Управление по экономике отраслей ТЭК

Управление по стратегическим исследованиям в энергетике

Законодательные инициативы по укреплению платежной дисциплины среди потребителей энергоресурсов

Материалы к обсуждению

май 2014

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3 июня Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации (далее - Аналитический центр) проводит конференцию «Способы укрепления платежной дисциплины среди потребителей энергоресурсов».

В настоящее время рассматривается ряд законопроектов, направленных на укрепление платежной дисциплины потребителей. Разработан и внесен в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергоресурсов» (проект, принятый в первом чтении, и проект, подготовленный Минэнерго России). Разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу порядка оказания коммунальных услуг и отношений в сфере правления жилищным фондом». На конференции будут обсуждаться основные положения, включенные в указанные законопроекты, а также будут рассмотрены предложения экспертного сообщества, которые не вошли в проекты законодательных актов.

В работе конференции будут участвовать представители федеральных и региональных органов исполнительной и законодательной власти, производители и потребители энергетических, коммунальных ресурсов и услуг, представители профессионального и экспертного сообщества из различных субъектов Федерации. В частности участие примут представители Комитета Совета Федерации ФС Российской Федерации по экономической политике, Минэнерго России, НП «Совет рынка», НП «ГП и ЭСК», ОАО «ЭСК РусГидро».

Далее для обсуждения на конференции приведены информационно-аналитические материалы, подготовленные Аналитическим центром.

Содержание:

(I) Состояние платежной дисциплины потребителей энергоресурсов в России 4

(II) Состояние платежной дисциплины в электроэнергетике в России 5

(III) Состояние платежной дисциплины в сфере теплоснабжения в России 11

(IV) Состояние платежной дисциплины в сфере газоснабжения в России.....13

(V) Существующие методы поддержки платежной дисциплины среди различных групп потребителей энергоресурсов 14

(VI) Планируемые изменения в нормативные акты, направленные на повышение платежной дисциплины среди потребителей энергоресурсов 17

(VII) Дополнительные предложения экспертного сообщества, направленные на повышение платежной дисциплины среди потребителей энергоресурсов 26

(VIII) Зарубежная теория и практика: некоторые примеры 29

Приложение. Перечни «неотключаемых» потребителей энергоресурсов.....32

(I) Состояние платежной дисциплины потребителей энергоресурсов в России

В данном разделе будет рассмотрена динамика текущей и просроченной дебиторской задолженности (далее – ДЗ) организаций по виду экономической деятельности «Производство, передача и распределение электроэнергии, газа, пара и горячей воды».

По состоянию на 1 января 2014 г. ДЗ по данному разделу составила 1899 млрд. руб., из которой просроченная ДЗ – 351 млрд. руб. (или 18,5%). При этом в структуре совокупной ДЗ на 1 января 2014 г. около 67% приходится на электроэнергетику, 18,5% – на сферу теплоснабжения, 14,5% – на сферу газоснабжения. В структуре просроченной ДЗ на рассматриваемую дату около 57% пришлось на электроэнергетику, 33% – на сферу теплоснабжения, 10% – на сферу газоснабжения.

График 1

Совокупная ДЗ организаций по видам энергоресурсов по состоянию на 1 января, млрд. руб.

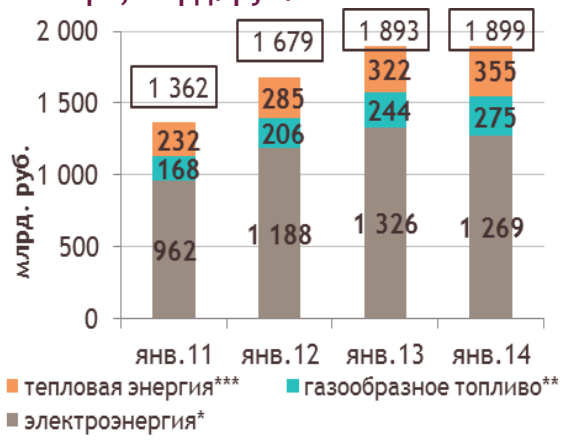
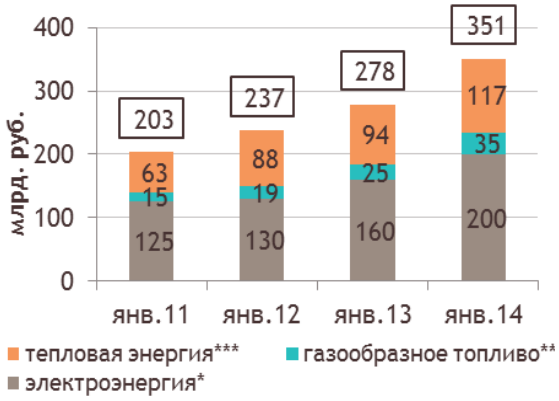


График 2

Просроченная ДЗ организаций по видам энергоресурсов по состоянию на 1 января, млрд. руб.



** Производство, передача и распределение электроэнергии*
*** Производство и распределение газообразного топлива*
**** Производство, передача и распределение пара и горячей воды*

Источник данных – Росстат

Отдельно необходимо отметить, что возможно некоторое смещение при распределении размеров ДЗ между электроэнергетикой и сферой теплоснабжения в силу особенностей методик Росстата. Поэтому ниже приведены совокупные данные по объему ДЗ на теплоэлектростанциях (далее – ТЭС [1]): на 1 января 2014 г. ДЗ ТЭС составляла 386 млрд. руб. (или 20% от совокупной ДЗ по разделу «производство, передача и

[1] КЭС и ТЭЦ

распределение электроэнергии, газа, пара и горячей воды»), из которой просроченная ДЗ – 27%.

График 3

Совокупная ДЗ ТЭС: электроэнергия и тепловая энергия, по состоянию на 1 января, млрд. руб.

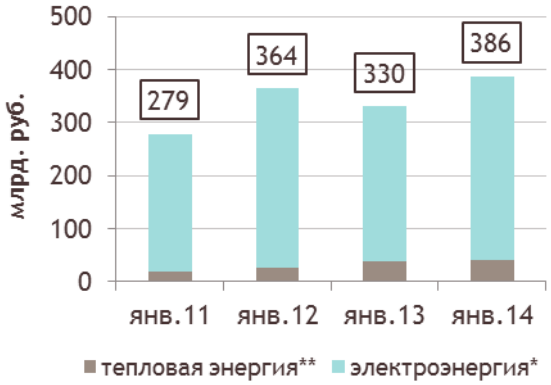
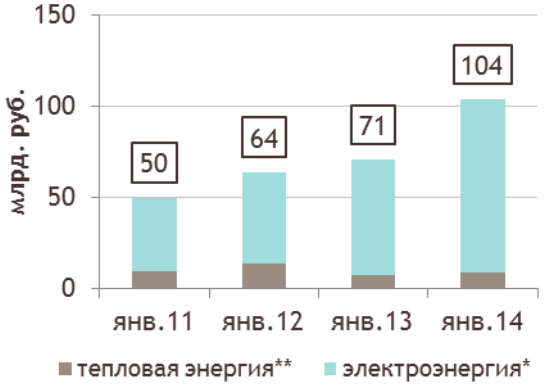


График 4

Просроченная ДЗ ТЭС: электроэнергия и тепловая энергия, по состоянию на 1 января, млрд. руб.



**производство электроэнергии ТЭС, деятельность по обеспечению работоспособности ТЭС*

***производство пара и горячей воды (тепловой энергии) ТЭЦ*

Источник данных – Росстат

(II) Состояние платежной дисциплины в электроэнергетике в России

ДЗ организаций из группы «производство, передача, распределение и торговля электроэнергией» по состоянию на 1 января 2014 г. составляла 1269 млрд. руб. (+32% к 1 января 2011 г.), из которой просроченная — 200 млрд. руб. (+61% к 1 января 2011 г.).[2]

За рассматриваемый период ДЗ по подразделу «производство электроэнергии» выросла в 1,4 раза (из которой просроченная — в 2 раза), по «передаче электроэнергии» — на 3% (просроченная — на 36%), по «торговле электроэнергией» — в 4,7 раза (просроченная — в 3,8 раза), а ДЗ по «распределению электроэнергии» сократилась на 46% (просроченная — на 76%). По «производству электроэнергии» более 95% просроченной ДЗ приходится на ТЭС.

[2] В приведенных ранее аналитических материалах (по электроэнергетике) представленный размер ДЗ был несколько меньше, т.к. не включал данные по деятельности по обеспечению работоспособности электрических сетей.

График 5

ДЗ организаций по состоянию на 1 января, млрд. руб.

*включая деятельность по обеспечению работоспособности электрических сетей

Источник данных — Росстат

График 6

Просроченная ДЗ организаций по состоянию на 1 января, млрд. руб.

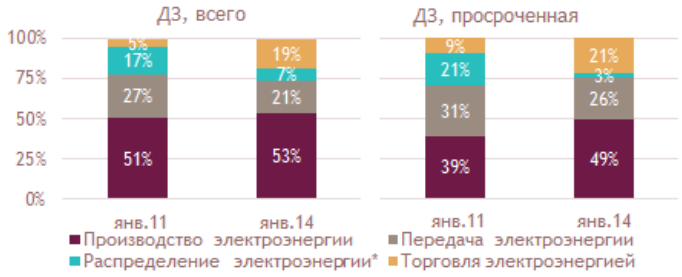
*включая деятельность по обеспечению работоспособности электрических сетей

Источник данных — Росстат

С января 2011 года по январь 2014 года произошли значительные изменения в структуре ДЗ по рассматриваемым группам: с 9% до 21% выросла доля просроченной ДЗ по разделу «торговля электроэнергией», с 39% до 49% — по разделу «производство электроэнергии», доля по разделам «передача и распределение электроэнергии», наоборот, снижается. Таким образом, в настоящее время груз неплатежей в секторе переносится с сетевых компаний на сбытовые (и совокупная ДЗ, и просроченная), а также растет груз просроченной ДЗ, возлагаемой на производителей электроэнергии.

График 7

Структура совокупной и просроченной ДЗ по состоянию на 1 января, %



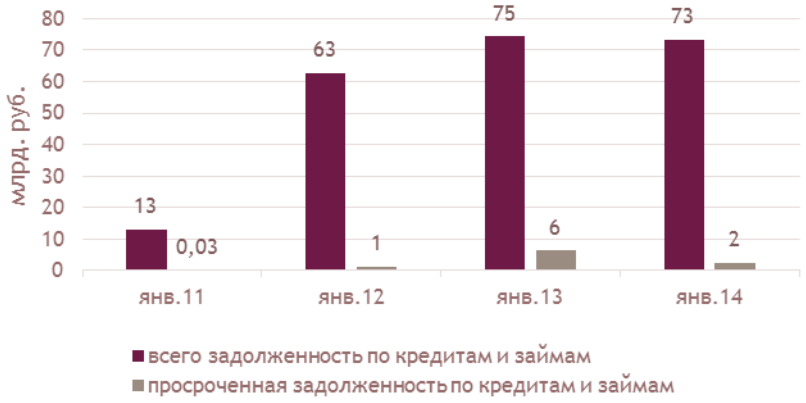
*включая деятельность по обеспечению работоспособности электрических сетей

Источник данных — Росстат

Наблюдается рост задолженности по полученным кредитам и займам по разделу «торговля электроэнергией» (с 13 млрд. руб. на 1 января 2011 г. до 73 млрд. руб. на 1 января 2014 г.).

График 8

Задолженность по полученным кредитам и займам по разделу «торговля электроэнергией» по состоянию на 1 января

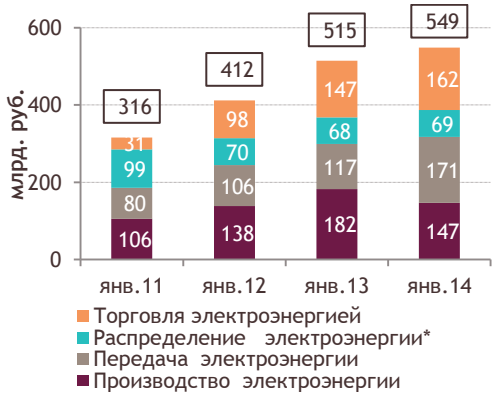


Источник данных — Росстат

На фоне увеличения совокупной и просроченной ДЗ также растет и их объем задолженности перед поставщиками и подрядчиками за полученные товары и услуги.

График 9

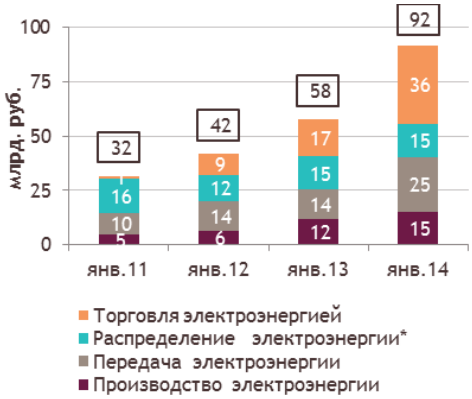
Задолженность поставщикам и подрядчикам, по состоянию на 1 января, млрд. руб. [3]



**включая деятельность по обеспечению работоспособности электрических сетей*
Источник данных — Росстат

График 10

Просроченная задолженность поставщикам и подрядчикам, по состоянию на 1 января, млрд. руб.



**включая деятельность по обеспечению работоспособности электрических сетей*
Источник данных — Росстат

[3] Задолженность поставщикам и подрядчикам за товары, работы и услуги из общей суммы просроченной кредиторской задолженности.

С 1 января 2011 г. по 1 января 2014 г. совокупный размер такой задолженности по рассматриваемым группам вырос в 1,7 раза и составил 549 млрд. руб. (размер просроченной задолженности увеличился почти в 3 раза и достиг 92 млрд. руб.). Наиболее значительным образом за рассматриваемый период увеличилась задолженность по поставщикам и подрядчикам по разделу «торговля электроэнергией» — в 5,2 раза (просроченная — в 27,7 раза).

По сравнению с оптовым рынком электроэнергии и мощности (далее — ОРЭМ), на котором ДЗ за 2013 год снизилась на 0,7 млрд. руб. (с 1 января 2013 г. по 1 января 2014 г.) и составила по состоянию на 1 января 2014 г. 48,5 млрд. руб., задолженность на розничных рынках электроэнергии (далее — РРЭ) растет (данные НП «Совет рынка»).

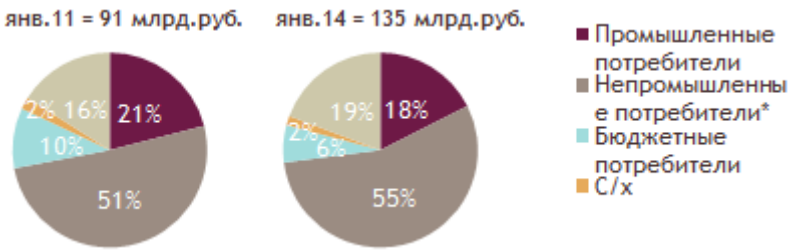
Структуру задолженности на РРЭ по группам потребителей электрической энергии дает НП «Совет рынка», но только по задолженности перед гарантирующими поставщиками (далее — ГП), которая составляет около 135 млрд. руб. по состоянию на 1 января 2014 г. Еще около 100 млрд. руб. составляет ДЗ прочих сбытовых компаний (независимых ЭСК и других), у которых структура задолженности должна быть несколько другой (сравнение с данными по совокупной ДЗ, предоставляемыми Росстатом).

По состоянию на 1 января 2014 г. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года задолженность на РРЭ выросла на 22,3 млрд. руб. (с 2012 по 2013 год — на 35 млрд. руб.).

В структуре ДЗ ГП преобладают непромышленные потребители (55%), примерно с одинаковой долей расположены группы «население» (19%) и «промышленные потребители» (18%), значительно меньшую долю занимают бюджетные организации (6%) и сельхозпроизводители (2%).

График 11

Структура дебиторской задолженности ГП на РРЭ по группам потребителей



** — территориальные сетевые организации, муниципальные унитарные предприятия, предприятия ЖКХ*

Источник данных — НП «Совет рынка»

Платежная дисциплина на РРЭ значительно различается по субъектам Российской Федерации. НП «Совет рынка» ранжирует регионы по уровню полноты и своевременности расчетов на РРЭ (в целом по РРЭ, по предприятиям ЖКХ и по бюджетным организациям). В текущем обобщенном рэнкинге первое место по платежной дисциплине занимает Новосибирская область, последнее — Чеченская республика.

Непромышленные потребители

Доля непромышленных потребителей в общей структуре задолженности на РРЭ перед ГП на 1 января 2014 г. составила около 55%, или 75 млрд. руб.

К данной группе потребителей относятся:

- территориальные сетевые организации (приобретение электроэнергии в целях компенсации потерь, а также на собственные нужды);
- предприятия ЖКХ (теплоснабжающие организации, водоснабжающие организации, исполнители коммунальных услуг (ИКУ — управляющие компании, ТСЖ);
- иные государственные и муниципальные унитарные предприятия (оборонный сектор и др.).

Основные проблемы:

- недостаток средств у непромышленных потребителей на погашение задолженности перед энергоснабжающими организациями. В частности, из-за наличия задолженности потребителей услуг предприятий ЖКХ, территориальных сетевых организаций, от которых поступают средства на погашение задолженности по электроэнергии;
- проблема неплатежей среди организаций, арендующих имущество ГУП и МУП или управляющих имуществом ГУП и МУП по договору концессии;
- отсутствие гарантий своевременного и полного исполнения обязательств перед энергосбытовыми организациями;
- наличие статуса «неотключаемого» потребителя[4], способствующего снижению ответственности руководителей данных организаций (ограниченные возможности по введению ограничений режима энергопотребления при возникшей задолженности);

[4] Потребители, ограничение режима потребления электрической энергии которых может привести к экономическим, экологическим, социальным последствиям. Здесь и далее — «неотключаемые» потребители. Полный перечень – в приложении.

- среди исполнителей коммунальных услуг нередки случаи накопления задолженности перед РСО с последующей процедурой банкротства. В этом случае РСО не получает средств, которые поступили от граждан на счета ИКУ.

Население

Доля населения в общей структуре задолженности на РРЭ перед ГП на 1 января 2014 г. составила около 19%, или 26 млрд. руб.

Платежная дисциплина населения по сравнению с другими группами потребителей находится на довольно высоком уровне. Так, уровень оплаты электроэнергии населением колеблется в диапазоне 85–90%, что примерно соответствует среднему уровню по всем потребителям, но заметно превышает показатель по бюджетным организациям. При этом в срок коммунальные платежи оплачивают не более 65% населения, 20% населения задерживают плату до 3-х месяцев, 7% —до полугода, еще 8% оплачивают счета за коммунальные услуги только после применения к ним тех или иных ограничительных мер (по оценкам представителей комитета Государственной Думы Российской Федерации по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству)[5].

Существует большая дифференциация по собираемости платежей за электроэнергию среди населения по различным регионам страны, а также внутри одного региона. Причиной этому служат как объективные причины (например, разница в уровне доходов населения), так и причины, вызванные неэффективной работой конкретных энергосбытовых и управляющих компаний, занимающихся взиманием платы за электроснабжение.

По платежной дисциплине население можно разделить на три группы:

- недисциплинированные;
- несостоятельные;
- несогласные с уровнем тарифов и/или с качеством предоставляемой услуги.

Промышленность

Доля промышленных потребителей в общей структуре задолженности на РРЭ перед ГП на 1 января 2014 г. составила около 18%, или 24 млрд. руб.

[5] По данным, представленным по итогам парламентских слушаний в Государственной Думе Российской Федерации на тему «Проблемы неплатежей и задолженностей в жилищно-коммунальном хозяйстве: пути решения (законодательные аспекты)».

Основные проблемы:

- рост затрат на электроэнергию в структуре издержек, снижение платежеспособности;
- среди неплательщиков — опасные производства из перечня «неотключаемых» потребителей;
- подключение на законном основании к энергопринимающему оборудованию потребителя третьих лиц, что не позволяет ограничить потребление клиента в случае возникновения неплатежей.

Бюджетные организации

Доля бюджетных потребителей в общей структуре задолженности на РРЭ перед ГП на 1 января 2014 г. составила около 6%, или 8 млрд. руб.

Образование задолженности за поставку электроэнергии у потребителей, финансируемых из бюджетных средств, а также отсутствие со стороны органов местного самоуправления своевременных мер к урегулированию возникающих проблем обуславливается следующими причинами:

- нехватка денежных средств, выделенных на оплату приобретения электроэнергии, в конце года, вызванная неточностями в процессе планирования бюджетов соответствующих уровней;
- наличие статуса «неотключаемого» потребителя, способствующего снижению ответственности руководителей бюджетных организаций и чиновников, отвечающих за формирование соответствующих бюджетов;
- отсутствие субсидиарной ответственности бюджетов, из которых происходит финансирование организаций;
- нецелевое использование и растрата бюджетных средств.

(III) Состояние платежной дисциплины в сфере теплоснабжения в России

Совокупная ДЗ по разделу «Производство, передача и распределение пара и горячей воды (тепловой энергии)» по состоянию на 1 января 2014 г. составила 355 млрд. руб., что на 53% превышает показатель 1 января 2011 г.

Просроченная ДЗ составляет 117 млрд. руб. (+86% к 1 января 2011 г.), или 33% от совокупной ДЗ. В структуре задолженности, по данным Росстата, 49% приходится на

котельные, 37% – на передачу, распределение и торговлю тепловой энергией, 12% – на ТЭЦ.

График 12

Совокупная ДЗ в сфере теплоснабжения по состоянию на 1 января, млрд. руб.

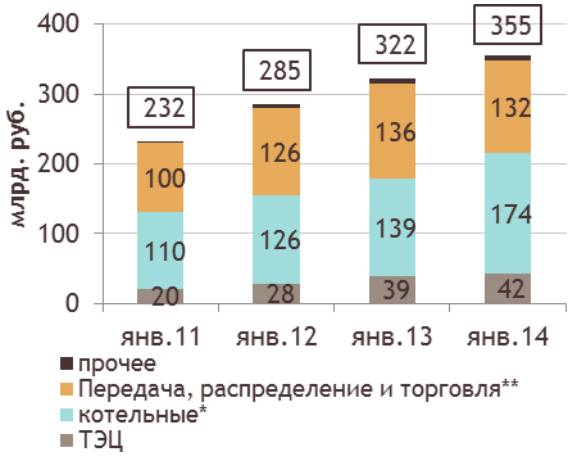
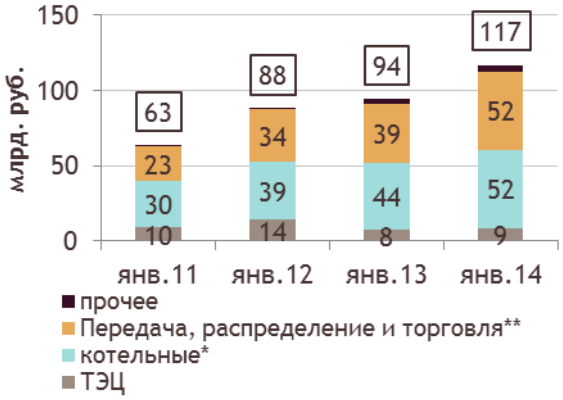


График 13

Просроченная ДЗ в сфере теплоснабжения по состоянию на 1 января, млрд. руб.



**включая деятельность по обеспечению работоспособности котельных*

***включая деятельность по обеспечению работоспособности тепловых сетей*

Источник данных — Росстат

По данным НП «Совет производителей энергии», в структуре дебиторской задолженности *крупных энергетических компаний* по состоянию на конец 2013 года около 64,5% приходилось на жилищные организации (УК, ТСЖ, ТСО и др.), 3,5% и 3% соответственно – на бюджетные организации и промышленных потребителей, 29% – на прочих потребителей.

Проблемы, с которыми сталкиваются организации в сфере теплоснабжения, по неплатежам по указанным группам потребителей во многом совпадают с теми проблемами, с которыми сталкиваются организации из сферы электроснабжения. К основным проблемам, с которыми сталкиваются в сфере теплоснабжения, можно отнести:

- проблему низкой мотивации к оплате среди некоторых групп потребителей («неотключаемых» потребителей);
- проблемы, возникающие при сдаче в аренду имущества, используемого в сфере ЖКХ (муниципальное или государственное имущество): отсутствие субсидиарной ответственности;

- несвоевременное или неполное перечисление денежных средств по статьям расходов на оплату энергоресурсов бюджетными организациями, казенными предприятиями и т.д. со стороны органов федеральной, региональной и муниципальной власти.

(IV) Состояние платежной дисциплины в сфере газоснабжения в России

Совокупная ДЗ по разделу «Производство и распределение газообразного топлива» по состоянию на 1 января 2014 г. составила 275 млрд. руб., что на 64% превышает показатель января 2011 года. По данным Росстата, при этом просроченная ДЗ за рассматриваемый период выросла в 2,3 раза (с 15 млрд. руб. по состоянию на начало 2011 года до 35 млрд. руб. по состоянию на начало 2014 года).

График 14

Совокупная и просроченная ДЗ в сфере газоснабжения по состоянию на 1 января, млрд. руб.

Источник данных — Росстат

Необходимо отметить, что данные по просроченной задолженности на газ, предоставляемые Росстатом и ООО «Газпром межрегионгаз», значительно отличаются. Так, по данным ООО «Газпром межрегионгаз», просроченная ДЗ компании на 1 января 2014 г. составляла 115,8 млрд. руб. (по данным Росстата, просроченная ДЗ в сфере газоснабжения на 1 января 2014 г. составила 35 млрд. руб.).

По данным ООО «Газпром межрегионгаз», в структуре просроченной ДЗ по группам потребителей преобладают население и сектор коммунальных услуг (37% и 33% соответственно).

График 15

Структура продаж газа на внутреннем рынке в 2013 году и структура просроченной ДЗ ООО «Газпром межрегионгаз» на 1 апреля 2014 г.

**В структуре продаж газа на внутреннем рынке бюджетные потребители включены в раздел «прочие»*

Источник - ООО «Газпром межрегионгаз»

К основным организациям, имеющим просроченную задолженность за газ, со стороны коммунального комплекса относятся организации сферы теплоснабжения, исполнители коммунальных услуг. Проблемы принципиально совпадают с указанными выше по другим видам энергетических ресурсов.

Наличие просроченной задолженности со стороны бюджетных предприятий и предприятий электроэнергетики, по данным ООО «Газпром межрегионгаз», в основном является проблемой отдельных предприятий.

(V) Существующие методы поддержки платежной дисциплины среди различных групп потребителей энергоресурсов

В регионах используют различные методы для увеличения платежной дисциплины потребителей. На уровне субъектов Федерации гарантирующие поставщики регулярно публикуют список должников и черные списки поставщиков ресурсов по услугам ЖКХ. На местном уровне используются различные способы стимулирования повышения платежной дисциплины — от предупреждений до полного ограничения поставок энергоресурсов.

Основные меры

- Административные штрафы

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП) предусмотрены административные штрафы за самовольное подключение к энергетическим сетям, нефтепроводам, нефтепродуктопроводам и газопроводам, а также за самовольное (безучетное) использование электрической, тепловой энергии, нефти, газа или нефтепродуктов: для граждан – в размере от 3 до 4 тыс. руб., для административных лиц — от 6 до 8 тыс. руб., для юридических лиц — от 60 до 80 тыс. руб.

- Ограничение режима потребления энергоресурсов

Правила ограничения режима потребления электроэнергии регламентируются постановлением Правительства Российской Федерации № 442 от 2012 года[6]. Правила ограничения потребления газа регулируются постановлением Правительства Российской Федерации № 162 от 1998 года.[7] Правила ограничения потребления тепловой энергии задаются постановлением Правительства Российской Федерации от 2012 года.[8]

В документах обозначены правила по частичному или полному ограничению режима потребления энергоресурсов по различным группам потребителей. В случае каждого из энергоресурсов существуют перечни отдельных групп потребителей, потребление которых ограничивать запрещается – «неотключаемые» потребители (более подробно — см. приложение).

- Неустойка

Законодательством определен круг потребителей (Жилищный кодекс — население, Гражданский кодекс — промышленные предприятия, бюджетные организации и др.), которые, в случае несвоевременного и (или) неполного внесения платы за услуги поставки энергоресурсов, обязаны уплатить кредитору (поставщику) пени. Объем пеней считается с использованием коэффициента в размере 1/300 ставки рефинансирования Банка России, действующей на момент оплаты. Размер штрафа формируется от не выплаченных в срок сумм за каждый день просрочки, начиная со следующего дня после наступления установленного срока оплаты по день фактической выплаты включительно.

---

[6] Правила полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической энергии. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 мая 2012 г. № 442.

[7] «Об утверждении правил поставки газа в Российской Федерации». Постановление Правительства Российской Федерации от 5 февраля 1998 г. N 162

[8] «Об организации теплоснабжения в Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2012 г. № 808.

Согласно действующему законодательству и размеру ставки рефинансирования ЦБ (8,25% на март — апрель 2014 г.) итоговый размер пени составляет 10,3% годовых (1/300*8,25%*365=10,3%).

- Судебное разбирательство по взысканию задолженности.
- Предоставление финансовых гарантий.

Наиболее действенным методом в отношении потребителя является угроза отключения или непосредственно отключение доступа к электроэнергии. Однако зачастую данный метод реализовать не представляется возможным, т. к. многие неплательщики входят в группу «неотключаемых» потребителей.

В отношении таких потребителей может предусматриваться особый порядок предоставления обеспечения обязательств по оплате стоимости энергоресурсов.

Такой способ в законодательстве предусмотрен по оплате стоимости электрической энергии в случае их обслуживания ГП[9], включающей стоимость услуг по передаче электрической энергии и услуг, оказание которых является неотъемлемой частью процесса поставки электрической энергии потребителям (далее — особый порядок предоставления обеспечения обязательств).

Перечень потребителей, в отношении которых предусматривается особый порядок предоставления обеспечения обязательств, формируется ежегодно, до 1 июля, уполномоченным федеральным органом, уполномоченным органом субъекта Российской Федерации соответственно на основании обращений потребителей, органов государственной власти, органов местного самоуправления, ответственных за функционирование таких потребителей.

Ограничение режима потребления потребителей, в отношении которых предусмотрен особый порядок предоставления обеспечения обязательств, не вводится до истечения срока действия предоставленного обеспечения при условии, что величина предоставленного обеспечения на дату возникновения оснований для ограничения режима потребления равна или превышает размер неисполненных обязательств этих потребителей.

Прочие меры

- формирование графиков реструктуризации задолженности, заключение соглашений о погашении долга в рассрочку;

[9] В соответствии с бюджетным законодательством России за счет средств бюджета (бюджетов) различных уровней бюджетной системы России.

- «черный список» должников, рейтинги потребителей энергии (надежные и ненадежные плательщики) – для юридических лиц;
- временное ограничение выезда за рубеж по решению суда (для населения);
- передача долгов потребителей за энергоресурсы коллекторским агентствам.

(VI) Планируемые изменения в нормативные акты, направленные на повышение платежной дисциплины среди потребителей энергоресурсов

Проект ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергоресурсов» (Проект № 348213-6, принятый 18 декабря 2013 г. в первом чтении Государственной Думой Российской Федерации)[10]

В Первом чтении был принят ряд изменений в КоАП, в Федеральный закон № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (35-ФЗ), в Жилищный кодекс Российской Федерации. Изменения касались различных топливно-энергетических ресурсов.

Изменения в КоАП

- **Штрафы.** Предусматривается увеличение размера административного штрафа за самовольное подключение к электрическим и тепловым сетям, нефтепроводам, нефтепродуктопроводам и газопроводам, а также за самовольное (безучетное) использование электрической, тепловой энергии, нефти, газа или нефтепродуктов[11]. Административный штраф за указанные нарушения составит для граждан до 50 тыс. руб.; для должностных лиц – 10–200 тыс. руб.; для юридических лиц – 100–300 тыс. руб.

Изменения в 35-ФЗ «Об электроэнергетике»

- **Неустойка.** За несвоевременное и (или) неполное внесение платы за оказанные услуги по передаче электроэнергии ГП, ЭСК или потребитель должны выплатить сетевой организации пени в размере 1/170 ставки рефинансирования Банка России от не уплаченной в срок суммы за каждый день просрочки.
- **Неустойка.** За несвоевременное и (или) неполное внесение платы за электроэнергию потребитель должен выплатить ГП пени в размере 1/170 ставки рефинансирования ЦБ от не уплаченной в срок суммы за каждый день просрочки.

---

[10] Разработан во исполнение протокола заседания Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития ТЭК и экологической безопасности от 10 июля 2012 г. № А60-26-8 (раздел III, пункт 2).
[11] Точные формулировки см. в законопроекте.

- **Финансовые гарантии от ряда потребителей электроэнергии.** Предусмотрено уточнение при определении категорий «неотключаемых» потребителей электроэнергии, которые в соответствии с определенным порядком обязаны предоставлять обеспечение обязательств по оплате электроэнергии и услуг по передаче электроэнергии (в случае обслуживания указанных потребителей гарантирующим поставщиком). Правительство Российской Федерации определяет категории «неотключаемых» потребителей, которые должны предоставлять обеспечение обязательств. Органы исполнительной власти субъектов формируют поименный перечень «неотключаемых» потребителей, которые должны предоставлять обеспечение обязательств, исходя из категорий, определенных Правительством Российской Федерации.

Изменения в Жилищный кодекс

- **Неустойка.** За несвоевременное и (или) неполное внесение платы за жилое помещение и коммунальные услуги (за исключением взносов на капитальный ремонт) лица обязаны выплатить кредитору пени в размере 1/170 ставки рефинансирования Банка России от не уплаченной в срок суммы за каждый день просрочки (ранее — 1/300 ставки рефинансирования).

Проект ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с укреплением платежной дисциплины потребителей энергоресурсов» (от 26 марта 2014 г. Минэнерго России)

Проект Федерального закона от 26 марта 2014 г., опубликованный на сайте Минэнерго России, предусматривает значительное расширение способов, направленных на укрепление платежной дисциплины потребителей ТЭР, по сравнению с положениями, принятыми в первом чтении. Ниже указаны основные направления, касающиеся укрепления платежной дисциплины потребителей ТЭР.

Изменения в КоАП

- **Уточнение понятия.** Энергетические сети заменены на электрические и тепловые сети.

- **Дисквалификация.** Предусматривается введение дисквалификации для должностных лиц на 1–2 года за самовольное подключение к электрическим и тепловым сетям, нефтепроводам, нефтепродуктопроводам и газопроводам, а также за самовольное (безучетное) использование электрической, тепловой энергии, нефти, газа или нефтепродуктов.

- **Штрафы и дисквалификации.** Появление ответственности за нарушение порядка введения полного или частичного ограничения режима потребления электрической энергии (мощности), тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя, газа, а

также порядка временного прекращения или ограничения водоснабжения, водоотведения, транспортировки воды и (или) сточных вод. Предполагается наложение административного штрафа на должностных лиц или дисквалификация, штраф для юридических лиц.

- **Штрафы и дисквалификации.** Появление ответственности за невыполнение «неотключаемым» потребителем электроэнергии мероприятий, которые обеспечат возможность введения в отношении данного потребителя ограничения режима потребления: наложение административного штрафа на должностных лиц или дисквалификация, штраф для юридических лиц.
- **Штрафы и дисквалификации.** Появление ответственности за нарушение порядка предоставления обеспечения исполнения обязательств по оплате электроэнергии (мощности), газа, горячей, питьевой, технической воды, водоотведения, тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя, сопряженное с неисполнением обязательств по их оплате: наложение административного штрафа на должностных лиц или дисквалификация, штраф для юридических лиц.

Изменения в 35-ФЗ «Об электроэнергетике»

- **Неустойка**. За несвоевременное и (или) не полное внесение платы за оказанные услуги по передаче электроэнергии потребитель услуг должен выплатить сетевой организации пени в размере 1/170 ставки рефинансирования ЦБ от не уплаченной в срок суммы за каждый день просрочки.
- **Неустойка**. За несвоевременное и (или) не полное внесение платы за электроэнергию потребитель должен выплатить ГП пени в размере 1/170 ставки рефинансирования ЦБ от не уплаченной в срок суммы за каждый день просрочки.
- **Финансовые гарантии от ряда потребителей электроэнергии.** Уточнен механизм определения категорий «неотключаемых» потребителей электроэнергии, которые в соответствии с определенным порядком обязаны предоставлять обеспечение обязательств по оплате электроэнергии и услуг по передаче электроэнергии. Правительство Российской Федерации устанавливает критерии для таких потребителей (получающим электроэнергию (мощность) по договорам, заключенным с ГП). Указанное обязательство может возникать у тех потребителей, которые ранее не исполняли свои обязательства по оплате электроэнергии (или исполняли ненадлежащим образом), но не распространяется на государственные органы, казенные и бюджетные учреждения. Перечень таких потребителей формируется на уровне субъекта Российской Федерации, на основе данных, полученных от гарантирующего поставщика. Обеспечение исполнения обязательств предоставляется установленными потребителями электроэнергии в виде

безотзывной банковской гарантии, безотзывной государственной или муниципальной гарантии, также допускаются иные способы обеспечения по согласованию с ГП. Такие потребители также обязуются реализовывать мероприятия, необходимые для их отключения и предотвращения неблагоприятных последствий из-за отключения.

- **Возможность раздельного ограничения потребления.** В случае если владелец энергопринимающего устройства или объекта электроэнергетики осуществляет технологическое присоединение третьего лица, он обязан обеспечить возможность введения раздельного ограничения режима потребления электроэнергии.
- **Обязательства для «неотключаемых» потребителей электроэнергии.** Такие потребители обязаны устранить причины, являющиеся основанием для введения ограничения их режима потребления, либо выполнить все необходимые мероприятия, обеспечивающие возможность отключения без наступления каких-либо экономических, экологических, социальных последствий.

Изменения в Жилищный кодекс

- Разделение потребителей на собственников и иных законных владельцев нежилых помещений в многоквартирном доме, а также на иных лиц.
- **Неустойка.** При несвоевременном и (или) неполном внесении платы за жилое помещение и коммунальные услуги (за исключением взносов на капитальный ремонт) собственники и иные законные владельцы нежилых помещений в многоквартирном доме обязаны уплатить кредитору пени в размере 1/170 ставки рефинансирования Банка России от невыплаченной суммы за каждый день просрочки.
- **Неустойка.** При несвоевременном и (или) неполном внесении платы за жилое помещение и коммунальные услуги (за исключением взносов на капитальный ремонт) иные лица обязаны уплатить кредитору пени в размере 1/300 ставки рефинансирования Банка России от невыплаченной суммы за каждый день просрочки (с 1-го по 60-й день задолженности); 1/170 ставки рефинансирования Банка России от невыплаченной суммы за каждый день просрочки (61 и более дней).

Изменения в 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»[12]

- **Неустойка.** При несвоевременном и (или) неполном внесении платы за горячую, питьевую и (или) техническую воду, а также за услуги по договору водоотведения

[12] Изменения указаны только по части неплатежей за ТЭР; меры, направленные на укрепление платежной дисциплины в водоснабжении и водоотведении, в данном обзоре подробно не рассматриваются.

потребитель обязан оплатить пени в размере 1/170 ставки рефинансирования Банка России от невыплаченной суммы за каждый день просрочки.

- **Финансовые гарантии от ряда потребителей** горячей, питьевой и (или) технической воды, а также услуг по договору водоотведения.
- **Финансовые гарантии от арендатора.** В случае если имущество собственника систем водоснабжения и водоотведения[13] сдается в аренду, то арендатор обязан заключить договоры купли-продажи и поставки электроэнергии (мощности), а в случае их заключения с гарантирующим поставщиком также предоставить безотзывные банковские гарантии, обеспечивающие исполнение обязательств по оплате поставляемой электроэнергии (мощности). В предложенных изменениях подробно изложены требования к срокам, размерам гарантий и др.
- **Субсидиарная ответственность арендодателей.** В случае если арендатор нарушает условия оплаты поставленной электроэнергии, арендодатель несет субсидиарную ответственность по требованиям гарантирующего поставщика.

Изменения в 190-ФЗ «О теплоснабжении»

- **Неустойка.** При несвоевременном и (или) неполном внесении платы за тепловую энергию (мощность) и (или) теплоноситель по договору теплоснабжения, заключенному с единой теплоснабжающей организацией (далее — ЕТО), потребитель обязан оплатить пени в размере 1/170 ставки рефинансирования Банка России от невыплаченной суммы за каждый день просрочки.
- **Финансовые гарантии от ряда потребителей тепловой энергии.** В рамках установленных Правительством Российской Федерации критериев у ряда потребителей тепловой энергии возникает обязанность предоставления обеспечения исполнения обязательств по оплате тепловой энергии (мощности) и (или) теплоносителя, поставляемых по договорам теплоснабжения, договорам теплоснабжения и поставки горячей воды, заключенным с ЕТО. Указанное обязательство может возникать у тех потребителей, которые ранее не исполняли свои обязательства по оплате, но не распространяется на государственные органы, казенные и бюджетные учреждения, а также собственников и пользователей (законных владельцев) жилых домов и помещений в многоквартирном доме (МКД), товарищества собственников жилья, жилищно-строительные кооперативы, жилищные кооперативы, управляющие организации. Перечень таких потребителей формируется на уровне субъекта Российской Федерации, на основе данных,

[13] Имущество собственника централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем.

полученных от ЕТО. Обеспечение исполнения обязательств предоставляется установленными потребителями в виде безотзывной банковской гарантии, безотзывной государственной или муниципальной гарантии; также допускаются иные способы обеспечения по согласованию с ЕТО. В предложенных изменениях подробно изложены требования к срокам, размерам гарантий и др.

- **Финансовые гарантии от арендатора.** Если объект теплоснабжения, находящийся в государственной или муниципальной собственности, сдается в аренду, то арендатор обязан заключить договоры купли-продажи и поставки электроэнергии (мощности), газа. В случае их заключения с гарантирующим поставщиком и по каждому из договоров поставки газа арендатор также обязан предоставить безотзывные банковские гарантии, обеспечивающие исполнение обязательств по оплате поставляемой электроэнергии (мощности) и газа. В предложенных изменениях подробно изложены требования к срокам, размерам гарантий и др.
- **Право арендодателя на отказ от исполнения договора аренды.** Договор аренды объектов теплоснабжения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, расторгается во внесудебном порядке в случае одностороннего отказа арендодателя от исполнения договора аренды (при соблюдении ряда условий).
- **Субсидиарная ответственность арендодателя.** В случае если арендодатель не расторгает договор аренды объектов теплоснабжения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, во внесудебном порядке при накопившейся задолженности арендатора за электроэнергию (мощность) перед ГП и за газ, то он несет с арендатором субсидиарную ответственность по погашению задолженности.

Изменения в 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»

- **Право на отказ от исполнения концессионного соглашения.** Концедент вправе в одностороннем внесудебном порядке отказаться от исполнения концессионного соглашения в случае наличия у концессионера подтвержденной в заданном порядке задолженности по оплате любого из ТЭР. Отказ возможен при выполнении заданных в законе условий.
- **Субсидиарная ответственность концедента**. Если концедент не осуществил односторонний внесудебный отказ от исполнения концессионного соглашения, то он несет субсидиарную ответственность с концессионером по требованиям поставщиков энергетических ресурсов по оплате ТЭР.

Изменения в 69-ФЗ «О газоснабжении»

- **Право поставщика газа отказаться от заключения договора.** В случае непредоставления поставщику необходимых для заключения договора поставки газа документов или их недействительности.
- **Неустойка.** В случае несвоевременной и (или) неполной оплаты газа, услуг по его транспортировке потребитель газа обязан уплатить поставщику пени в размере 1/170 ставки рефинансирования Банка России от невыплаченной суммы за каждый день просрочки.
- **Право поставщика газа на прекращение поставок газа.** При несоблюдении потребителями газа условий договоров поставщики вправе уменьшить или прекратить поставки газа в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.
- **Финансовые гарантии от ряда потребителей газа.** Правительство Российской Федерации устанавливает критерии, при соответствии которым у потребителей газа возникает обязанность предоставления обеспечения исполнения обязательств по оплате газа, поставляемого по договорам поставки. Указанное обязательство может возникать у тех потребителей, которые ранее не исполняли свои обязательства по оплате, но не распространяется на государственные органы, казенные и бюджетные учреждения, а также собственников и пользователей (законных владельцев) жилых домов и помещений в МКД, товарищества собственников жилья, жилищно-строительные кооперативы, жилищные кооперативы, управляющие организации. Перечень таких потребителей формируется на уровне субъекта Российской Федерации, на основе данных, полученных от поставщиков газа. Обеспечение исполнения обязательств предоставляется установленными потребителями в виде безотзывной банковской гарантии, безотзывной государственной или муниципальной гарантии; также допускаются иные способы обеспечения по согласованию с поставщиком газа. В предложенных изменениях подробно изложены требования к срокам, размерам гарантий и др.
- **Субсидиарная ответственность.** При несоблюдении условий договоров поставки газа «неотключаемыми» потребителями, приобретение газа которыми финансируется за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, ответственность за оплату поставок газа и оказание услуг по газоснабжению возлагается на соответствующего государственного заказчика.

Изменения в Уголовный кодекс

- За неоднократное самовольное подключение к электрическим сетям, тепловым сетям, нефтепроводам, нефтепродуктопроводам и газопроводам (дополнение статьи «кража»):
  - штрафы (до 80 тыс. руб. или заработная плата или иной доход за период до 6 мес.);
  - или обязательные работы (до 360 часов); или исправительные работы (до года); или принудительные работы (до года);
  - или арест (до 4 месяцев); или ограничение свободы (до 2 лет); или лишение свободы (до 2 лет).

Законопроект «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу порядка оказания коммунальных услуг и отношений в сфере управления жилищным фондом» (Минстрой России от 05 августа 2013 г.)

Законопроект предполагает ряд изменений по укреплению платежной дисциплины за коммунальные услуги. Далее рассмотрены изменения, касающиеся неплатежей за ТЭР.

Изменения в Жилищный кодекс

- **Ограничение на совершение сделок.** Ограничение (обременение) прав на жилое помещение (его части) в случае неисполнения собственником жилого помещения обязательств по внесению платы за жилое помещение и (или) коммунальные услуги в виде ограничения на совершение сделок с жилым помещением (его частью). Стоимость неоплаченных услуг должна превышать значение за 6 расчетных месяцев (подтверждается судебным актом).
- **Инициация собрания собственников помещений многоквартирного дома** (далее — МКД). Ресурсоснабжающая организация (РСО) вправе инициировать общее собрание собственников помещений МКД в случае подтвержденной решением суда задолженности перед РСО за 3 расчетных месяца. На собрании РСО может поднять вопрос об изменении способа управления МКД или о заключении прямого договора по осуществлению поставки в МКД коммунального ресурса (с осуществлением услуг по содержанию и ремонту соответствующих внутридомовых инженерных систем).
- **Неустойка**. Увеличение ставки пени за просрочку оплаты коммунального ресурса с 1/300 до 1/170 ставки рефинансирования от суммы неоплаты за каждый день просрочки.

- **Право заключать прямой договор с РСО.** На основании решения общего собрания собственников помещений в МКД (или иного предусмотренного легитимного собрания), созванного по инициативе РСО, собственники вправе заключить прямой договор на предоставление одной или нескольких коммунальных услуг и содержанию и ремонту соответствующих внутридомовых инженерных систем с РСО. Ответственность за качество предоставляемых услуг несут РСО.
- **Расторжение договора на поставку коммунального ресурса в одностороннем порядке.** РСО вправе расторгнуть договор на поставку коммунального ресурса с УК (или иной организацией, управляющей МКД) при подтвержденной в определенном порядке задолженности за поставленные коммунальные ресурсы за 3 и более расчетных периода. При расторжении договора не должны быть нарушены интересы потребителей, добросовестно исполняющих свои обязательства по оплате соответствующего вида коммунальной услуги.

Изменения 35-ФЗ «Об электроэнергетике»

- Предусмотрена дифференциация сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков.
- **Неустойка**. Потребитель, включая исполнителя коммунальных услуг, несвоевременно и (или) не полностью внесший плату по договору теплоснабжения, обязан оплатить теплоснабжающей организации пени в размере 1/170 ставки рефинансирования Банка России от невыплаченной суммы за каждый день просрочки.

Изменения в 190-ФЗ «О теплоснабжении»

- Предусмотрена дифференциация сбытовых надбавок теплоснабжающих организаций.
- **Неустойка**. Потребитель или покупатель электроэнергии, в том числе исполнитель коммунальных услуг, несвоевременно и (или) не полностью оплативший электроэнергию, обязан уплатить ГП пени в размере 1/170 ставки рефинансирования Банка России от невыплаченной суммы за каждый день просрочки.

Изменения в 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»

- Предусмотрена дифференциация сбытовых надбавок гарантирующих организаций.
- **Неустойка**. Абонент, в том числе исполнитель коммунальных услуг, несвоевременно и (или) не полностью оплативший стоимость принятой воды или услуг водоотведения, обязан уплатить организации, осуществляющей горячее водоснабжение или холодное водоснабжение, водоотведение, пени в размере 1/170 ставки рефинансирования Банка России от невыплаченной суммы за каждый день просрочки.

Изменения в 69-ФЗ «О газоснабжении»

- **Неустойка**. Потребитель газа, в том числе исполнитель коммунальных услуг, несвоевременно и (или) не полностью оплативший стоимость поставленного газа, обязан уплатить поставщику пени в размере 1/170 ставки рефинансирования Банка России от невыплаченной суммы за каждый день просрочки.

Изменения в 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»

- **Обязательства концессионера** по обеспечению надлежащего исполнения обязательств по оплате энергетических (коммунальных) ресурсов.
- **Расторжение концессионного соглашения** на основании решения суда при неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств по оплате энергетических (коммунальных) ресурсов.

Изменения в 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»

- **Ограничение (обременение) прав на жилое помещение (его части)** в случае неисполнения собственником обязательств по внесению платы за жилое помещение и (или) коммунальные услуги.

(VII) Дополнительные предложения экспертного сообщества, направленные на повышение платежной дисциплины среди потребителей энергоресурсов

В данном разделе будут кратко рассмотрены предложения, направленные на укрепление платежной дисциплины, которые не вошли в указанные выше законопроекты.

Розничные рынки электроэнергии – введение требований к повышению финансовой прочности, квалификации субъектов электроэнергетики на розничном рынке. Причина – существование организаций на розничном рынке электроэнергии, которые накапливают кредиторскую задолженность перед контрагентами, а далее проходят процедуру банкротства. Предлагается разработать порядок предварительной квалификации и допуска на розничный рынок электрической энергии (для тех организаций, для которых сейчас подобные требования отсутствуют) или ввести систему финансовых гарантий.

Потребители, неоднократно нарушавшие обязательства по оплате – система авансирования. Предложение по введению системы обязательного авансирования для тех потребителей, которые неоднократно нарушали свои обязательства по оплате ресурса.

Организации, финансируемые из бюджета. В настоящее время при несоблюдении условий договоров поставки энергоресурсов **(некоторых видов)** «неотключаемыми потребителями», приобретение энергоресурсов которыми финансируется за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, ответственность за оплату поставок энергоресурсов и оказание услуг по снабжению энергетическими ресурсами возлагается на соответствующего государственного заказчика. Предлагается распространить данное требование на все виды энергоресурсов. Также есть предложение о конкретизации условий, в рамках которых государственный заказчик покрывает задолженность таких потребителей (длительность задолженности, сроки погашения со стороны государственного заказчика и др.).

Жилищная сфера – предложения по прямым расчетам между собственниками жилых (нежилых) помещений МКД и РСО. Текущая ситуация – в общем случае собственники жилых (нежилых) помещений должны производить расчеты за предоставленные коммунальные услуги с исполнителями коммунальных услуг. Прямые расчёты жителей с ресурсоснабжающими организациями возможны только на основании решения общего собрания собственников помещений в МКД или общего собрания ТСЖ или ЖСК. При этом РСО не может инициировать собрание (на основании Жилищного Кодекса Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации № 124 от 14.02.2012г.). Предлагается упростить порядок перехода собственников помещений в МКД на прямые расчеты с РСО, а также закрепить в нормативных актах возможности компенсации в тарифе затрат на ведение расчетов и прием платежей (при переходе прямых платежей между населением и РСО).

При этом предложения экспертов расходятся в деталях:

Прямые расчеты между жителями и РСО за коммунальный ресурс, расчеты между жителями и ИКУ, ИКУ и РСО за общедомовые нужды (ОДН).

Прямые расчеты между РСО и жителями и за коммунальный ресурс, и за ОДН.

Разделение оплаты коммунального ресурса и оплаты деятельности исполнителя. Жители платят РСО за коммунальный ресурс, а ИКУ – за услуги по обеспечению надлежащей эксплуатации внутридомовых инженерных систем, которые задействованы при поставке ресурса.

Жилищная сфера – проблемы, возникающие при ликвидации ИКУ. Накопленные долги ликвидируемого исполнителя коммунальных услуг не оплачиваются (у ликвидируемой организации нет источников для погашения задолженности, вновь назначенному исполнителю услуг они не передаются). Предлагается: **повышение требований к финансовой прочности и квалификации исполнителей коммунальных услуг:** создание системы саморегулирования или лицензирования ИКУ, или страхования ответственности перед РСО, или введение требования о размере

уставного капитала, который обеспечивает оплату коммунальных ресурсов за несколько периодов.

Жилищная сфера – проблемы, возникающие при смене исполнителя коммунальных услуг. При смене управляющих организаций ИКУ зачастую не передается информация о сформировавшейся задолженности по каждому МКД, что также затрудняет дальнейшее взаимодействие РСО и вновь назначенного ИКУ по существующей задолженности собственников жилья. Предложение: обязать исполнителя коммунальных услуг, у которого заканчивается договор управления МКД, заранее передавать данные о возникшей у собственников жилья задолженности за коммунальные услуги по каждому МКД.

Население – упрощение процедур информирования должников через средства коммуникации (уточнения регламента процедуры в НПА).

Население – предоставление информации о должниках, по которым уже есть судебные решения и выданы исполнительные листы, в организации, отвечающие за формирование кредитных историй.

Население – упрощение процедур раскрытия персональных данных по задолженности за коммунальные услуги. В настоящее время за распространение персональных данных лица третьим лицам без его согласия наступает уголовная или административная ответственность (ФЗ «О персональных данных»). Предлагается ослабить данные меры.

(VIII) Зарубежная теория и практика: некоторые примеры

Проблема просрочки платежей за энергоснабжение, а также иные услуги, в первую очередь коммунальные, наиболее остро стоит перед развивающимися странами. Просрочки случаются во всем мире, но в развивающихся странах зачастую недостаточно развиты механизмы обеспечения выполнения контрактов, включая судебную систему и механизмы досудебного урегулирования споров. В этом случае проблема невыполнения контрактов приобретает системный характер. Ситуация особенно осложняется, если речь идет об услуге, обладающей свойством неисключаемости, то есть ее прекращение для конкретного потребителя будет связано с высокими издержками для продавца.

В связи с этим анализ проблемы неплатежей и разработка рекомендаций в зарубежной литературе часто проводились на базе стран с переходной экономикой, в том числе России, однако некоторые аспекты проблемы нашли отражение в практике стран Запада. Для их определения следует рассмотреть одну из удачных классификаций вариантов проблемы неплатежей, приведенную О. Луговым[14].

Можно выделить три микроэкономические модели поведения неплательщика: преднамеренные неплатежи, неплатежи из-за временных трудностей и неплатежи при перманентных убытках.

Первый случай – преднамеренные неплатежи – характерен для развивающихся стран со слабой институциональной средой, не обеспечивающей стимулы к выполнению контрактов. Как показал С. Фанкхаузер с соавторами на примере Украины, недостаток средств далеко не всегда объясняет неплатежи[15]. Борьба с неплатежами в этом случае требует неизбежных и высоких санкций, в противном случае общество рискует попасть в «институциональную ловушку», – свидетельствуют исследования, в частности недавняя работа Ч. Би и Дж. Ли из университета Харбина[16] (Китай также столкнулся с серьезной проблемой неплатежей). На практике это может приводить к масштабным национальным кампаниям (ниже – пример ЮАР).

Третий случай – неплатежи при перманентных убытках – характерен для переходных экономик, сохраняющих значительные объемы прямого или опосредованного субсидирования неэффективных отраслей и социальных льгот. В этом случае

[14] Lugovoy, O. Arrears in a transition Economy: the mechanism of Contagion // Russian Economic Trends. 2002. Vol. 11. P. 19–30.
[15] Fankhauser, S., Rodionova, Y., Falcetti, E. Utility payments in Ukraine: affordability, subsidies and arrears // Energy Policy. 2008. Vol. 36, no. 11. P. 4168–4177.
[16] Bi, Ch., and Li, J. Arrears: A Hawk-Dove game theory between public service enterprises and users. In “Logistics Systems and Intelligent Management, 2010 International Conference on”. Vol. 3. P. 1730–1732. IEEE, 2010.

неплатежи становятся частью экономики предприятий или секторов хозяйства и могут быть интерпретированы как скрытая форма субсидирования.

Но для развитых стран более актуален второй случай – неплатежи при временных трудностях – при котором краткосрочный кредит позволит неплательщику выполнить свои обязательства. Для этих случаев существуют механизмы гибкости.

В развитых странах распространена практика гибких схем оплаты услуг по поставкам электроэнергии и газа, призванных стимулировать потребителя вовремя и в полной мере производить оплату, а также заключения договоров с лицами, имеющих проблемы с платежами, на особых условиях, в целях снижения рисков появления безнадежных задолженностей. Особенно часто подобные схемы применяются в отношении населения. В большинстве случаев для их успешного применения проводится масштабная информационная поддержка.

В качестве примера можно привести систему выплат в канадской провинции Онтарио. Примечательной особенностью местных правил является залог. При намерении стать новым клиентом местной компании, осуществляющей поставки электроэнергии или газа, клиента могут попросить открыть страховой депозит в банке, часть которого спишется в пользу энергетической компании в случае возникновения проблем с оплатой в размере возникшей задолженности. Если такого не произошло, то клиент по истечении определенного периода может его полностью забрать. В случае возможности предоставления хорошей истории платежей за прошедший год в компании, где клиент обслуживался ранее, от необходимости открытия такого депозита этот клиент может быть освобожден. Если клиент имеет задолженность на текущий момент, имел задолженность хотя бы за один минувший период или дело доходило до отключения от сети за прошедший год, то открытие депозита будет обязательным условием. Исключения составляют лишь лица, квалифицирующиеся как клиенты с низким уровнем дохода. Максимальный размер требуемого депозита определяется как произведение среднего счета за услуги в минувший период, количества месяцев, на который открывается депозит, и повышающего коэффициента. При этом величина повышающего коэффициента обратно пропорциональна сроку действия депозита. Минимальный размер процента по депозиту устанавливается регулирующими органами. Если депозита недостаточно для покрытия задолженности, то перед отключением клиенту дают еще одну возможность, составив индивидуальный план выплаты долга.

Пример индивидуального плана оплаты задолженности можно рассмотреть на примере специальной программы крупной энергетической компании в штате Массачусетс, США. Ее цель – заинтересовать потребителя как можно скорее рассчитаться по долгу.

В ней могут участвовать клиенты, классифицированные как лица с низким уровнем дохода, имеющие задолженность в определенном денежном диапазоне границ, как минимум в течение 60 дней. Если клиент по всем параметрам подходит под требования программы, то он может обратиться в компанию, осуществляющую поставку электроэнергии, и заключить договор, где будет прописан план погашения текущих платежей и долга. Ежемесячный поток выплат формируется из расчета среднего счета за услуги в минувший период и равномерно распределенного долга на период заключаемого договора. В случае безукоризненного выполнения всех условий часть долга прощается. Каждый клиент может участвовать в этой программе только один раз.

Широкий спектр механизмов снижения неплатежей существует и в Великобритании. К ним можно отнести рассрочки по задолженности, компромиссные индивидуальные планы по выплатам, систему авансовых платежей через карточки предварительной оплаты, которые вставляются в счетчики газа и электроэнергии, и автоматическое списание суммы оплаты с банковского счета. В стране существуют благотворительные фонды, целенаправленно созданные для борьбы с энергетической бедностью. Они субсидируют цены на газ и электроэнергию малообеспеченным группам населения. Существуют и целевые кредиты для отдельных лиц граждан.

Все перечисленные меры и механизмы в той или иной степени присутствуют во многих развитых странах. Энергетические компании много внимания уделяют доверию и всегда призывают клиентов обращаться при наличии прогнозируемых проблем с будущими платежами как можно раньше, чтобы избежать конфликтной ситуации и найти решение, которое устроило бы обе стороны. Помимо отключений от сетей и обращений в суд, в случае, когда компромисса с потребителями достигнуть не удается, энергетические компании могут обратиться к агентствам по возврату долгов.

В развивающихся странах проблема неплатежей зачастую принимает гораздо более глобальную форму, поэтому для борьбы с ними в ход идут более масштабные меры. К примеру, в ЮАР создано национальное партнерство компаний Operation Khanyisa, призванное бороться с незаконным использованием электроэнергии. Организация сотрудничает с различными органами власти в части ведения расследований и судебного преследования, в том числе и для того, чтобы снизить коррупционную составляющую. Столкнувшись с серьезным ростом неплатежей в энергетике, правительство Ганы в 2013 году разработало План действий по сокращению просроченной задолженности в энергетическим секторе. Он включает в себя меры по увеличению числа приборов учета, распространение практики предоставления целевых кредитов и их обслуживания, предоставление субсидий отдельным группам потребителей.

Приложение. Перечни «неотключаемых» потребителей энергоресурсов

Перечень «неотключаемых» потребителей электроэнергии

В настоящее время органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны вносить в перечень «неотключаемых» потребителей всех потребителей, соответствующих категориям «неотключаемых». Данные категории потребителей установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2012 г. № 442.

Категории потребителей электрической энергии (мощности), ограничение режима потребления электрической энергии которых может привести к экономическим, экологическим, социальным последствиям:

1) Государственные органы, в том числе ФСБ России, МВД России, ФСО России, СВР России, ГУСП, медицинские учреждения, государственные учреждения ветеринарии, а также организации связи — в отношении объектов сетей связи.

2) Организации, осуществляющие эксплуатацию объектов централизованного водоснабжения и (или) канализации населенных пунктов, — в отношении этих объектов.

3) Угольные и горнорудные предприятия — в отношении объектов вентиляции, водоотлива и основных подъемных устройств, а также метрополитен — в отношении объектов, используемых для обеспечения перевозки пассажиров.

4) Воинские части Минобороны России, МВД России, ФСБ России, МЧС России и ФСО России.

5) Учреждения, исполняющие уголовные наказания, следственные изоляторы, образовательные учреждения, предприятия и органы уголовно-исполнительной системы.

6) Федеральные ядерные центры и объекты, работающие с ядерным топливом и материалами.

7) Организации, выполняющие государственный оборонный заказ с использованием объектов производства взрывчатых веществ и боеприпасов с непрерывным технологическим процессом, — в отношении таких объектов.

8) Организации железнодорожного, водного и воздушного транспорта — в отношении объектов систем диспетчерского управления, блокировки, сигнализации и защиты железнодорожного, водного и воздушного транспорта, а

также субъекты электроэнергетики — в отношении диспетчерских центров субъектов оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике и центров управления объектами электросетевого хозяйства.

Перечень «неотключаемых» потребителей тепловой энергии

Правила[17] организации теплоснабжения определяют социально значимые категории потребителей и особенности введения в отношении них ограничения, прекращения подачи тепловой энергии, теплоносителя. К таким категориям потребителей (объектам потребителей) относятся:

1) органы государственной власти;
2) медицинские учреждения;
3) учебные заведения начального и среднего образования;
4) учреждения социального обеспечения;
5) метрополитен;
6) воинские части Минобороны России, МВД России, ФСБ, МЧС России, ФСО России;
7) исправительно-трудовые учреждения, следственные изоляторы, тюрьмы;
8) федеральные ядерные центры и объекты, работающие с ядерным топливом и материалами;
9) объекты по производству взрывчатых веществ и боеприпасов, выполняющие государственный оборонный заказ, с непрерывным технологическим процессом, требующим поставок тепловой энергии;
10) животноводческие и птицеводческие хозяйства, теплицы;
11) объекты вентиляции, водоотлива и основные подъемные устройства угольных и горнорудных организаций;
12) объекты систем диспетчерского управления железнодорожного, водного и воздушного транспорта.
13) в отношении граждан-потребителей, ИКУ, осуществляющих деятельность по управлению МКД и заключивших договор с РСО, порядок ограничения и

[17]«Об организации теплоснабжения в Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2012 г. N 808

прекращения подачи тепловой энергии устанавливается в соответствии с жилищным законодательством.[18]

«Неотключаемые» потребители в сфере газоснабжения

Законодательством выделяется перечень потребителей, которые имеют преимущественное право пользования газом (покупатели газа для государственных нужд, для коммунально-бытовых нужд и населения, а также покупатели, которые продлевают действие договора).[19]

В Постановлении Правительства Российской Федерации от 29 мая 2002 г. N 364[20] указано, что к группе «неотключаемых» предприятий относятся те организации, которые финансируются за счет средств федерального бюджета и обеспечивают безопасность государства. К таким организациям относят воинские части, учреждения, предприятия и организации ФОИВ, в которых предусмотрена военная служба, а также предприятия, учреждения и организации уголовно-исполнительной системы и государственной противопожарной службы.

[18] «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. N 354.

[19] «Об утверждении правил поставки газа в Российской Федерации» Постановление Правительства Российской Федерации от 5 февраля 1998 г. N 162

[20] «Об обеспечении устойчивого газо- и энергоснабжения финансируемых за счет средств федерального бюджета организаций, обеспечивающих безопасность государства». Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2002 г. N 364