

О правовых основаниях реализации мер поддержки операторов связи Санкт-Петербурга путем нормативного регулирования отдельных моментов

1. Вступление - об общем обосновании инициатив

Обзор мер регуляторных и иных мер поддержки операторов связи со стороны органов власти субъектов РФ, показывает, что: в обосновании подготовки и реализации мер поддержки как правило названы Указы Президента РФ о развитии национальной политике/национальных стратегиях (все они ставят задачи перед органам исполнительной власти субъектов РФ). Именно к ним апеллируют Правительства Московской области и города Москвы, которые дальше продвинулись в реализации мер поддержки операторов связи. С точки зрения национальных программ, меры поддержки (в том числе регуляторные) по развитию сетей связи - это "Развитие и поддержка инфраструктуры информационных технологий для формирования экосистемы цифровой экономики города".

Обоснование для реализации обсуждаемых нормативных изменений может быть:

Настоящее распоряжение/приказ учитывает и комплексно дополняет цели и задачи, реализуемые в рамках следующих федеральных документов стратегического планирования:

- *Постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2016 г. N 317 "О реализации Национальной технологической инициативы";*

- *Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. N 642 "О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации";*

- *Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. N 646 "Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации";*

- *Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. N 203 "О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы";*

- *Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. N 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года";*

- *Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. N 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года".*

- *Национальный план "дорожная карта" развития конкуренции в Российской Федерации на 2021 - 2025 годы утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации № 2424-р*

Федеральный закон “О связи” наделяет органы исполнительной власти субъектов РФ в реализации мероприятий по содействию развития сетей связи.

А именно в статье 6 закона пункт 2 определено, что *“Органы государственной власти субъектов Российской Федерации ... содействуют организациям связи, оказывающим универсальные услуги связи... а также вправе участвовать в реализации иных мероприятий, направленных на создание, развитие, эксплуатацию сетей связи и сооружений связи на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации”*.

2. Об инициативе по созданию методических рекомендаций по размещению сетей связи (средств связи и линий связи) в многоквартирных домах.

Проблема, или вернее комплекс проблем вокруг размещения средств связи и линий связи (операторского оборудования и кабелей связи) в многоквартирных домах во многом обусловлена неординарным событием из юридической сферы, когда правовой статус объекта (в решениях судов используется термин “оборудование связи”, согласно отраслевому законодательству это “средства связи”) - вдруг резко меняется. До 2018 года суды РФ, включая ВС РФ полагали, что размещения оборудования связи в технологических помещениях многоквартирных домов - не есть использование этих помещений операторами связи, но с конца 2018 года суды считают ровно обратное - это есть использование общедомового имущества. Этот разворот и этот новый статус привел к созданию серии взаимосвязанных неясностей и юридических противоречий.

Что де юре означает изменение статуса использует/не использует - два момента:

- 1) когда оператор использует, он должен в соответствии п.п.3 п.2 ст. 44 Жилищного кодекса РФ провести собрание собственников еще до момента размещения, соответственно не проведение данного собрания есть нарушение правил пользования общедомовым имуществом
- 2) когда оператор использует, он в соответствии с положениями Жилищного и Гражданского кодексов и п.3 ст. 6 должен вносить ФЗ “О связи” должен вносить *“соразмерную плату за пользование этим имуществом”*, не внесение такой платы есть неосновательное обогащение.

Вместе с тем, положения Жилищного кодекса РФ диктуют, управляющая организация в вопросе использования общедомового имущества должна действовать исключительно в рамках полномочий, которые ей предоставили собственники жилых помещений (*“управляющая организация ограничена законом в пределах реализации*

прав по пользованию и распоряжению имуществом многоквартирного дома и не вправе самостоятельно принимать решение о возможности доступа, в том числе и организаций связи, к общему имуществу многоквартирного дома” - Пункт 29 «Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2017)», утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 16.02.2017).

Все ключевые вопросы, а именно: определение лица, уполномоченного заключать с операторами договор на использование общедомового имущества, общее содержание этого договора, порядок расчета соразмерной платы должны быть кем-то разработаны и вынесены на утверждение общего собрания и им утверждены. Но нет никаких предписаний или хотя бы рекомендаций в отношении управляющих организаций или собственников эти вопросы рассмотреть, а только они могут инициировать общее собрание - как следствие малое количество управляющих организаций так делает.

Картотека арбитражных споров (kad.arbitr.ru) решений судов по спорам вокруг вопроса размещения операторского оборудования в многоквартирных домах показывает целый набор взаимосвязанных проблем, которые имеют место быть вследствие произошедших изменений в статусе операторского оборудования и того, что ключевые участники отношений - управляющие организации - не реализовали необходимых шагов.

Проблема определения соразмерной цены за размещение операторского оборудования. Вопрос определения соразмерной платы за размещения - причина постоянных судебных споров между операторами и управляющими организациями или собственниками жилых помещений, в год происходят сотни судебных споров по оплате за размещение операторского оборудования в разных регионах страны. Во многих таких спорах суды прямо указывают - для разрешения конфликтов по данному вопросу необходимы хотя бы в общем виде сформулированные правила расчета, во многих случаях из-за отсутствия таких рекомендаций суды соглашаются с любыми ценами, установленными собственниками (например смотри дела А50-18518/2020, А60-43646/2019, А28-8470/2020, А28-6506/2021).

Проблема соблюдения требований энергосбытовых компаний для подключения операторского оборудования. Оборудование связи размещается в интересах оператора, поэтому энергосбытовые компании настаивают на необходимости заключения оператором связи отдельного договора электроснабжения, для чего оператору необходимо представить пакет документов, в числе которых договор на размещение средств связи (оборудования связи), а также необходимые приложения - схема подключения операторского оборудования к электросетям, акт разграничения балансовой принадлежности. Данные документы могут быть предоставлены, если управляющие организации организовали собрания собственников и определили лиц уполномоченных на заключение договоров (и их вид), если этого нет - оператору не предоставить такие документы для уже размещенного оборудования и энергосбытовые компании предъявляют иски о возмещении бездоговорного потребления

электроэнергии. В абсолютном большинстве случаев суды не удовлетворяют такие иски (оборудование подключается после узла учета к сети общедомового потребления, потребленная электроэнергия оплачена собственниками), но ситуация оказывает негативное влияние на отношения сторон (например смотри дела А56-79665/2018, А56-158986/2018, А82-4251/2019).

Проблема контроля за исполнением требований жилищного законодательства в сфере соблюдения порядка использования общедомового имущества со стороны органов государственного надзора. Отсутствие решений собраний собственников в отношении размещения средств связи (оборудования связи) есть нарушение правил использования общего имущества (не соблюдены положения п.п.3 п.2 ст. 44 Жилищного кодекса РФ), соответственно органы жилищного надзора выносят предписания о демонтаже данного оборудования. Но суды отклоняют иски управляющих организаций на демонтаж операторского оборудования на основании предписаний органов жилищной инспекции - оборудование необходимо для обеспечения собственников услугами связи - действия затрагивают права и законные интересы третьих лиц (например смотри дела А56-18836/2020, А12-9567/2020, А41-63091/2019, А47-4339/2019)

Представляется, что разработка методических рекомендаций для управляющих организаций, где будут описаны все правовые составляющие и необходимые действия со стороны управляющих организаций и собственников жилых помещений, позволит создать предпосылки для нивелирования названных проблем, что безусловно благотворно повлияет на развитие рынка связи Санкт-Петербурга.

Какие полномочия есть у субъектов РФ, в частности Правительства Санкт-Петербурга в сфере регулирования правоотношений в отношении вопросов размещения оборудования связи в многоквартирных домах.

Статьи Жилищного кодекса РФ определяют органы исполнительной власти субъектов РФ участниками правоотношений в жилищной сфере (Статья 13) и определяют большие полномочия в сфере государственного надзора (Статья 20) за исполнениями требований установленных жилищным законодательством: “Государственный жилищный надзор осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее - органы государственного жилищного надзора) в соответствии с положением, утверждаемым высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, и общими требованиями к организации и осуществлению государственного жилищного надзора, установленными Правительством Российской Федерации”.

Постановление Правительства РФ от 13.08.2006 № 491 "Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме ..." определяет в качестве базовых требований в сфере соблюдение прав и законных интересов собственников помещений, а также иных лиц, а также постоянную готовность инженерных коммуникаций для предоставления коммунальных услуг (статья 10 пункты г) и д)). Статья 8 данного постановления в число инженерных коммуникаций общедомового имущества включает "информационно- телекоммуникационных сети (в том числе сети проводного радиовещания, кабельного телевидения, оптоволоконной сети, линий телефонной связи и других подобных сетей)". Постановление Госстроя РФ от 27.09.2003 № 170 "Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда" также содержит требования о необходимости контроля за содержанием составляющих телевизионной и радиотрансляционной сети, относимых к сетям связи, и соблюдения прав операторов связи, обслуживающих данные сети (пункты 5.6.23 и 5.6.24).

Права и законные интересы операторов связи как поставщиков услуг связи жителям многоквартирных домов в отношении размещения оборудования в многоквартирных домах определены в Статье 6 Федерального закона "О связи". Положения статьи гласят, что (п. 3 ст. 6), что "Организации связи по договору с собственником или иным владельцем зданий ... могут осуществлять на них строительство, эксплуатацию средств связи и сооружений связи ... При этом собственник или иной владелец указанного недвижимого имущества вправе требовать от организации связи соразмерную плату за пользование этим имуществом".

Таким образом, Методические рекомендации по размещению средств связи и линий связи в многоквартирных домах разрабатываются на основании положений, установленных Жилищным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом "О связи" от 07.07.2003 № 126-ФЗ, Правилами содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13.08.2006 № 491, Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных Постановлением Госстроя РФ от 27.09.2003 № 170.

В 2016 году Правительство Московской области разработало и приняло Методические рекомендации по размещению средств связи и линейно-кабельных сооружений связи в многоквартирных домах Московской области.

Этот документ может быть основой для разработки аналогичных Методических рекомендаций для Санкт-Петербурга (приведен в Приложении 1).

Названные выше судебные конфликты диктуют основное содержание данных Методических рекомендаций следующим:

- возложение на управляющие компании обязанности включить в повестку дня ближайшего собрания собственников жилых помещений вопросы о размещении

оборудования связи операторов, присутствующих в жилых домах, а также вопроса определения лиц (организации), уполномоченных собственниками на заключение договора на размещение оборудования и сетей связи в помещениях общего пользования многоквартирного дома, а также методику определения соразмерного возмещения за использование имущества многоквартирного дома и размер такой платы (при отсутствии наличия решений собраний собственников жилых помещений по указанным вопросам)

- рекомендованная методика расчета соразмерной платы за размещение оборудования связи, обеспечивающая компенсацию расходов по содержанию общедомового имущества (на уровне аналогичном тому, что платят собственники жилых помещений) в соответствии с объемом используемого общедомового имущества
- необходимые приложения договора по присоединению оборудования связи к электросети, а именно схема подключения оборудования связи с сети общедомового потребления электроэнергии и акт разграничения балансовой принадлежности
- действующие строительные нормативы в отношении размещения сетей связи в многоквартирных домах, контроль за соблюдением которых возлагается на управляющую организацию

В настоящий момент ассоциация АСТО вместе с операторами города и отраслевыми юристами разрабатывает Проект таких Методических рекомендаций, с учетом современной ситуации, проблем и позицией судов выраженной в решения по спорам вокруг размещения операторского оборудования. В ближайшее время он будет представлен Комитету по информатизации и связи Правительства Санкт-Петербурга.

3. Об инициативе по регулированию развития сетей кабельной канализации в Санкт-Петербурге

Кабельная или телефонная канализация - инфраструктура специально предназначенная для размещения сетей связи, существующие нормативы проектирования и строительства многоквартирных домов предусматривают в обязательном порядке строительство данной инфраструктуры на придомовой территории и ее присоединение к городской сети кабельной канализации. Ее надлежащее состояние, продуманное развитие и недискриминационные условия доступа явным образом влияют на рынок связи Санкт-Петербурга.

На рынке связи известен случай, когда управление данным ресурсом, в первую очередь развитие в значительной степени находится под контролем государства, что обеспечивает равный доступ и благотворно влияет на рынок связи. Пример Москвы -

здесь кабельная канализация, которая создается при строительстве новых многоквартирных домов, или в рамках программ реконструкции улиц, или комплексных реноваций, строится под контролем Департамента информационных технологий города Москвы, потом передается городу, который ею распоряжается (что зафиксировано в полномочиях ДИТ Москвы <https://docs.cntd.ru/document/537904876>). Проектирование и строительство и эксплуатации новой кабельной канализации под контролем города, что позволяет обеспечить достаточные объемы этой инженерной инфраструктуры и недискриминационный доступ к ней.

В Санкт-Петербурге городская сеть кабельной канализации на 95% принадлежит ПАО “Ростелеком” (исключение часть Васильевского острова) - компании, которая является оператором связи и активно конкурирует за абонентов на рынке связи. Эта компания и присоединяет кабельную канализацию новых кварталов к своей. Владелец кабельной канализации имеет конфликт интересов - чем больше операторов он пустит к дому (кварталу), тем больше конкурентов у него будет в этом доме.

На настоящий момент становятся частыми случаи когда:

1) новая кабельная канализация, соединяющая городскую сеть кабельной канализации с новыми кварталами, создается минимального объема, что ограничивает возможность операторам ее использовать.

2) доступ к существующей кабельной канализации искусственно ограничивается на основании необходимости проведения работ по модернизации сети.

И то и другое становится возможным, поскольку:

а) нет требований в отношении минимального объема новой кабельной канализации, которая присоединяется к существующей сети кабельной канализации

б) нет открытой информации об объемах и состоянии существующей кабельной канализации, официальной информации о реально проводимых плановых работах по ремонту и модернизации кабельной канализации.

Есть необходимость путем реализации регуляторных механизмов ограничить возможность данных злоупотреблений.

Какие полномочия есть у субъектов РФ, в частности Правительства Санкт-Петербурга по установлению требований и регулированию вопросов применительно к кабельной канализации.

Кабельная или телефонная канализация есть сеть “инженерно- технического обеспечения” города и объектов капитального строительства, одновременно часть “подземных коммуникаций и сооружений” города.

Градостроительный кодекс РФ определяет, что строительство объектов капитального строительства возможно исключительно на основании градостроительного плана земельного участка, на котором осуществляется

строительство (в план входят и сети инженерно технического обеспечения). Данный градостроительный план создается на основании документов территориального планирования и градостроительного зонирования зонирования, которые в свою очередь разрабатываются и создаются уполномоченными органами субъектов РФ. Это также отражено и в Законе Санкт-Петербурга “О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге”, и Генеральном плане города, Правилах землепользования и застройки и картах градостроительного зонирования. Ряд сетей инженерно технического обеспечения имеют схемы развития, так созданы и утверждены региональные схемы водоснабжения и водоотведения, теплоснабжения, газоснабжения и развития электроэнергетики.

Положения ФЗ “О связи” диктуют, что могут быть приняты и аналогичные схемы развития и для сооружений связи как неотъемлемая составляющая градостроительного планирования(пункт 1 Статья 6): “При градостроительном планировании развития территорий и поселений, их застройке должны определяться состав и структура объектов связи - сооружений связи, в том числе линейно-кабельных сооружений [кабельная и телефонная канализация] отдельных помещений для размещения средств связи, а также необходимые мощности в инженерных инфраструктурах для обеспечения функционирования средств связи, включая размещение сетей связи в многоквартирных домах”.

Названные положения могут быть реализованы путем создания региональных схем инфраструктуры для размещения сетей связи. Это, безусловно, долгий и сложный процесс, и выбор такого пути регулирования может быть обоснован, если город планирует решить комплекс проблем, в частности, путем определения городской схемы для размещения линий связи определить и трассы для размещения линий связи воздушным способом и таким образом решать проблемы воздушных линий связи, о необходимости решения которой не раз заявлялось.

Есть более простой путь реализации необходимых уточнений для определения минимальной емкости для новых сетей кабельной канализации при создании градостроительного плана земельного участка, на котором будет возводиться объект капитального строительства и планировании присоединения объектов инженерной инфраструктуры участка и городским сетям инженерной инфраструктуры. Путем публикации предписания специализированного комитета при органе исполнительной власти субъекта РФ.

Такой подход реализован Московской области. В 2018 году Министерством государственного управления, информационных технологий и связи Московской области было принято распоряжение “Об утверждении Типовых технических условий на подключение многоквартирных домов к сетям связи общего пользования”. Распоряжение направлено на решение ряда инициатив в сфере развития рынка связи и цифровизации города.

Главы Типовых технических условий на подключение многоквартирных домов к сетям связи общего пользования, относящиеся к кабельной канализации, организации входов в здания и требований к помещениям в здании для размещения оборудования связи могут быть взяты за образец при разработке аналогичного документа для Санкт-Петербурга (копия Распоряжения в Приложении).

В настоящий момент ассоциация АСТО вместе с операторами города и отраслевыми юристами разрабатывает Проект такого Распоряжения для Санкт-Петербурга, в ближайшее время он будет представлен Комитету по информатизации и связи Правительства Санкт-Петербурга.

Градостроительный кодекс РФ определяет, что при реализации проектов по строительству объекта капитального строительства орган государственной власти субъекта РФ выдает заключение о соответствии проектной документации сводному плану подземных коммуникаций и сооружений (Статья 65 пункт 18), что также зафиксировано и в Законе Санкт-Петербурга “О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге” (Статья 3, Пункт 14_2).

Ведение данного плана и выдача необходимых документов в отношении данного плана ведется Комитетом по градостроительству и архитектуре, что отражено в Постановлении Правительства Санкт-Петербурга "О Комитете по градостроительству и архитектуре" (пункт 3.4-12).

Данный план подземных коммуникаций, с описанием данных коммуникаций в формате их емкости (применительно к кабельной канализации это каналы кабельной канализации), с автоматизированной системой предоставления сведений о расположении и емкости кабельной канализации, мог бы стать важным инструментом для пресечения недобросовестных действий со стороны монополиста, когда он отказывает в доступе к кабельной канализации по причине отсутствия свободных емкостей. Для реализации данной возможности нет необходимости принимать некие новые нормативные документы, необходимо поставить задачу комитету реализовать современный цифровой функционал учета подземных коммуникаций и выдачи сведений о них в том числе и операторам связи.

4. Об инициативе по регулированию тарифов на размещение сетей связи на опорах унитарных предприятий

На рынка связи есть известный пример, когда местные органы исполнительной власти эффективно и крайне удачно для развития местного рынка организуют использование имущества, принадлежащего городу и находящегося под управлением

унитарных предприятий - это пример города Москвы, в определенном смысле образец для иных регионов.

В Санкт-Петербурге аналогичных инициатив не реализовано, а условия использования инфраструктуры, которая с точки зрения операторов могла бы быть ими востребована - опоры сетей уличного освещения и сети электротранспорта - носят де факто заградительный характер.

Так, тарифы на аренду опор СПб ГБУ «Ленсвет» и СПб ГУП «Горэлектротранс» составляют 1,3 - 2,5 тыс. руб в мес за опору, (или от 40-75 тыс руб в мес за км). Открытые материалы судов и антимонопольных споров показывают, что экономически обоснованные цены на данные виды объектов инфраструктуры - порядка 100 - 150 руб за опору в мес или в 13-20 раз ниже, относительно установленных.

Черно-белые книги ФАС - сборник образцовых решений содержат указание на дело Дело УФАС по Тверской области № 04-6/1-1-2016 в отношении тарифов на опоры городской сети освещения (УФАС против МУП «Тверьгорэлектро» и Администрации г. Тверь) - по итогам - тарифы были снижены на уровень 190 руб за опору в мес с НДС. Позже правомочность решений ФАС подтвердил суд - дело № А66-12172/2016 (решение вынесено в 2017 году).

В 2018-2019 годах УФАС по Воронежской области и УФАС по Краснодарскому краю рассматривали тарифы на размещения кабелей связи на опорах АО «Воронежская горэлектросеть» (антимонопольное дело № 04-16/3896, судебный спор А14-16862/2018) АО «НЭСК-электросети» (антимонопольное дело № 205/2018, судебный спор А14-16862/2018). По итогам рассмотрения тарифы на услуги были опущены до уровня 130 и 142 руб за опору в мес без НДС.

Однако в последние два года в ряде решений по делу названные цены были еще понижены (что сочетается с масштабом компаний - низкие тарифы рассчитаны для крупных энергосбытовых компаний) - в рамках дел центрального аппарата ФАС №11/01/10-40/2019 (Россети Центра) и №11/01/10-45/2020 (Россети Кубани) были определены тарифы на опоры в размере от 40 до 80 руб за опору в мес по разным типам опор без НДС.

Максимально высокая цена, установленная в рамках судебного спора последних лет - это цена в 177 руб за опору в мес (без НДС), отраженная в решении суда по делу А17-1861/2021 - по иску ООО «Интеркомтел» к Ивановскому городскому комитету по управлению имуществом об урегулировании разногласий, возникших при заключении договора.

Тарифы на уровне экономически обоснованных являются приемлемыми для операторов связи, на таких условиях операторы пользуются объектами инфраструктуры, это создает дополнительные возможности размещения сетей связи и существенно снижает использование крыш многоквартирных домов для размещения сетей связи (проблема «паутины проводов»).

Правовые основания для изменения тарифов на услуги размещения кабелей связи на опорах СПб ГБУ “Ленсвет” и СПб ГУП "Горэлектротранс" на поверхности - имущество принадлежит городу и он вправе определять условия его использования. Названные примеры реализации и примеры судебных споров показывают, каким именно образом можно реализовать определение тарифов - либо путем прямых директив (через Комитет имущественных отношений СПб), либо путем расширения полномочий отраслевого комитета (Комитет информатизации и связи СПб), как это реализовано в г. Москва. В последнем случае содержание Положения о ДИТ может стать основой для разработки аналогичных улучшений в Положении о КИС.

Необходимо добавить, что технические нюансы размещения кабелей связи на опорах названных организаций - с помощью каких инженерных решений это делать, сколько можно размещать кабелей на одной опоре - описано в нормативах (данный вид инфраструктуры в отраслевых стандартах именуется как объекты сопряженной инфраструктуры). Отраслевые строительные стандарты проектирования и строительства сетей связи (в частности ВСН 116-93 и РД 45.120-2000, также иные) содержат инструкции по проектированию и размещению кабелей связи на данных объектах.

Приложения:

1. Методические рекомендации по размещению средств связи и линейно-кабельных сооружений связи в многоквартирных домах Московской области
2. Распоряжение Министерства государственного управления, информационных технологий и связи Московской области “Об утверждении Типовых технических условий на подключение многоквартирных домов к сетям связи общего пользования”



Алексей Леонтьев, директор
Ассоциации Телекоммуникационных
Операторов (АСТО)