

Руководителю Федеральной антимонопольной службы России
И.Ю. Артемьеву

Уполномоченному при Президенте Российской Федерации
по защите прав предпринимателей
Б.Ю. Титову

В марте 2014 года мы обратились к Вам (наш исх. № 25/14 от 05 марта 2014 г.) с просьбой оказать содействие в подготовке оценки регулирующего воздействия (и антикоррупционной экспертизы) проекта федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о государственном регулировании деятельности по управлению многоквартирными домами (МКД)).

Данная оценка и антикоррупционная экспертиза, несмотря на многочисленные обращения, проведены не были.

Вы поддержали нас – обратились к Президенту РФ В. Путину с просьбой отложить рассмотрение законопроекта и также обратили внимание Президента на то, что «реализация положений законопроекта создаст коррупциогенную среду, связанную с возможностью выдачи лицензий сотрудниками контрольно-надзорных органов аффилированным компаниям и формирования серьезных препятствий для доступа на рынок управления недвижимостью конкурентов, не участвующих в коррупционных схемах».

Наличие к законопроекту существенных замечаний отмечалось, кроме того, со стороны Генеральной прокуратуры РФ, Правового управления ГД РФ, ТПП РФ. Отрицательные заключения на законопроект были даны Счётной палатой РФ, предпринимательскими объединениями – «Деловой Россией», ОПОРОЙ России. Председатель Комиссии Общественной палаты РФ по развитию социальной инфраструктуры,

местного самоуправления и ЖКХ И. Шпектор в очном диалоге просил Президента РФ не подписывать закон.

К сожалению, по итогам завершения первичного этапа лицензирования управляющих организаций, можно сделать вывод, что большинство экспертных прогнозов и оценок получили подтверждение на практике.

Сложившаяся в различных субъектах РФ в связи с введением института лицензирования управляющих МКД ситуация весьма неоднородна, но в целом характеризуется как сложная и требующая незамедлительного вмешательства независимых органов. Её обзор и наиболее важные выводы были представлены в ходе слушаний в Общественной палате РФ 19 мая 2015 г. (изложены в приложении 1).

В связи с тем, что Президент России В. Путин в публичном диалоге с И. Шпектором в 2014 году предложил вернуться к рассмотрению данного вопроса по результатам анализа практической реализации закона, полагаю необходимым отметить ряд фундаментальных, не устранённых в процессе принятия и реализации 255-ФЗ и подзаконных нормативных актов противоречий и правовых коллизий.

Они создают необоснованные барьеры как для работы участников профессиональной и предпринимательской деятельности и беспрепятственного перемещения товаров/работ и услуг в сфере управления и эксплуатации жилой недвижимости, но и угрозы для бесперебойного функционирования рынка жилищных услуг и сохранения социально-экономической стабильности в жилищной сфере, в целом:

1. Закон и подзаконные акты не имели и не имеют на текущий момент непротиворечивых правовых и организационно-методических механизмов и процедур реализации института лицензирования в сфере управления МКД, в частности:

1.1. Приказ Минстроя (в дальнейшем – «Регулятор») о порядке формирования и деятельности лицензионных комиссий (№658 от 28.10.2014) оспорен и отменён Верховным судом РФ. В настоящий момент спешно разрабатывается новый. Данный факт неизбежно ставит под сомнение легитимность осуществления процедур и самого процесса лицензирования управляющих МКД во всех регионах РФ.

1.2. Разъяснительные письма Регулятора в различных субъектах РФ имеют примеры свободного и разнообразного толкования и применения.

В одних регионах суды совместно с подразделениями УФАС считают норму о преференциальном назначении аффилированных с муниципальными администрациями временных управляющих организаций приемлемой (например, в Московской области), в других – недопустимой (Ярославская область). В некоторых регионах органами Прокуратуры и судами поддерживаются меры обеспечительного характера до завершения процесса лицензирования, в других – категорически отвергаются. Разнообразие правоприменительной и судебной практики является самостоятельной и серьёзной угрозой единству правового и социально-экономического пространства России, механизмам регулирования в жизненно важной для граждан и предпринимателей сфере деятельности, непреодолимым препятствием развитию предпринимательства в сфере управления жилой недвижимостью.

2. Предоставление Регулятором (на основании норм 255-ФЗ и подзаконных актов) субъектам РФ возможности создавать различные (в некоторых субъектах – уникальные) нормативно-правовые условия регулирования и организационно-административную основу практической реализации института лицензирования в совокупности с императивным требованием о необходимости приобретения управляющей организацией лицензии в каждом субъекте РФ **(то есть, в случае потребности – 85 РАЗ!)** – противоречит (в соотв. со ст.8 Конституции России) принципу обеспечения единства экономического пространства и свободного перемещения товаров и услуг на всей территории РФ.

3. Механизм лицензирования деятельности по управлению МКД в силу возможности расширенного толкования требований к лицензиату, отсутствия унифицированных методик к порядку формирования и деятельности лицензионных комиссий и ответственности её членов, а также не предусмотренных процедур медиации – позволил сформировать инструмент с отчётливо выраженными коррупциогенными факторами и набором средств для манипуляций со стороны заинтересованных лиц.

Особая абсурдность ситуации состоит в том, что основной декларируемый принцип института лицензирования – защита интересов собственников и обеспечение качества жилищно-коммунальных услуг – в инструментах и принципах лицензирования не нашёл своего воплощения.

Многочисленны ситуации, когда собственники не могут отстоять устраивающие их действующие управляющие организации перед лицензионными комиссиями (г. Балашиха, Щёлково, Дубна, Красногорск Московской области, г. Ижевск, Владимирская область, другие города – приложение 2), которые не выдают лицензии по незначительным (размещение неполной информации – трактование всегда осуществляется в пользу ГЖИ или жалобщика – информации) поводам, не учитывают существенные критерии и факторы (отсутствуют в методике лицензирования) деятельности лицензиата, отражающие качество и эффективность деятельности, а порой и вовсе без объяснений причин, выдавая (в отсутствие чётких требований) только уведомления, не являющиеся поводом для оспаривания в суде. И с другой стороны, в переходный период и в настоящее время тысячи МКД в России остались без управления (информация ОНФ - http://www.survey-invest.com/onf_pri_licenzirovanii_tysyachi_domov_po_strane_ostalis_bez_upravleniya/)

4. Собственники жилых помещений в МКД оказались исключёнными из процесса принятия решений путём частичного ограничения их в реализации имущественных прав по совместному владению и пользованию общим имуществом МКД. Таким образом, приоритет гражданско-правовых отношений владельцев недвижимого имущества с субъектами хозяйственной деятельности, от их имени и по поручению выполняющих задания по управлению имуществом, заменён введением императивного права вмешательства третьей стороны – органа жилищного надзора. В соответствии с гражданским правом и законодательством о лицензировании отдельных видов деятельности, орган государственного надзора не имеет полномочий вторгаться в гражданско-правовые (Договор управления МКД) отношения сторон, если это не связано с угрозой безопасности жизни и здоровью граждан.

5. В силу нормативно-правовой и организационной неопределённости основ и предмета лицензирования деятельности МКД в субъектах РФ, фактически стихийным образом формируется практика правоприменения 255-ФЗ, подходов в деятельности региональных управлений ФАС и судебных споров. В отношении субъектов предпринимательской деятельности в сфере управления МКД практически прекращено действие 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и

индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)» - то есть фактически введен принцип перманентной «презумпции виновности». Такой вид деятельности как «Управление многоквартирными домами» вообще не идентифицирован в классификаторе видов экономической деятельности, не случайно лицензирование хозяйствующих субъектов производится на основании добровольного заявления лицензиата, а у лицензионных комиссий единственным признаком отнесения управляющих организаций к таковым является наличие у них в управлении многоквартирных домов.

Ситуация приобретает тем больший абсурд, когда за лицензией обращается лицензиат – претендент, у которого в управлении нет ни единого объекта?!

6. Организационная чехарда сопровождает субъектов предпринимательской деятельности при реализации ими требований 731-ПП «О раскрытии информации ...». За три года действия данного постановления электронный федеральный ресурс переносил свой адрес (точку раскрытия информации) более трёх раз, не считая внесения изменений, отказов работоспособности системы и др. особенностей. Последнее обязательное требование с угрозой применения административно-репрессивной системы – с 1 мая разместить информацию в Государственной информационной системе ЖКХ (ГИС ЖКХ) при том, что Система при координации разработки и запуска со стороны Минкомсвязи функционирует в тестовом режиме.

7. Достоверные сведения по совокупным бюджетным и не бюджетным расходам, обеспечившим введение института лицензирования с учётом стоимости исполнения функций лицензионного контроля органами ГЖИ, выполнения лицензиатами – участниками сферы деятельности процедур подготовки, квалификации и других требований, на информационных ресурсах Регулятора обнаружить не удалось, но по экспертной оценке они составляют от десятков до сотен миллионов рублей, в зависимости от многих факторов и особенностей в каждом субъекте РФ. Все эти расходы неизбежно увеличивают конечную стоимость жилищно-коммунальных услуг для граждан.

С учётом доводов, изложенных в письме и информации, содержащейся в приложениях по условиям введения института лицензирования в управлении МКД, мы считаем, что сложившаяся ситуация требует вмешательства и проведения независимого арбитража с привлечением государственных органов и независимых организаций.

С целью удержания оперативной ситуации с лицензированием под контролем и минимизации влияния коррупциогенных факторов и рисков, возникающих на местах, нами на слушаниях в ОП РФ было внесено предложение о создании при Регуляторе (МинстройЖКХ) Апелляционной лицензионной комиссии по рассмотрению обращений предпринимателей по вопросам отказа в приобретении лицензий (приложение 3), считающих решение лицензионных органов в субъекте РФ необоснованным и несправедливым и способными обосновать свою позицию с предоставлением в Апелляционную комиссию соответствующих подтверждающих аргументов.

Полагаем, что учреждение института апелляций является в настоящий момент единственно возможным и актуальным организационным шагом, способным минимизировать возникшие проблемы и решить неотложные задачи:

1. Создать медиативный орган (внесудебного, досудебного разбирательства) по минимизации недоработок нормативно-правового регулирования и организационно-административного исполнения.

2. Вывести предпринимателей в сфере управления МКД из под зависимости и частой предвзятости территориальных органов власти (что частично способно минимизировать отрицательное влияние фактора ограничения свободы перемещения товаров и услуг на рынке жилищных услуг на всей территории РФ) при рассмотрении вопросов и принятии решений о лицензировании.

3. Придать процессу лицензирования деятельности по управлению МКД открытость и объективность на федеральном уровне.

4. Создать механизм объективного мониторинга и анализа состояния предпринимательства в важной социально-экономической сфере деятельности.

5. Исключить существенный прогнозируемый рост судебных разбирательств.

Просим Вас содействовать обсуждению и преодолению последствий введения лицензирования в сфере управления МКД в субъектах РФ.

К обращению прилагаются материалы, позволяющие получить общее представление об основных рисках и угрозах не только для развития конкуренции, малого (среднего) предпринимательства и антимонопольного законодательства, но и для социально-экономической стабильности отношений в жилищно-коммунальной сфере России, в целом.

- Приложение: 1. Доклад для слушаний в ОП РФ с обзором ситуации, на 7 листах.
2. Приложения с обзором ситуации в субъектах РФ, на 7 листах.
3. Проект Положения об апелляционной лицензионной комиссии по рассмотрению обращений предпринимателей по вопросам отказа в приобретении лицензий, на 1 листе.
4. Презентация на слушаниях в ОП РФ НП ЭУН «Индустрия Сервейинг», на 17 листах.
5. Заключение НП ЭУН «Индустрия Сервейинг» на ЗКПР о лицензировании, на 19 листах.

Генеральный директор



Ю. В. Павленков