

## РЕШЕНИЕ

по делу № 04-59/1169 о нарушении антимонопольного законодательства

13 февраля 2014 г.

г. Кострома

Резолютивная часть решения оглашена 4 февраля 2014 г.

Решение изготовлено в полном объеме 13 февраля 2014 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия; Костромское УФАС России) в составе:

председатель Комиссии: <...>, руководитель Костромского УФАС России;

члены Комиссии:

<...>, главный государственный инспектор отдела контроля органов власти Костромского УФАС России;

<...>, старший государственный инспектор отдела контроля органов власти Костромского УФАС России,

в присутствии:

от Администрации города Костромы – начальник судебного отдела Правового управления <...> (по доверенности от 13.01.2014 № 55исх-47/14);

от Комитета городского хозяйства администрации города Костромы – консультант-юрист <...> (по доверенности от 09.01.2014 № КГХ-16-1/14),

рассмотрев дело № 04-59/1169 по признакам нарушения Администрацией города Костромы (156000, г. Кострома, ул. Советская, д.1), Комитетом городского хозяйства администрации города Костромы (156000, г. Кострома, ул. Депутатская, д.47) пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

На основании статьи 25 Закона о защите конкуренции, в рамках контроля за соблюдением антимонопольного законодательства в сфере управления многоквартирными домами, Костромским УФАС России в адрес Администрации города Костромы (далее – Администрация) был направлен запрос от 08.04.2013 № 756/04 о предоставлении реестра выданных разрешений на ввод в эксплуатацию построенных многоквартирных домов за 2012 – 1 квартал 2013 гг.

На данный запрос был получен ответ Администрации от 19.04.2013 № 2469 с приложением реестра выданных разрешений на ввод в эксплуатацию. Согласно данному реестру, в 2012 году Администрацией было выдано 49 разрешений, а в 1 квартале 2013 года – 1 разрешение на ввод в эксплуатацию вновь построенных многоквартирных жилых домов.

В дальнейшем Костромским УФАС России был направлен в Администрацию запрос от 31.07.2013 № 1932/04 о представлении сведений о проведении Администрацией открытых конкурсов по отбору управляющей организации по введенным в эксплуатацию многоквартирным домам, поименованным в данном реестре, в соответствии с требованиями части 13 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации (ЖК РФ).

Согласно письму Администрации от 14.08.2013 № Оисх-3749/13 «О предоставлении информации», до 12.08.2013 конкурсы на управление указанными многоквартирными домами не проводились, в настоящее время ведется предварительная работа по размещению конкурсной документации для

проведения открытого конкурса по отбору управляющих организаций.

Также Администрацией представлена копия постановления от 13.05.2013 № 894 «Об организации проведения открытого конкурса по отбору управляющих организаций для управления многоквартирными домами, вводимыми в эксплуатацию в городе Костроме». Согласно данному постановлению, в целях проведения открытого конкурса, Комитет городского хозяйства администрации города Костромы (далее – Комитет) осуществляет:

- создание конкурсной комиссии и утверждение ее состава приказом председателя Комитета;
- установление объемов и перечней обязательных и дополнительных работ и услуг по содержанию и ремонту объектов открытого конкурса;
- подготовку проекта договора управления многоквартирным домом;
- утверждение конкурсной документации и определение условий проведения открытого конкурса и оснований их изменения.

Указанным постановлением Администрации установлено, что Управление территориального планирования, городских земель, градостроительства, архитектуры и муниципального имущества администрации города Костромы (далее – Управление территориального планирования) в течение пяти рабочих дней со дня регистрации заявления на выдачу разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома направляет в Комитет информацию о принятии данного заявления, после выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома – копию разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома, а также информацию о конкретных характеристиках многоквартирного дома (указаны в постановлении Администрации).

Приказом Костромского УФАС России от 06.09.2013 № 108 было возбуждено настоящее дело по признакам нарушения Администрацией пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Определением от 06.09.2013 дело назначено к рассмотрению, к участию в рассмотрении дела в качестве ответчика привлечена Администрация.

Определением Комиссии от 02.10.2013 к участию в рассмотрении дела в качестве второго ответчика привлечен Комитет.

Рассмотрев материалы дела, заслушав пояснения сторон и оценив представленные доказательства, Комиссия установила следующее.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности, запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Закрепленные приведенной нормой запреты распространяются, прежде всего, на акты и действия органов власти в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных (волевых) инструментов.

Как указано в пункте 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда

Российской Федерации от 30.06.2008 N 30 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами положений антимонопольного законодательства" при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов названных органов, о признании незаконными их действий (бездействия) по заявлениям антимонопольного органа, поданным в связи с нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, арбитражные суды должны учитывать следующее: если антимонопольным органом доказано, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.

Из текста приведенного разъяснения следует, что для квалификации действий (бездействия) органов местного самоуправления в качестве нарушения установленного статьей 15 Закона о защите конкуренции запрета необходимо доказать, что действия (бездействия) этих органов приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции и они не основаны на законе.

При этом под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке (пункт 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Признаки ограничения конкуренции приведены в пункте 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции, к числу которых относятся обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

В соответствии со статьей 161 ЖК РФ собственники помещений в многоквартирном доме обязаны выбрать один из перечисленных в данной норме закона способов управления многоквартирным домом. Способ управления многоквартирным домом выбирается на общем собрании собственников помещений в многоквартирном доме и может быть выбран и изменен в любое время на основании его решения. Решение общего собрания о выборе способа управления является обязательным для всех собственников помещений в многоквартирном доме. Многоквартирный дом может управляться только одной управляющей организацией.

Федеральным законом от 04.06.2011 N 123-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ", вступившим в законную силу 18.07.2011, статья 161 ЖК РФ дополнена частью 13, согласно которой в течение десяти рабочих дней со дня выдачи в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности, разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома орган местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, проводит в соответствии с частью 4 настоящей статьи открытый конкурс по отбору управляющей организации для управления данным домом.

В такой редакции часть 13 статьи 161 ЖК РФ действовала в 2012 году и в 1 квартале 2013 года.

С 19.04.2013 в соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом от 05.04.2013 № 38-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и в Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию

жилищно-коммунального хозяйства» часть 13 статьи 161 ЖК РФ действует в следующей редакции:

«13. В течение двадцати дней со дня выдачи в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности, разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома орган местного самоуправления размещает извещение о проведении открытого конкурса по отбору управляющей организации на официальном сайте в сети "Интернет" и не позднее чем в течение сорока дней со дня размещения такого извещения проводит в соответствии с частью 4 настоящей статьи открытый конкурс. В течение десяти дней со дня проведения открытого конкурса орган местного самоуправления уведомляет всех лиц, принявших от застройщика (лица, обеспечивающего строительство многоквартирного дома) после выдачи ему разрешения на ввод многоквартирного дома в эксплуатацию помещения в данном доме по передаточному акту или иному документу о передаче, о результатах открытого конкурса и об условиях договора управления данным домом. Указанные лица обязаны заключить договор управления данным домом с управляющей организацией, отобранной по результатам открытого конкурса, в порядке, установленном статьей 445 Гражданского кодекса Российской Федерации.»

В свою очередь согласно части 4 статьи 161 ЖК РФ орган местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, проводит открытый конкурс по отбору управляющей организации, если в течение года до дня проведения указанного конкурса собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано.

В настоящее время применяются Правила проведения органами местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирными домами, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.02.2006 N 75 (далее - Правила N 75).

В соответствии с пунктом 4 Правил N 75 конкурс проводится на основе принципов создания равных условий участия в конкурсе для юридических лиц независимо от организационно-правовой формы и индивидуальных предпринимателей; добросовестной конкуренции; эффективного использования средств собственников помещений в многоквартирном доме в целях обеспечения благоприятных и безопасных условий пользования помещениями в многоквартирном доме, надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме, а также предоставления коммунальных услуг лицам, пользующимся помещениями в доме; доступности информации о проведении конкурса и обеспечение открытости его проведения.

В силу пункта 2 Правил N 75 под организатором конкурса понимается орган местного самоуправления или органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, уполномоченные проводить конкурс.

Таким образом, обязанность проводить открытый конкурс по отбору управляющей организации для управления вновь введенным в эксплуатацию многоквартирным домом законодателем возложена на орган местного самоуправления или органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Непроведение в установленный положениями ЖК РФ срок открытых конкурсов по отбору управляющих организаций для управления введенными в эксплуатацию на территории г. Костромы в 2012 и в 1 квартале 2013 года многоквартирными домами

Администрацией и Комитетом не оспаривается.

Вместе с тем, Администрация считает себя ненадлежащим ответчиком по делу в связи с тем, что полномочиями по организации и проведению открытого конкурса по отбору управляющей организации с 20.10.2011 по 01.12.2012 было наделено Управление жилищно-коммунального хозяйства и капитального строительства администрации города Костромы (далее – Управление ЖКХ), реорганизованное затем в Комитет.

Как пояснила Администрация, решением Думы города Костромы от 30.06.2011 № 160 утверждено Положение об Управлении ЖКХ. Решением Думы города Костромы от 20.10.2011 № 229 внесены изменения в Положение об Управлении ЖКХ, а именно: часть 1 статьи 18 дополнена пунктом 17, в соответствии с которым Управление ЖКХ наделено полномочиями проводить в соответствии с ЖК РФ открытый конкурс по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом в течение десяти рабочих дней со дня выдачи в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности, разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома на территории города Костромы. Статьей 19 Положения об Управлении ЖКХ установлено, что к правам Управления ЖКХ относится, в частности, осуществление запросов и получение в установленном порядке от учреждений, организаций, отраслевых (функциональных) органов Администрации, должностных лиц информации и документов, необходимых для выполнения установленных полномочий.

Решением Думы города Костромы от 20.11.2012 № 203 (вступило в силу с 01.12.2012) утверждено Положение о Комитете и признано утратившим силу Положение об Управлении ЖКХ. Статьей 2 Положения о Комитете предусмотрено, что Комитет является отраслевым органом Администрации, осуществляющим решение вопросов местного значения, исполнение отдельных государственных полномочий Костромской области, реализацию иных функций органов местного самоуправления города Костромы. Комитет наделен данным Положением правами юридического лица, имеет организационно-правовую форму муниципального казенного учреждения, образуемого для осуществления управленческих функций. На основании статьи 9 Положения о Комитете в сфере жилищных отношений Комитет осуществляет, в том числе, следующее полномочие: в течение десяти рабочих дней со дня выдачи в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности, разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома на территории города Костромы, проводит в соответствии с ЖК РФ открытый конкурс по отбору управляющей организации для управления данным домом. Статьей 19 Положения о Комитете установлено, что к правам Комитета относится, в том числе, осуществление запросов и получение в установленном порядке от учреждений, организаций, отраслевых (функциональных) органов Администрации, должностных лиц информации и документов, необходимых для выполнения установленных полномочий.

Согласно пояснениям Комитета по делу, приказами Комитета от 12.07.2013 № 01-07/179 и № 01-07/181 соответственно утверждены типовая конкурсная документация и определен состав конкурсной комиссии по проведению открытых конкурсов по отбору управляющих организаций для управления вводимыми в эксплуатацию многоквартирными домами в г. Костроме. 15.08.2013 Администрацией инициирована процедура регистрации на официальном сайте в сети Интернет для размещения информации о проведении открытых конкурсов [www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru). 11.09.2013 необходимые документы были направлены в адрес оператора по почте. В настоящее время открытые конкурсы по отбору управляющих организаций на право управления вновь введенными в

эксплуатацию многоквартирными домами (в том числе, в отношении домов, введенных в эксплуатацию в 2012 и в 1 квартале 2013 года), Комитетом проводятся. Таким образом, Комиссия приходит к выводу о том, что надлежащим ответчиком по настоящему делу является Комитет, а не Администрация, поскольку именно Комитет как орган местного самоуправления, начиная с 20.10.2011 (до 01.12.2012 – Управление ЖКХ, права и обязанности которого затем перешли к Комитету) и по настоящее время обладает собственными полномочиями по проведению открытых конкурсов по отбору управляющих организаций для управления вновь введенными в эксплуатацию многоквартирными домами. Администрация же такими полномочиями не обладает.

То обстоятельство, что порядок и срок передачи информации о выданных разрешениях на ввод в эксплуатацию многоквартирных домов от Управления территориального планирования к Комитету были установлены Администрацией лишь с 13.05.2013, не означает невозможность для Комитета до этого времени (в течение 2012 и в 1 квартале 2013 года) самостоятельно получать данную информацию от Управления территориального планирования на основании соответствующих запросов. В рассматриваемом случае Комитет не принял необходимых мер для обеспечения исполнения возложенных на него полномочий по организации и проведению открытых конкурсов.

Непроведение в случаях, предусмотренных жилищным законодательством, открытого конкурса, подразумевающего состязательность хозяйствующих субъектов, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении конкурса могут быть выявлены контрагенты, предлагающие наилучшие условия, что обеспечивает соблюдение интересов собственников помещений в многоквартирных домах, а также хозяйствующих субъектов, действующих на соответствующих товарных рынках.

При этом, как указано в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.11.2011 N 8799/11, достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Согласно части 14 статьи 161 ЖК РФ до заключения договора управления многоквартирным домом между застройщиком и управляющей организацией, отобранной по результатам открытого конкурса, проведенного в соответствии с частью 13 данной статьи, управление многоквартирным домом осуществляется застройщиком при условии его соответствия стандартам и правилам деятельности по управлению многоквартирными домами, установленным в соответствии с настоящей статьей Правительством Российской Федерации, или управляющей организацией, с которой застройщиком заключен договор управления многоквартирным домом, который заключается не позднее чем через пять дней со дня получения разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома.

В этой связи необходимо отметить, что бездействие органа местного самоуправления по непроведению обязательного открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления вновь введенными в эксплуатацию многоквартирными домами в срок, установленный частью 13 статьи 161 ЖК РФ, создает преимущественные условия для предпринимательской деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, выбранных застройщиками, в части увеличения срока осуществления деятельности по управлению указанными многоквартирными домами без проведения торгов, что в свою очередь ограничивает доступ потенциальных хозяйствующих субъектов к оказанию услуг по

управлению домами путем участия в публичных процедурах. Данное обстоятельство, безусловно, является нарушением запрета, установленного пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, поскольку приводит к ограничению конкуренции на товарном рынке по оказанию соответствующих услуг. Таким образом, действия (бездействие) Комитета по непроведению в установленный срок открытых конкурсов по выбору управляющих организаций на право управления многоквартирными домами в г. Костроме, введенными в эксплуатацию в 2012 – 1 квартале 2013 гг., вследствие чего создаются необоснованные препятствия для доступа хозяйствующих субъектов на рынок управления указанными многоквартирными домами, являются нарушением пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Комиссия не видит необходимости в выдаче Комитету предписания об устранении нарушения антимонопольного законодательства, поскольку в настоящее время Комитетом проводятся открытые конкурсы по выбору управляющей организации на право управления вновь введенными в эксплуатацию многоквартирными домами.

В отношении Администрации Комиссия считает необходимым рассмотрение дела прекратить на основании пункта 2 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции, в связи с отсутствием нарушений антимонопольного законодательства в ее действиях.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 3 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать нарушение пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в действиях Комитета городского хозяйства администрации города Костромы (156000, г. Кострома, ул. Депутатская, д.47), что выразилось в непроведении в установленный срок открытых конкурсов по выбору управляющих организаций на право управления многоквартирными домами в г. Костроме, введенными в эксплуатацию в 2012 – 1 квартале 2013 гг., вследствие чего создаются необоснованные препятствия для доступа хозяйствующих субъектов на рынок управления указанными многоквартирными домами.

2. В отношении Администрации города Костромы (156000, г. Кострома, ул. Советская, д.1) рассмотрение дела прекратить в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в действиях ответчика.

3. Предписание Комитету городского хозяйства администрации города Костромы не выдавать.

4. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Костромского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства по выявленному факту нарушения антимонопольного законодательства.

Председатель Комиссии <...>

Члены Комиссии: <...>

<...>

<...>

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.

- [reshenie\\_04-59-1169.doc](#)