестиционной программы Общества при установлении тарифов в сфере теплоснабжения. В качестве обоснования принятого решения РЭК было указано заключение отдела контроля за соблюдением ограничений платы граждан, однако какой-либо расчет или иные данные, позволяющие Обществу определить уровень превышения тарифа, представлены не были.

²¹ Данные обстоятельства послужили основанием для обращения Общества в Арбитражный суд с заявлением о признании отказа в утверждении инвестиционной программы незаконным.

²² По итогу анализа представленных материалов Арбитражный суд пришел к выводу, что в соответствии с ч. 5 ст. 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации [7] обязанность подтверждения правового основания, повлиявшего на принятие решения об отказе, должна быть возложена на РЭК. В связи с тем, что органом регулирования не был предоставлен расчет, а заключение отдела контроля за соблюдением ограничений платы граждан также не содержало в себе положения, при помощи которых были сформулированы выводы о недоступности тарифов в случае утверждения инвестиционной программы Общества, судом было принято решение об удовлетворении требований Общества.

²³ Правильность принятого решения была подтверждена постановлением Восьмого арбитражного апелляционного суда от 29.10.2020 [8], а также постановлением Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10.03.2021 [9].

²⁴ Представляется, что указанного судебного спора, и как следствие затягивания процесса утверждения инвестиционной программы можно было избежать в том случае, если бы на законодательном уровне была закреплена обязанность уполномоченных органов прикладывать к отказам в утверждении инвестиционной программы обосновывающие материалы, в частности расчет недоступности тарифов.

²⁵ Более того, необходимо отметить, что данная проблема не решается и на уровне субъектов Российской Федерации. Например, приказом Региональной энергетической комиссии Омской области от 08.08.2016 № 22-П утвержден

административный регламент предоставления государственной услуги «Утверждение инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения» [10]. Между тем, указанный регламент также не содержит каких-либо требований к содержанию, предоставляемых РЭК Омской области решений по итогам рассмотрения представленных инвестиционных программ. В соответствии с п. 48 рассматриваемого регламента для оказания качественной государственной услуги уполномоченному специалисту РЭК достаточно предоставить письмо, содержащее раздел (пункт) инвестиционной программы, требующий доработки. При этом требование производить и прикладывать расчет, подтверждающий недоступность тарифа также отсутствует.

²⁶ Инвестиционные программы в сфере теплоснабжения, как правило, содержат большой объем мероприятий, направленных на улучшение тепловых сетей и объектов теплоснабжения. Не имея представления об уровне превышения тарифа на момент получения отказа в утверждении инвестиционной программы, регулируемая организация не может произвести максимально корректный перерасчет, а также исключить минимальное количество мероприятий, необходимых для снижения влияния на тариф. В результате чего создается риск исключения части инвестиционных проектов, без которой при повторном рассмотрении доработанной инвестиционной программы орган местного самоуправления на основании п. 26, пп. «а» п. 37 Правил № 410 может отказать в согласовании/утверждении инвестиционной программы ввиду того, что измененная инвестиционная программа не будет обеспечивать реализацию мероприятий по развитию системы теплоснабжения, включенных в схему теплоснабжения, либо достижение плановых значений показателей надежности и энергетической эффективности объектов теплоснабжения, входящих в состав системы централизованного теплоснабжения.

²⁷ Таким образом, создается ситуация, при которой регулируемая организация стоит перед выбором незначительного уменьшения инвестиционных составляющих с риском сохранения недоступного уровня тарифа или существенного изменения запланированных мероприятий, без которых существует также риск отклонения инвестиционной программы на основании п. 26, пп. «а» п. 37 Правил № 410.

²⁸ Полагаем, что в рассматриваемой ситуации действия уполномоченного органа нарушают права регулируемой организации и создают необоснованные препятствия для осуществления предпринимательской и иной деятельности. Между тем, отсутствие четких требований к содержанию отказа в утверждении инвестиционной программы создает видимость правомерности подобных решений регулятора.

²⁹ Безусловно законодатель не устанавливает запрет для регулируемой организации обратиться в уполномоченный орган для получения необходимой информации. Однако ввиду отсутствия унифицированной формы отказа в утверждении инвестиционной программы и требований к объему информации, содержащейся в таком отказе, при получении подобного запроса у регулятора не возникает обязанность предоставить расчет доступности тарифа или более

развернутый ответ с дополнительными материалами, даже при условии предоставления такой информации в рамках срока, установленного для доработки.

³⁰ Более того, говоря о доработке инвестиционной программы, необходимо учитывать установленные Правилами № 410 сроки. Так, в случае получения отказа в согласовании инвестиционной программы от органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления (в случае его наделения соответствующими полномочиями) регулируемой организации предоставляется пятнадцатидневный срок на доработку и представление откорректированной инвестиционной программы на повторное согласование (п. 23, п. 38 Правил № 410).

³¹ При получении отказа органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в утверждении инвестиционной программы регулируемой организации согласно п. 32 Правил № 410 предоставляется 30 дней для направления доработанной инвестиционной программы на повторное рассмотрение. Однако в случае решения вопроса об утверждении инвестиционной программы органом местного самоуправления данный срок сокращается вдвое и оставляет только 15 дней (п. 42 Правил № 410).

³² Таким образом, регулируемая организация обязана произвести все необходимые мероприятия по доработке и внесению изменений в инвестиционную программу в установленные сроки, нарушение которых повлечет невозможность реализации планируемых инвестиционных проектов. При отсутствии необходимой информации, как отмечалось выше, качественная доработка в указанные сроки становится практически невозможной.

³³ Учитывая сокращенные сроки, предоставляемые на доработку, для регулируемой организации очень важно обладать всей необходимой информацией, послужившей причиной для возвращения инвестиционной программы, на начальном этапе исправления замечаний уполномоченного органа. В противном случае не исключена ситуация, при которой к моменту получения расчета недоступности тарифа или иных обосновывающих материалов у регулируемой организации остается недостаточно времени для изучения предоставленной информации и изменения инвестиционных составляющих.

³⁴ Для получения требуемых данных регулируемая организация вправе направить соответствующий запрос в уполномоченный орган в соответствии с положениями действующего законодательства. Между тем, ч. 1 ст. 12 Федерального закона Российской Федерации от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» устанавливает тридцатидневный срок на рассмотрение обращения [11].

³⁵ В итоге, направление запроса в уполномоченный орган после получения отказа не гарантирует предоставление необходимой информации до истечения срока на доработку инвестиционной программы.

³⁶ Кроме того, необходимо обратить внимание и на тот факт, что срок утверждения инвестиционной программы отличается от сроков принятия тарифных решений органом регулирования.

³⁷ Так, Правила № 410 устанавливают предельный срок утверждения инвестиционной программы – 30 октября года, предшествующего периоду начала реализации инвестиционной программы. Для внесения изменений в ранее утвержденную инвестиционную программу срок принятия уполномоченным органом конечного решения составляет 20 ноября года, в котором регулируемой организацией было подано заявление о внесении изменений в инвестиционную программу (абз. 3 п. 45 Правил № 410).

³⁸ Указанные сроки утверждения инвестиционной программы, внесения в нее изменений являются пресекательными, то есть по его истечению регулируемая организация лишается права на изменение инвестиционных составляющих и повторное направление доработанной инвестиционной программы.

³⁹ В то же время, при получении доработанной инвестиционной программы уполномоченный орган направляет ее на повторное согласование органом местного самоуправления (за исключением случаев, когда инвестиционные проекты практически не были изменены в ходе доработки). При этом проверка доступности тарифа происходит исключительно после повторного согласования инвестиционной программы.

⁴⁰ Следует отметить, что при получении отказа в утверждении инвестиционной программы по причине недоступности тарифа для потребителя в любом случае происходит изменение перечня, состава и/или сроков реализации инвестиционных проектов в целях уменьшения инвестиционных составляющих, что влечет за собой повторное рассмотрение на всех этапах утверждения. В условиях отсутствия обосновывающих отказ в утверждении инвестиционной программы материалов, а, следовательно, трудностей в оперативной доработке инвестиционной программы данный порядок затягивает процесс принятия конечного решения уполномоченным органом. Ведь до момента получения окончательного решения по вопросу утверждения инвестиционной программы регулируемая организация не может получить информацию о качестве доработки инвестиционной программы в части обеспечения доступности тарифов для потребителей.

⁴¹ При этом в соответствии с п. 11 Основ формирования индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации» предельные индексы устанавливаются не позднее 15 декабря года, предшествующего первому году долгосрочного периода установления предельных индексов [12].

⁴² Непосредственно тарифы в сфере теплоснабжения устанавливаются регулятором не позднее 20 декабря года, предшествующего очередному расчетному периоду регулирования (п. 6 Правил регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения») [13].

43 Таким образом, фактический тариф устанавливается по прошествии практически двух месяцев с момента истечения срока на утверждение инвестиционной программы. Между тем, необходимо уделить внимание тому факту, что нередко прогнозируемые тарифы, учитываемые при рассмотрении инвестиционной программы, не соответствуют фактическим тарифам.

44 В итоге, на момент утверждения инвестиционной программы тариф регулируемой организации мог быть признан недоступным, что повлекло невозможность реализации всей инвестиционной программы или части инвестиционных проектов. Однако позднее регулятором может быть установлен тариф, отличный от прогнозируемого, который мог позволить реализацию отдельных мероприятий, исключенных из инвестиционной программы.

45 В результате различия в сроках утверждения инвестиционных программ и принятия регулятором тарифных решений могут привести к необоснованному невключению в инвестиционную программу реализуемых инвестиционных проектов, направленных в том числе на модернизацию инфраструктуры.

46 Таким образом, существующие пробелы законодательства и отсутствие четкой правовой регламентации отдельных вопросов, касающихся утверждения инвестиционной программы в сфере теплоснабжения, порождают ситуацию, в которой регулируемая организация фактически лишается права на качественную доработку инвестиционной программы в установленный срок.

47 В целях решения указанных проблем представляется необходимым внести ряд дополнений в действующие нормативные правовые акты, регулирующие установление тарифов и порядок утверждения инвестиционных программ в сфере теплоснабжения, в частности в Правила № 410.

48 В первую очередь предлагается утвердить форму отказа в согласовании/утверждении проекта инвестиционной программы, а также методические рекомендации по ее заполнению. Данное решение позволит не только защитить права регулируемых организаций от необоснованных отказов, но также и сократить количество оспариваемых в судебном порядке отказов, ввиду прозрачности содержания указанных документов и недопущения превышения полномочий со стороны органов власти путём чёткого правового регулирования.

49 Указанные меры возможно реализовать несколькими путями. Так, возможно дополнение непосредственно самих Правил № 410 приложением, содержащим указанные форму и методические рекомендации. Вторым способом является издание нового нормативного правового акта, утверждающего указанные положения, и включение в Правила № 410 ссылки на вновь принятый акт.

50 Второй вариант представляется предпочтительней ввиду того, что в условиях происходящих в правовой сфере изменений, а также с учетом правоприменительной практики и проблем, выявляемых в отдельных регионах, он позволит при необходимости вносить изменения и дополнения в методические рекомендации по заполнению формы отказа в согласовании/утверждении проекта инвестиционной программы без изменения самих Правил № 410.

51 Особое внимание при разработке указанных изменений следует обратить на важность включения следующих положений.

52 Во-первых, форма отказа должна иметь четкую структуру и предусматривать раздел, содержащий расчёт недоступности тарифа регулируемой организации для потребителей, в случае отказа в согласовании проекта инвестиционной программы на основании п. 26(1), пп. «а» п. 30, пп. «а» п. 40 Правил № 410. При этом в указанной форме необходимо предусмотреть обязательные к заполнению поля, раскрывающие причины и обоснование отказа в утверждении инвестиционной программы, а также указания на конкретную часть, требующую доработку.

53 Разработка унифицированных формул и формы предоставления расчета доступности тарифа позволит регулируемым организациям качественно подготовить и предоставить контррасчет в установленные для доработки сроки. Кроме того, унифицированная форма конечного решения уполномоченного органа позволит решить проблему различной правоприменительной практики в регионах. Данное обстоятельство позволит решить проблему износа тепловых сетей на территории всего государства, а не только отдельных его частях, что окажет существенное влияние на повышение качества теплоснабжения в целом, а также поднимет авторитет регулятора за счет исключения случаев принятия неправомερных решения, в частности отказов в утверждении инвестиционных программ.

54 Более того, следует закрепить ответственность должностных лиц уполномоченного органа за несоблюдение указанной формы отказа. К примеру, не применение данной формы и отсутствие обосновывающих отказ материалов должно послужить безусловным основанием для признания такого отказа в утверждении инвестиционной программы неправомερным. Данные положения помогут исключить злоупотребления со стороны уполномоченного органа, и как следствие облегчат осуществление контроля контролирующими органами.

55 Во-вторых, в целях недопущения неправильного толкования норм права необходимо:

56 1. Установить запрет на сравнение экономически обоснованного и льготного тарифов при оценке доступности тарифа. Установление льготных тарифов является механизмом защиты прав отдельных категорий потребителей, в связи с чем неверным является учет подобного более выгодного для потребителя тарифа при рассмотрении инвестиционной программы и анализе доступности тарифа. Ввиду того обстоятельства, что даже без корректировки на инвестиционную программу разница между указанными тарифами превышает предельный индекс, их сравнение некорректно и в любом случае приведёт к необоснованному отказу, даже в условиях возможного снижения экономически обоснованного тарифа регулируемой организации.

57 2. Закрепить критерии определения наиболее невыгодного для потребителя набора коммунальных услуг, а также установить четкий перечень обстоятельств, при которых возможно изменение выбранного объекта для расчёта после предоставления доработанной инвестиционной программы. В связи с

быстроменяющимися событиями в экономической и иных сферах государства может сложиться ситуация, при которой в день направления инвестиционной программы в уполномоченный орган и на момент ее утверждения под категорию наиболее невыгодного набора коммунальных услуг будут подпадать разные объекты. Именно поэтому важно проработать механизм расчета такого набора таким образом, чтобы позволить регулируемой организации вовремя внести изменения в инвестиционные составляющие. В том числе, в качестве решения указанной проблемы предлагается закрепление обязанности осуществлять предварительный расчет доступности тарифа на первоначальном этапе проверки инвестиционной программы, и ввести запрет на изменение объекта, учитываемого при расчете доступности тарифа, в случае ее согласования.

⁵⁸ Кроме того, представляется необходимым дополнить Правила № 410 пунктом 41 следующего содержания: «Отказ в утверждении инвестиционной программы органом местного самоуправления в соответствии с пунктом 40 настоящих Правил должен быть обоснован. При этом такой отказ должен содержать основание для отказа и расчёт, подтверждающий правомерность отказа».

⁵⁹ Помимо указанных мер, существует также необходимость корректировки сроков утверждения инвестиционной программы. Как было указано выше, различие в сроках принятия конечного решения об утверждении инвестиционной программы и тарифных решений может привести к неоправданному исключению отдельных инвестиционных составляющих.

⁶⁰ Приведение рассматриваемых сроков в соответствие со сроками принятия тарифных решений органом регулирования таким образом, чтобы эти сроки стали тождественными, позволит регулируемой организации включить в инвестиционную программу все необходимые мероприятия. Однако представляется неверным продление возможности любой корректировки инвестиционной программы вплоть до 20 декабря, так как в противном случае это могло бы повлечь со стороны регулируемых организаций определенное злоупотребление, что в свою очередь негативно сказалось бы на качестве проработки устанавливаемых регулятором тарифов.

⁶¹ Между тем, полагаем, что при условии несущественного превышения прогнозируемого уровня тарифа регулируемой организации возможно допущение продления срока утверждения окончательного варианта инвестиционной программы с целью недопущения необоснованного исключения отдельных инвестиционных проектов. При этом на регулируемую организацию следует возложить обязанность предоставить в установленный срок доработанную инвестиционную программу, с учетом которой тарифы оставались бы доступными, а непредставление такой программы повлекло бы отказ в утверждении. Таким образом, в случае снижения фактического тарифа на теплоснабжение уполномоченный орган был бы вправе утвердить первоначальную инвестиционную программу, а в случае сохранения тарифа на прежнем уровне – откорректированную инвестиционную программу. Данное решение способствует обеспечению реализации максимального количества инвестиционных проектов, что важно для всех участников правоотношений в сфере теплоснабжения.

Представляется, что вышеперечисленные изменения позволят устранить существующие проблемы в правовом регулировании инвестиционных программ в сфере теплоснабжения, что в свою очередь окажет положительное влияние на обеспечение энергобезопасности государства.

Библиография:

1. Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» (с изменениями и дополнениями от 01.05.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 01.05.2022
2. См.: Ващуков А.А. Особенности оценки эффективности инвестиционных проектов по модернизации сферы теплоснабжения РФ // Национальная ассоциация ученых (НАУ). 2015. № III (8). С. 8 (7-11 с.); Титов Г.И., Новопашина Н.А., Титов В.Г. Причины повреждаемости тепловых сетей // Вестник СГАСУ. Градостроительство и архитектура. № 2 (23). С. 19-22. DOI: 10.17673/Vestnik/2016/02/4
3. См.: URL: <https://eenergy.media/archives/19313>; URL: <https://expert.ru/siberia/2019/20/sibir-iznoshennaya/>; URL: https://www.tatar-inform.ru/news/stepen-iznosa-teplovyyh-setey-po-tatarstanu-dostigla-54-5828040?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop
4. Постановление Правительства РФ от 05.05.2014 № 410 «О порядке согласования и утверждения инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, а также требований к составу и содержанию таких программ (за исключением таких программ, утверждаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации об электроэнергетике)» (вместе с «Правилами согласования и утверждения инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения, а также требований к составу и содержанию таких программ (за исключением таких программ, утверждаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации об электроэнергетике)») (с изменениями и дополнениями от 29.08.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 31.08.2022
5. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 07.10.2022) // Собрание законодательства РФ. 03.01.2005. № 1 (часть 1). Ст. 14
6. Решение Арбитражного суда Омской области от 07.07.2020 по делу № А46-3970/2020 // <https://kad.arbitr.ru/>
7. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (с изменениями и дополнениями от 07.10.2022) // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3012

8. Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 29.10.2020 по делу № А46-3970/2020 // <https://kad.arbitr.ru/>
9. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10.03.2021 по делу № А46-3970/2020 // <https://kad.arbitr.ru/>
10. Приказ Региональной энергетической комиссии Омской области от 08.08.2016 № 22-П «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги "Утверждение инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения» (с изменениями и дополнениями от 02.11.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 09.08.2016
11. Федеральный закон Российской Федерации от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 08.05.2006. № 19. Ст. 2060
12. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации» (вместе с «Основами формирования индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации») (с изменениями и дополнениями от 03.03.2022) // Собрание законодательства РФ. 12.05.2014. № 19. Ст. 2434
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения» (с изменениями и дополнениями от 10.10.2022) // Собрание законодательства РФ. 29.10.2012. № 44. Ст. 6022

Problems of Legal Regulation of Approval of Heat Supply Investment Programs

Nadezhda V. Golub

*Territorial Generating Company No. 11 Joint-Stock Company
Russian Federation*

Abstract

It is impossible to ensure uninterrupted heat energy supply if heat systems are in an unsatisfactory condition, and therefore the deterioration of heat systems is a major concern for the state. Nevertheless, in view of tariffs established for regulated entities, an investment program is often the only way to take measures aimed at heat system reconstruction and modernization. Currently, there are a number of gaps in the legal regulation of investment program approval, which, if not addressed, make it impossible to fully implement heat supply investment programs. The lack of requirements for refusal to approve investment programs cause a lot of problems for heat supply organizations. These problems have not been adequately covered by the legal doctrine and have not been addressed by the legislator. The author has studied the major problems associated with the legal regulation of heat supply investment program review and offered ways to address them.

Keywords: energy law, legal regulation in the heat supply sector; investment program approval

Publication date: 27.12.2022

Citation link:

Golub N. Problems of Legal Regulation of Approval of Heat Supply Investment Programs // Energy law forum – 2022. – Issue 4 C. 56-64 [Electronic resource]. URL: <https://mlcjournal.ru/S231243500023543-5-1> (circulation date: 19.05.2024). DOI: 10.18254/S231243500023545-7