

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона
«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных
правонарушениях в части уточнения полномочий органов
государственного жилищного надзора»

Министерство экономического развития Российской Федерации в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части уточнения полномочий органов государственного жилищного надзора» (далее – проект акта, законопроект), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Минстроем России (далее – разработчик) и сообщает следующее.

Согласно пункту 1.5 сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта (далее – сводный отчет) законопроект разработан в рамках исполнения поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 16 апреля 2015 г. №ДК-П9-2514.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте по адресу: <http://regulation.gov.ru/> (ID проекта: 00/03-26853/06-15/67-13-4).

По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 - 23 Правил разработчиком соблюдены не в полной мере.

Так, в пункте 16.2 разработчиком указан срок, в течение которого

принимались предложения в связи с размещением уведомления о подготовке проекта акта с 3 сентября по 16 сентября 2015 г. Вместе с тем в пункте 18.2 разработчиком указан срок, в течение которого разработчиком принимались предложения в связи с проведением публичного обсуждения проекта акта с 21 июля по 18 сентября 2015 г. Согласно пункту 9 Правил разработчик после принятия решения о подготовке проекта акта размещает уведомление на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – официальный сайт). В соответствии с пунктом 11 Правил одновременно с размещением уведомления разработчик с использованием программных средств официального сайта извещает заинтересованные федеральные органы исполнительной власти и представителей предпринимательского сообщества с указанием сведений о месте такого размещения. Согласно пункту 13 Правил по результатам рассмотрения поступивших в связи с размещением уведомления предложений разработчик может принять мотивированное решение об отказе в подготовке проекта акта. По завершении указанных процедур согласно пункту 14 Правил в случае принятия решения о разработке проекта акта разработчик подготавливает текст проекта акта и сводный отчет.

Учитывая вышеизложенное, срок, в течение которого принимались предложения в связи с размещением уведомления о подготовке проекта акта не может начинаться позже срока, в течение которого разработчиком принимались предложения в связи с проведением публичного обсуждения проекта акта.

В соответствии с пунктом 1.7 сводного отчета проект акта предусматривает передачу органам государственного жилищного надзора полномочий по рассмотрению административных дел в сфере энергетической эффективности (в части привлечения к административной ответственности за невыполнение обязанности по оснащению приборами учета энергетических ресурсов в жилых домах и помещениях многоквартирных домов). Также законопроектом предусматривается введение административной ответственности за нарушение обязательных требований при расчете размера платы за содержание жилого помещения, платы за коммунальные услуги.

Пунктом 7 сводного отчета к проекту акта разработчиком указано, что предлагаемым правовым регулированием будут затронуты интересы более 15000 управляющих организаций, товариществ собственников жилья, жилищных, жилищно-строительных или иных специализированных потребительских кооперативов, а также интересы 85 органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

По итогам подготовки настоящего заключения с учетом информации, представленной разработчиком, в отношении проекта акта, а также информации заинтересованных субъектов предпринимательской деятельности могут быть представлены следующие замечания:

1.1 В соответствии с пунктом 1.5 сводного отчета законопроект разработан в рамках исполнения поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 16 апреля 2015 г. № ДК-П9-2514, согласно которому Минстрою России поручено разработать и внести в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проект федерального закона о наделении органов государственного жилищного надзора полномочиями по составлению протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях в соответствии с частью 12 статьи 9.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) применительно к приборам учета энергетических ресурсов, потребляемых при эксплуатации жилых помещений и многоквартирных домов.

Часть 12 статьи 9.16 КоАП РФ устанавливает ответственность за необоснованный отказ или уклонение организации, обязанной осуществлять деятельность по установке, замене, эксплуатации приборов учета используемых энергетических ресурсов, снабжение которыми или передачу которых они осуществляют, от заключения соответствующего договора и (или) от его исполнения, а равно нарушение установленного порядка его заключения либо несоблюдение такой организацией установленных для нее в качестве обязательных требований об установке, о замене, об эксплуатации приборов учета используемых энергетических ресурсов.

Вместе с тем разработчиком в части 4 статьи 1 проекта акта проектируется новая санкция в виде наложения административного штрафа на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц за нарушение обязательных требований *при расчете размера платы* за содержание жилого помещения, платы за коммунальные услуги.

Таким образом, предлагаемое регулирование выходит за рамки поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 16 апреля 2015 г. №ДК-П9-2514.

1.2 В пункте 11.3 сводного отчета разработчиком указано, что дополнительных расходов у субъектов предпринимательской деятельности, связанных с вводимым регулированием, не возникнет. Однако частью 4 статьи 1 проекта акта разработчиком предлагается дополнить статью 14.6 КоАП РФ частью 4 следующего содержания: «Нарушение обязательных требований при расчете размера платы за содержание жилого помещения, платы за коммунальные услуги - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на индивидуальных предпринимателей - от двухсот пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц – от двухсот пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей».

Согласно информации, представленной на сайте государственной жилищной инспекции города Москвы¹ (далее – Мосжилинспекция) за январь 2016 г. управляющим и иным организациям было вынесено 1253 постановления о назначении административного наказания. Учитывая, что по данным того же сайта² на 25 февраля 2016 г. Мосжилинспекцией приняты решения о выдаче лицензии на право осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами по 733 организациям (причем 231 организация пока не имеет дома в управлении, то есть выявлено в среднем более двух нарушений на каждую действующую организацию), можно допустить, что нарушения, в том числе в расчетах платы за

¹ Источник данных: <http://mgi.mos.ru/presscenter/official-information/detail/2513131.html>

² Источник данных: <http://mgi.mos.ru/presscenter/news/detail/2551748.html>

коммунальные услуги, могут быть выявлены до 100% управляющих организаций.

Таким образом, учитывая информацию разработчика о 15000 организаций, на которые распространяется вводимое регулирование, максимально возможные штрафные санкции могут составить 4,5 млрд.руб. ($15000 \cdot 300000 = 4500000000$), что может привести к банкротству значительной части управляющих компаний либо к росту платежей населения на содержание жилых помещений и общедомового имущества, что не может быть поддержано Минэкономразвития России.

Пунктом «в» части 16 статьи 1 Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» статья 157 Жилищного кодекса Российской Федерации дополнена частью 6, устанавливающей, что лицо, виновное в нарушении порядка расчета платы за коммунальные услуги, повлекшем увеличение размера платы, обязано уплатить потребителю штраф, определяемый в размере и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации, за исключением случаев, если такое нарушение было устранено до обращения и (или) до оплаты потребителем.

Таким образом, законодатель определил, что ответственность лиц, допустивших нарушения порядка расчета платы за коммунальные услуги будет определена нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, а санкции за нарушения в виде штрафов будут уплачиваться только потребителю, в отношении которого допущено нарушение, приведшее в ущерб в виде излишне уплаченных денежных средств, а не в бюджетную систему Российской Федерации через санкции КоАП РФ.

1.3 Согласно части 9.2 статьи 156 ЖК РФ размер расходов граждан в составе платы за содержание жилого помещения на оплату холодной воды, горячей воды, отведения сточных вод, электрической энергии, тепловой энергии, потребляемых при выполнении минимального перечня необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме услуг и работ, определяется исходя из нормативов потребления соответствующих видов коммунальных ресурсов в целях содержания общего имущества в многоквартирном

доме, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, по тарифам, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Таким образом, нарушение обязательных требований при расчете размера платы за холодную воду, горячую воду, отведение сточных вод, электрическую энергию, тепловую энергию, потребляемые при выполнении минимального перечня необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме услуг и работ урегулировано частями 1 и 2 статьи 14.6 КоАП РФ, устанавливающими ответственность за завышение и занижение регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного) на продукцию, товары либо услуги, предельных цен (тарифов, расценок, ставок, платы и тому подобного), завышение и занижение установленных надбавок (наценок) к ценам (тарифам, расценкам, ставкам и тому подобному).

1.4 Законопроектом и комплектом сопроводительных материалов не учитывается также, что во многих субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации начисление платежей за коммунальные услуги производится не исполнителями коммунальных услуг и ресурсоснабжающими организациями, а едиными расчетными центрами (далее – ЕРЦ). В данных условиях предлагаемое наложение штрафа за нарушение порядка расчётов должно производиться на непосредственного исполнителя расчётов (ЕРЦ), а не на исполнителя коммунальных услуг или ресурсоснабжающую организацию. При этом в материалах, представленных разработчиком, информация о количестве действующих ЕРЦ и расчетах возможных затрат в связи с вводимым регулированием не представлены.

Учитывая изложенное, наложение штрафа только на исполнителей коммунальных услуг, на которых согласно пункта 7.1 сводного отчета распространяется вводимое регулирование, противоречит части 1 статьи 1.5 КоАП

РФ, согласно которой лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

1.5 В соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 г. № 11-П санкции штрафного характера должны отвечать требованиям справедливости и соразмерности. Принцип соразмерности, выражающий требования справедливости, предполагает установление публично-правовой ответственности лишь за виновное деяние и дифференциацию ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания.

Предлагаемые виды наказания несоразмерны с нанесенными убытками потребителям жилищно-коммунальных услуг. Например, по информации участников публичного обсуждения, указанные в законопроекте суммы штрафов соразмерны с полугодовым платежом за содержание и ремонт в небольшом товариществе собственников жилья или управляющей компании. Наложение такого штрафа может привести к банкротству и ликвидации данных организаций, а дисквалификация может лишить всех доходов должностного лица или юридического лица даже за незначительные убытки, причиненные потребителю услуг.

Устанавливаемый размер административного штрафа должен быть экономически обоснован с точки зрения общественной опасности и соразмерности содеянному правонарушению. Размер следует устанавливать дифференцировано вышеуказанным принципам административного права.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, Минэкономразвития России считает целесообразным исключить часть 4 статьи 1 из редакции проекта акта.

2. Частью 8 проекта акта предлагается в части 1 статьи 23.51 КоАП РФ слова «статьей 14.6» заменить словами «частями 1 и 2 статьи 14.6», при этом указаны статьи, предусмотренные для рассмотрения дела об административных правонарушениях органами, осуществляющими государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов).

Вместе с тем частью 7 проекта акта разработчиком предлагается рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных указанными частями, закрепить за федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей.

В соответствии с дополнением статьи 14.6 КоАП РФ частью 4 считаем целесообразным дополнить часть 7 проекта акта ее указанием с исключением частей 1 и 2 («частью 4 статьи 14.6»).

3. Пунктом «а» части 10 проекта акта разработчиком предлагается внести изменения в пункт 64 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ. Вместе с тем в указанном пункте КоАП РФ устанавливаются должностные лица органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) *в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции*, имеющих право на составление протоколов об административных правонарушениях. Кроме того, указанный пункт уже содержит ссылку на части 1 и 2 статьи 14.16 КоАП РФ.

Таким образом, учитывая изложенное, считаем целесообразным положение пункта «а» части 10 проекта акта исключить.

Таким образом, по результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта может быть сделан вывод о недостаточном обосновании решения проблемы предложенным способом регулирования, а также о том, что в проекте акта выявлены положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.