

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Министерство экономического развития Российской Федерации в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов 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 и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – проект акта), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Минкомсвязью России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

В соответствии с пунктом 1.5 сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта (далее – сводный отчет) проект акта разработан на основании поручений Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака, изложенных в пункте 3 протокола заседания межведомственной рабочей группы по вопросам жилищно-коммунального хозяйства от 20 июня 2017 г. № 1 (далее – Поручения о ГИС ЖКХ).

Согласно пункту 1.6 сводного отчета целью проекта акта является внесение изменений в статьи 13.19.1 и 13.19.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), предусматривающих дифференциацию административной ответственности за нарушение порядка размещения информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства (далее - ГИС ЖКХ), уточнение ответственности оператора системы. Кроме того, предлагается ввести специальный состав административного правонарушения за неразмещение в ГИС ЖКХ информации о размере платы за коммунальные услуги, санкция которого устанавливается в

размере пяти процентов от неразмещенной в ГИС ЖКХ информации о размере платы за коммунальные услуги, но не более 2 000 000 рублей.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета в срок с 7 августа 2017 года по 25 августа 2017 года.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <http://regulation.gov.ru> (ID проекта: 02/04/08-17/00070023).

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком соблюдены.

В соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России были проведены публичные консультации с субъектами предпринимательской и иной экономической деятельности в период с 14 сентября 2017 года по 19 сентября 2017 года.

По итогам проведения публичных консультаций по проекту акта в Минэкономразвития России поступили позиции ПАО «Интер РАО», ПАО «Юнипро», ПАО «Газпром», ПАО «Татнефть», Ассоциации компаний, обслуживающих недвижимость (АКОН), содержащие ряд замечаний в отношении предлагаемого проектом акта регулирования, учтенных в настоящем заключении.

По результатам рассмотрения проекта акта, сводного отчета с учетом представленной участниками публичных консультаций по проекту акта информации Минэкономразвития России считает целесообразным указать на следующие замечания.

1. В соответствии с Поручениями о ГИС ЖКХ Минкомсвязи России, Минстрою России, Минэнерго России поручено представить в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, предусматривающих:

- внесение изменений в КоАП РФ, предусматривающих дифференциацию административной ответственности за нарушение порядка размещения информации в ГИС ЖКХ, установление ответственности оператора системы за некорректную работу системы;

- совершенствование инструмента экономической мотивации размещения информации в ГИС ЖКХ, исключив право потребителей не осуществлять оплату за предоставленные жилищные и коммунальные услуги в случае, если в ГИС ЖКХ не размещена соответствующая информация, и изложив данную норму как возможность вносить плату за жилое помещение и коммунальные услуги без уплаты соответствующей пени в случае неразмещения в ГИС ЖКХ, начисленной за жилищно-коммунальные услуги. Норма об экономической мотивации также должна предусматривать фиксацию в ГИС ЖКХ факта неразмещения платежных документов и информации о размере платы за жилое помещение и коммунальные услуги.

Вместе с тем статьей 1 проекта акта устанавливается ужесточение административной ответственности за неразмещение информации, нарушение установленных сроков размещения информации, размещение недостоверной информации в ГИС ЖКХ за каждое жилое/нежилое помещение в 10 раз - до 2 000 000 рублей¹, за повторное совершение аналогичного административного правонарушения в 20 раз - до 4 000 000 рублей², за неразмещение информации *о размере платы* в ГИС ЖКХ предусматривается новый штраф в размере 5% платы за жилое помещение и коммунальные услуги, информация по которому не была размещена, но не более 2 000 000 рублей за расчетный период, в котором должна быть размещена информация³.

Учитывая, что Поручениями о ГИС ЖКХ не предусмотрено ужесточение административной ответственности, а стоимость жилищно-коммунальных услуг сама по себе не является ни предметом административного правонарушения, ни

¹Часть 2 статьи 13.19.2 КоАП РФ в редакции проекта акта; часть 1 статьи 3.5 в редакции проекта акта

² Часть 5 статьи 13.19.2 КоАП РФ в редакции проекта акта; часть 1 статьи 3.5 в редакции проекта акта

³ Часть 4 статьи 13.19.2 КоАП РФ в редакции проекта акта; часть 1 статьи 3.5 в редакции проекта акта

размером материального ущерба, полагаем указанные нововведения излишними мерами административной ответственности.

Кроме того, согласно постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 1998 г. № 14-П, от 15 июля 1999 г. № 11-П установление чрезмерно высоких размеров административных санкций нарушает гарантированные Конституцией Российской Федерации принципы соразмерности и справедливости наказания. 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, так как нарушение порядка размещения информации в ГИС ЖКХ является правонарушением, не влекущим никакого материального ущерба и (или) неудобства для потребителей в случае предоставления информации о платежах за оказанные услуги иными способами, а также раскрытия информации предприятиями ЖКХ о своей деятельности в соответствии с действующим законодательством.

Вместе с тем существует риск, что увеличение административной ответственности за указанное правонарушение для юридических лиц может привести к их банкротству.

Необходимо учитывать состояние жилищно-коммунального хозяйства малых городов и сельских населенных пунктов, износ коммунальных сетей и оборудования которых может составлять более 70%, значительное количество убыточных предприятий в сфере ЖКХ. Так, по информации Центральной базы статистических данных⁴ каждое третье предприятие является убыточным.

Кроме того, по данным исследования Ассоциации компаний обслуживающих недвижимость (АКОН), 5,84% лицензированных компаний, осуществляющих

⁴ www.cbsd.gks.ru – центральная база статистических данных

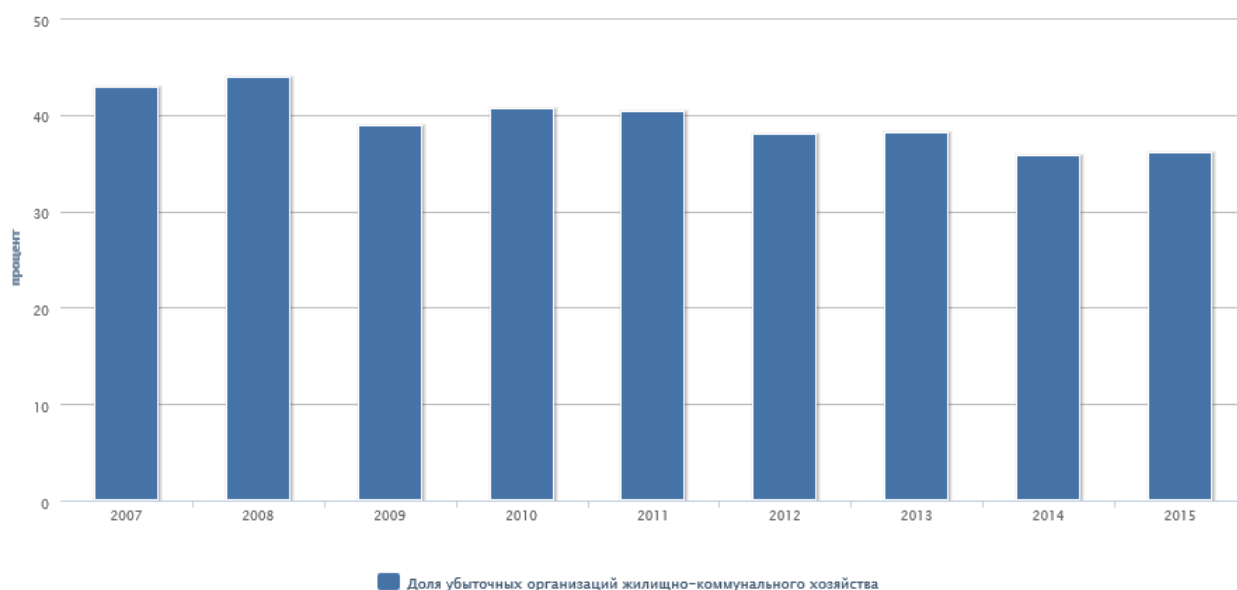
деятельность по управлению многоквартирными домами, имеют учредителей в лице государственных и муниципальных органов власти (подавляющее большинство среди них, созданы в форме муниципального унитарного предприятия).

При этом среди таких организаций, по данным бухгалтерского учета, 60,63% имеет убыток, 29,89% организаций имеют чистую прибыль до 2 000 000 рублей и 9,48% организаций имеют чистую прибыль более 2 000 000 рублей.

Практика, складывающаяся на рынке управления жилищным фондом, показывает, что муниципальные унитарные предприятия в большей степени вынуждены брать в управление убыточные объекты. Как следствие, организации с такой организационно-правовой формой несут максимальные риски по наступлению обстоятельств административного правонарушения законодательства о ГИС ЖКХ. При этом покрывать такие издержки предстоит из бюджетов учредителей – муниципальных образований.

Таким образом, для определенных участников рынка сочетание повышенных штрафов и высокого риска наступления факта правонарушения влечет к появлению косвенных затрат бюджетов местного уровня.

Доля убыточных организаций жилищно-коммунального хозяйства
(Российская Федерация)



Учитывая изложенное, ужесточение административной ответственности за неразмещение информации, нарушение установленных сроков размещения информации, размещение недостоверной информации полагаем неэффективным.

2. Положениями статей 1-3 проекта акта вносятся изменения в КоАП РФ, в федеральные законы от 21 июля 2014 г. № 263-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» (далее – Закон № 263-ФЗ) и от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» (далее – Закон № 209-ФЗ).

Вместе с тем в соответствии со статьей 1.1 Федерального закона от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» внесение изменений в КоАП РФ, а также приостановление действия его положений или признание таких положений утратившими силу осуществляется отдельными федеральными законами. Положения, предусматривающие внесение изменений в КоАП РФ, приостановление действия его положений или признание таких положений утратившими силу, не могут быть включены в тексты федеральных законов, изменяющих другие законодательные акты Российской Федерации, приостанавливающих их действие или признающих их утратившими силу либо содержащих самостоятельный предмет правового регулирования.

Таким образом, полагаем целесообразным разделить проект акта на два проекта федеральных законов, один из которых вносит изменения только в КоАП РФ.

3. Положениями статьи 2 проекта акта вносятся изменения в статьи 2 и 6 Закона № 263-ФЗ, которыми, в свою очередь, внесены изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации (далее – ЖК РФ), которые вступили в силу и частично применяются в отношении определенных категорий лиц, за исключением положений части 2.2 статьи 155 ЖК РФ, применение которых предусмотрено с 1 января 2018 года либо в определенных случаях с 1 января 2020 года.

Таким образом, изменение указанных статей путем внесения изменений в Закон № 263-ФЗ будет нарушать правила юридической техники, что приводит к необходимости доработки проекта акта в указанной части.

4. Согласно проектируемой части 1 статьи 13.19.2 КоАП РФ административная ответственность устанавливается за нарушение порядка размещения информации в ГИС ЖКХ по каждому жилому/нежилому помещению в МКД.

В то же время совершение однородных деяний не образует нескольких административных правонарушений, а признается одним правонарушением, за которое назначается одно наказание.

Указанный подход подтверждается, например, следующими актами:

- постановление Верховного Суда Российской Федерации от 9 августа 2016 г. № 29-АД16-9, в соответствии с которым суд установил, что невыплата заработной платы нескольким работникам за один и тот же расчетный период составляет одно административное правонарушение. То обстоятельство, что в отношении разных работников были составлены отдельные акты проверок (протоколы), не является основанием для назначения нескольких штрафов;

- постановление ФАС России от 21 февраля 2017 г. по делу № АК084-17, в соответствии с которым ФАС отметил, что необеспечение надлежащей работы электронной площадки в определенную дату является одним административным правонарушением независимо от количества лиц, которые не смогли воспользоваться электронной площадкой в эту дату. Назначение оператору электронной площадки административного наказания по данному факту в отношении одного лица, которое не смогло воспользоваться электронной площадкой, является основанием для прекращения всех других административных производств по данному факту в отношении других лиц;

- постановление Арбитражного суда Московского округа от 21 сентября 2016 г. № А40-17504/2016, в соответствии с которым суд указал, что нарушения нескольких условий лицензии, которые были выявлены в рамках одной проверки, одним контролирующим органом, в один день, в отношении одного лица

и возникли в результате одних фактических обстоятельств, создают одно административное правонарушение.

То обстоятельство, что в отношении данных нарушений были составлены отдельные протоколы об административных правонарушениях, не является основанием для назначения нескольких наказаний.

Согласно части 5 статьи 4.1. КоАП РФ никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение.

Учитывая изложенное, размещение информации по всем помещениям в многоквартирном доме является одним правонарушением и за него может быть назначен только один административный штраф.

Таким образом, полагаем целесообразным установить дифференциацию административной ответственности за нарушение порядка размещения информации в ГИС ЖКХ без разделением на жилые/нежилые помещения.

Кроме того, статьей 13.19.2 КоАП РФ в редакции проекта акта приравнены такие административные правонарушения, как «предоставление недостоверной информации» и «несвоевременное предоставление данных».

Полагаем целесообразным дифференцировать меру административной ответственности в зависимости от тяжести последствий допущенного правонарушения в указанной части.

5. Статьей 3 проекта акта предлагается дополнить статью 7 Закона № 209-ФЗ положением, предусматривающим обязательство оператора системы обеспечивать соблюдение требований законодательства Российской Федерации о банках и банковской деятельности, в том числе установленные предельные сроки перечисления с использованием системы денежных средств потребителей за жилищно-коммунальные услуги, а также равные условия доступа информационных систем кредитных организаций к системе.

В соответствии с пунктом 4 статьи 2 Закона № 209-ФЗ оператор системы – это юридическое лицо, выполняющее работы по созданию, эксплуатации и модернизации системы. В соответствии с частью 2 статьи 7 Закона № 209-ФЗ

оператором системы является организация федеральной почтовой связи общего пользования (ФГУП «Почта России»).

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (далее – Закон № 395-1) для соблюдения требований законодательства Российской Федерации о банках и банковской деятельности необходимо наличие соответствующей лицензии, выдаваемой Центральным банком Российской Федерации (часть 8 статьи 4 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России»)). Кроме того, отмечаем, что согласно статье 2 Закона № 395-1, банковская система Российской Федерации состоит из кредитных организаций, Банка России, а также представительств иностранных банков.

Таким образом, ФГУП «Почта России» не входит в банковскую систему Российской Федерации, следовательно, не может выполнять требования законодательства Российской Федерации о банках и банковской деятельности.

Учитывая изложенное, полагаем целесообразным исключить вышеуказанное положение из редакции проекта акта.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделаны следующие выводы.

Наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, разработчиком не обоснованы.

С учетом информации, представленной разработчиком, в проекте акта выявлены положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их введению, а также положения, приводящие к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.