А С С О Ц И А Ц И Я
ГАРАНТИРУЮЩИХ ПОСТАВЩИКОВ
И ЭНЕРГОСБЫТОВЫХ КОМПАНИЙ

119435, г. Москва, ул. Малая Пироговская, д.13, стр. 1
тел. и факс: (495) 777-25-16
E-mail: office@npgp.ru, http://www.npgp.ru

02.10.2015 № 535

на № _____ от _____

О законопроекте по вопросу регулирования деятельности ИРЦ в сфере ЖКХ

Заместителю
руководителя Федеральной
антимонопольной службы
Российской Федерации

А.Н. Голомолзину

Уважаемый Анатолий Николаевич!

В настоящее время на рассмотрении в федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации (Минэкономразвития России, Минфин России, Минкомсвязи России) находится законопроект «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» по вопросу регулирования деятельности информационного-расчетных центров в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее - законопроект), разработанный Минстроем России и представленный на согласование в указанные федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации письмом от 15.09.2015 г. № 29785-АЧ/04. При этом в ФАС России данный законопроект на согласование не направлялся.

Учитывая ситуацию с неплатежами в жилищно-коммунальной сфере, Ассоциация Гарантирующих поставщиков и энергосбытовых компаний (далее - Ассоциация ГП и ЭСК) обращает Ваше внимание на законопроект, направленный на решение указанной проблемы. Ассоциация ГП и ЭСК, положительно оценивая попытку улучшить ситуацию с «платежной дисциплиной» в отрасли ЖКХ, вместе с тем, отмечает, что не определены источники финансирования для реализации предлагаемого подхода, а также **возможность появления административных барьеров** для субъектов предпринимательской деятельности в случае принятия законопроекта, которые **могут привести к ограничению конкуренции**. Следует отметить, что такое ограничение не соответствует концепции развития отрасли, озвученной Президентом Российской Федерации В.В. Путиным на Юбилейном заседании Коллегии ФАС России, заключающейся в необходимости «развития конкуренции в таких чувствительных для наших граждан сферах, как жилищно-коммунальное хозяйство, теплоснабжение, электроэнергетика...»[1].

Законопроект предусматривает создание информационно-расчетных центров (далее - ИРЦ), осуществляющих деятельность по обеспечению

[1] Стенограмма выступления Президента Российской Федерации В.В. Путина на Юбилейном заседании Коллегии ФАС России http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_36990.html

предоставления платежных документов, осуществлению начислений (расчета) платы за жилое помещение и коммунальные услуги, формированию и предоставлению платежных документов и (или) информации о размере платы за жилое помещение и коммунальные услуги, организации расчетов за жилое помещение и коммунальные услуги (проектируемая часть 15 статьи 155 Жилищного кодекса Российской Федерации).

В настоящее время организации с аналогичными функциями (МФЦ, РКЦ и т.д.) осуществляют свою деятельность в ряде регионов России на условиях рыночной конкуренции (за исключением г. Москва) и предлагают управляющим организациям, поставщикам коммунальных ресурсов (далее – поставщики) коммерчески выгодные условия обслуживания. При этом соответствующие управляющие организации, поставщики имеют право выбора – осуществлять биллинговую деятельность собственными силами или отдать на аутсорсинг (например, в ИРЦ) в зависимости от экономической выгоды (стоимость услуг ИРЦ, затраты на персонал, программное обеспечение и т.д.).

Законопроектом предлагается в рамках Жилищного кодекса Российской Федерации (далее - ЖК РФ) **установить ряд требований к ИРЦ, которые представляются достаточно строгими**. Так, одним из них является требование к размеру уставного капитала на сумму не менее 2 млн.руб., а также – к наличию обеспечения исполнения обязательств (банковская гарантия, поручительство) на сумму, эквивалентную 100 млн. руб. (проектируемая часть 4 статьи 155.1 ЖК РФ). Только при соответствии указанным требованиям юридическое лицо имеет право на осуществление уставной деятельности, и сведения о таком ИРЦ в заявительном порядке включаются в реестр ИРЦ субъекта Российской Федерации. Для индивидуальных предпринимателей требуется наличие обеспечения исполнения обязательств на указанную сумму.

Вновь вводимые показатели финансовой устойчивости ИРЦ могут привести к ограничению деятельности существующих в настоящее время ИРЦ, которые не соответствуют указанным требованиям. Следовательно, на рынке соответствующих услуг могут остаться только крупные ИРЦ с достаточно большим оборотом, позволяющим получить банковскую гарантию на указанные суммы. Считаем, что это может **способствовать монополизации данного рынка и негативно отразиться на себестоимости и качестве предоставляемых услуг.**

При этом **предлагаемые разработчиком способы обеспечения обязательств представляются невыполнимыми**. Банковская гарантия и поручительство предусматривают наличие некоего третьего лица (кредитор, бенефициар), в отношении которого выдается соответствующее обеспечение (ст.ст. 361 и 368 ГК РФ). В данном случае такое лицо не определено. На момент создания юридического лица (регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя) контрагенты, с которыми в последующем ИРЦ заключит договоры, неизвестны. Следовательно, неясно, в отношении кого может быть получено такое обеспечение, что означает невыполнимость такого требования.

Кроме того, Правительство Российской Федерации получает право установить дополнительные требования к ИРЦ (в дополнение к тем требованиям, которые будут определены в Жилищном кодексе Российской Федерации). При этом список таких требований в пояснительной записке к законопроекту не определен. Полагаем, что **установление широкого спектра требований к ИРЦ** приведет к **излишнему государственному регулированию отрасли.**

Разработчиком предусматривается единственно возможная схема договорных отношений между ИРЦ и его контрагентом – договор присоединения, что означает установление единых правил ко всем ИРЦ и ограничивает свободу волеизъявления участников гражданского оборота. В настоящее время отношения между участниками рынка регулируются в рамках свободных двусторонних договоров, позволяющих гибко устанавливать и требуемые пакеты услуг, и цены, и, что важно для потребителя – взаимную ответственность перед потребителем за возможные нарушения.

Полагаем, что **установление одной договорной формы взаимодействия с ИРЦ** и невыполнимых требований по обеспечению обязательств **может создать административные ограничения для субъектов** предпринимательской деятельности.

Также необходимо отметить, что законопроектом вводится запрет на совмещение деятельности по продаже коммунальных ресурсов, лицензируемой деятельности по управлению многоквартирными домами и деятельности ИРЦ (проектируемая часть 4 статьи 155.1 ЖК РФ). Отметим, что в электроэнергетике запрет на совмещение естественно-монопольных и конкурентных видов деятельности вводился в целях реализации в отрасли модели конкурентных оптового и розничных рынков электрической энергии. При этом деятельность ресурсоснабжающих и управляющих организаций по поставке товаров, предоставлению услуг не относится к естественно-монопольной, а функции по начислению, формированию платежных документов являются неотъемлемой частью их деятельности. В связи с указанным, не ясна цель введения запрета на совмещение таких видов деятельности и их потенциальная опасность.

Концепция законопроекта также непонятна. В случае, **если деятельность ИРЦ не обязательна** (а может осуществляться самостоятельно поставщиком коммунальной услуги, что допускается законопроектом), **не ясна необходимость введения жесткого регулирования** (часть 15.1 статьи 155 Жилищного кодекса Российской Федерации). Если в отсутствие конкуренции стоимость услуг ИРЦ будет высокой, услуги ИРЦ не будут востребованы и тогда необходимость установления жесткого регулирования не будет оправдана.

Также неясно, каким образом может быть реализована схема, согласно которой денежные средства не должны будут аккумулироваться на счетах ИРЦ, а «расщепление платежей будет производиться кредитными организациями в порядке перевода». Исходя из положений законопроекта не представляется возможным определить, на какие счета должны перечисляться денежные средства в случае привлечения ИРЦ. Если ИРЦ не принимают денежные средства граждан, то необходимость регулировать порядок зачисления

отсутствует. Если же допускается деятельность ИРЦ по приему денежных средств граждан, деятельность по приему наличных платежей регулируется Федеральным законом от 03.06.2009 № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами» (далее - Федеральный закон №103-ФЗ) и не требует дополнительного урегулирования. Также, как и деятельность кредитных организаций не требует уточнения в рамках Жилищного кодекса Российской Федерации. Если ИРЦ принимают денежные средства граждан, т.е. выступают платежными агентами, то в соответствии с Федеральным законом №103-ФЗ они не имеют права аккумулировать на своих счетах денежные средства поставщиков товаров и услуг, следовательно, не требуется дополнительное закрепление на уровне Жилищного кодекса Российской Федерации. При этом «расщепление» платежей в настоящее время кредитными организациями не производится и противоречит банковскому законодательству. Возможность расщепления платежей с расчетного счета ИРЦ требует установления требований к использованию специального счета (аналога номинальному, регулируемого ст.860.1 – 860.6 ГК РФ), что отсутствует в представленном законопроекте. Таким образом, в отсутствие понимания механизма реализации сбора и расщепления платежей и противоречивости положений законопроекта остается заявленная разработчиками цель по достижению прозрачности в сфере ЖКХ представляется недостижимой.

Следует отметить, что **схемой повышения платежной дисциплины на рынке ЖКХ, не создающей риск ограничения конкуренции** на указанном рынке, в отличие от положений рассматриваемого законопроекта, **является реализация прямых договорных отношений** в рамках поставки коммунальных ресурсов в многоквартирный дом между потребителями и ресурсоснабжающими организациями. На совещании у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 2 июля 2015 г. Минстрою России было поручено разработать соответствующий законопроект (п. 2 протокола № ДК-П9-113пр). В настоящее время на Федеральном портале нормативных правовых актов размещено уведомление о его разработке.

Просим Вас учесть изложенную позицию Ассоциации ГП и ЭСК в отношении законопроекта. Все риски, связанные с неблагоприятными последствиями деятельности ИРЦ, являются обычными предпринимательскими рисками заказчика. Поэтому полагаем нецелесообразным введение излишнего администрирования деятельности ИРЦ.

Заместитель Председателя
Правления по правовым вопросам Р.Р. Гайфутдинов

Шеина В.А.
(495) 777-25-16