

Управа района Ховрино города Москвы

Флотская ул., д. 1,

г. Москва 125565

sao-hovrino@mos.ru

<...>

АО «Главное управление обустройства
войск»

(АО «ГУОВ»)

Комсомольский пр-т., д. 18, стр. 3,

г. Москва, 119021

delo@guov.ru

РЕШЕНИЕ

по делу № 077/01/15-2013/2019

о нарушении антимонопольного законодательства

г. Москва

Резолютивная часть решения оглашена «22» ноября 2019 года

В полном объеме решение изготовлено «29» ноября 2019 года

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению дела № 077/01/17 1348/2019 о нарушении антимонопольного законодательства (далее Комиссия) в составе Председателя Комиссии <...>, членов Комиссии: начальника отдела контроля органов власти <...>, главного государственного инспектора отдела контроля органов власти <...>, рассмотрев дело о нарушении антимонопольного законодательства № 077/01/15-2013/2019 по признакам

нарушения Управой района Ховрино города Москвы части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), в присутствии на заседании Комиссии представителя АО «ГУОВ» <...>, представителя Управы района Ховрино города Москвы <...>, в отсутствие заявителя <...>, уведомленного надлежащим образом,

УСТАНОВИЛА:

Московским УФАС России (далее - Управление) по результатам рассмотрения заявления <...> (вх. 55225-ЭП/18 от 30.10.2018) о признаках нарушения антимонопольного законодательства Управой района Ховрино города Москвы (далее также - Управа), выразившегося в непроведении открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом, расположенным по адресу: г. Москва, ул. Левобережная, д. 4, корп. 9 (далее - многоквартирный дом), в порядке, предусмотренном частью 13 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее - Жилищный кодекс), Управе было выдано предупреждение от 13.02.2019 № АХ/6355/19 о прекращении бездействия, которое содержит признаки нарушения антимонопольного законодательства, путем проведения открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом (далее - Предупреждение).

В соответствии с Предупреждением Управа обязана была провести открытый конкурс по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом в течение тридцати дней с даты получения указанного Предупреждения.

Согласно информации, размещенной на официальном сайте ФГУП «Почта России» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (<https://www.pochta.ru>), Предупреждение (почтовое отправление с реестровым № 80083532366611) было получено Управой 18.02.2019. Следовательно, конкурс по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом должен был быть проведен в срок до 19.03.2019 включительно.

Управа в письме от 12.03.2019 № 15-5-978/9-1 (вх. от 12.03.2019 № 12800-ЭП/19), направленном в ответ на Предупреждение, сообщила, что принятое Минобороны России единоличное решение о выборе АО «Главное управление обустройства войск» в качестве управляющей организации соответствовало требованиям жилищного законодательства. Собственником помещений в многоквартирном доме в лице Минобороны России был выбран способ управления, в связи с чем у Управы отсутствовали основания для организации открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом.

Управа также сообщила, что на дату направления ответа на Предупреждение (12.03.2019) доля Минобороны России составляет 10% помещений многоквартирного дома. Организация открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом будет являться ущемлением прав граждан, проживающих в таком доме. Способ управления многоквартирным домом может быть изменен только на основании решения общего собрания собственников помещений. Законные основания для проведения открытого конкурса, по мнению Управы, отсутствуют.

На официальном сайте Российской Федерации в сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов («www.forgi.gov.ru») информация о проведении конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом также отсутствовала.

Таким образом, Предупреждение Управой не было выполнено.

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

На основании приказа Московского УФАС России от 18.04.2019 № 77 было возбуждено дело № 077/01/15-2013/2019 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Управой части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, АО «ГУОВ» привлечено в качестве заинтересованного лица.

В ходе рассмотрения дела № 077/01/15-2013/2019 о нарушении антимонопольного законодательства и детального анализа представленных сторонами по делу документов и сведений Комиссией установлено следующее.

Минобороны России с АО «ГУОВ» заключен договор управления жилищным фондом, закрепленным за Вооруженными Силами Российской Федерации, от 01.09.2016 № 4 УЖФ (далее Договор управления) со сроком действия до 31.08.2021 (на 5 лет). Данный договор заключен на основании протокола общего собрания собственников многоквартирных жилых домов со 100% долей собственности Минобороны России, расположенных на территории г. Москвы. Перечень многоквартирных домов содержится в Приложении № 1 к Договору управления (перечень из 30 жилых домов в 4 районах г. Москвы: ул. Большая Очаковская, ул. Синявинская, ул. Левобережная, ул. Полины Осипенко).

Многоквартирный дом, в отношении которого подано Заявление, введен в эксплуатацию в 2017 году. Минобороны России, выступая от лица Российской Федерации, являющегося 100% собственником помещений многоквартирного дома, единолично приняло решение о способе управления многоквартирным домом управление управляющей организацией и выбрало управляющей организацией АО «ГУОВ», о чем составлен протокол общего собрания собственников от 13.12.2017. На основании данного протокола заключено дополнительное соглашение № 3 от 13.12.2017 к Договору управления, в соответствии с которым перечень многоквартирных домов, находящихся в управлении АО «ГУОВ», дополнен многоквартирным домом, расположенным по адресу: г. Москва, ул. Левобережная, д. 4, корп. 9.

При этом на конец 2018 года Минобороны России принадлежало лишь 18 % помещений в многоквартирном доме.

АО «ГУОВ» имеет лицензию № 077000977 от 28.07.2016 на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами.

В соответствии с требованиями Жилищного кодекса, постановлением Правительства Российской Федерации от 28.10.2014 № 1110 «О лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами», постановлениями Правительства Москвы от 15.11.2011 № 546-ПП

«О предоставлении государственных и муниципальных услуг в городе Москве», постановлением Правительства Москвы от 21.01.2015 № 29-ПП утвержден Административный регламент предоставления государственной услуги «Лицензирование предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами» в городе Москве», ведется Реестр лицензий на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами города Москвы (далее - Реестр лицензий).

В соответствии с частью 1.1 статьи 46 Жилищного кодекса управляющая организация в течение пяти дней с момента получения подлинников решений и протокола общего собрания собственников помещений обязаны в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере жилищно-

коммунального хозяйства, направить подлинники указанных решений и протокола, в том числе с использованием системы, в орган государственного жилищного надзора для хранения в течение трех лет.

В городе Москве функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере жилищно-коммунального хозяйства выполняет Государственная жилищная инспекция города Москвы (далее - Мосжилинспекция).

В соответствии с пунктом 4 Порядка и сроков внесения изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации, утвержденного приказом Минстроя России от 25.12.2015 № 938/пр, Мосжилинспекция на основании полученных подлинников решений и протокола общего собрания собственников помещений вносит изменения в реестр лицензий на осуществление деятельности по управлению многоквартирными домами в течение десяти рабочих дней.

Согласно части 4 статьи 198 Жилищного кодекса лицензиат имеет право осуществлять деятельность по управлению многоквартирным домом с даты внесения изменений в реестр лицензий субъекта Российской Федерации в связи с заключением договора управления таким домом.

При этом, согласно информации, размещенной в Государственной информационной системе жилищно - коммунального хозяйства (<https://giszhkh.ru/>), управление МКД осуществляет управляющая организация АО «ГУОВ» с 01.07.2018.

Согласно доводам Управы, представленным в Управление письмом от 07.12.2018 № 15-5-6548/8-1 (вх. № 165/19 от 09.01.2019), письмом от 12.03.2019 № 15-5-978/9-1 (вх. от 12.03.2019 № 12800-ЭП/19), направленном в ответ на Предупреждение, открытый конкурс по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом не проводился, так как все помещения многоквартирного дома принадлежали одному собственнику - Минобороны России, которое в соответствии с частью 7 статьи 46 Жилищного кодекса приняло решение о способе управления единолично и определило способ управления многоквартирным домом - управление управляющей организацией АО «ГУОВ».

Кроме того, Управа сообщила, что отсутствие в рассматриваемом случае оснований для организации открытого конкурса подтверждается судебной практикой, а именно: определение Верховного суда РФ от 10.05.2016 № 306-КГ15-6988, определение Верховного суда РФ от 15.02.2018 № 306-КГ17-22922, постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 06.05.2015 по делу № А70-7976/2014, постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 30.10.2017 № Ф06-25566/17 по делу № А65-29766/2016, постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19.05.2015 № Ф09-2242/15 по делу № А71-7469/2014.

Аналогичные доводы представлены АО «ГУОВ» письмом от 17.05.2019 б/н (вх. № 26878/19 от 17.05.2019).

Таким образом, Управой применена к рассматриваемым отношениям общая норма Жилищного кодекса, в то время как для урегулирования данных правоотношений предусмотрена специальная норма, а именно статья 163 Жилищного кодекса, в части применения которой ФАС России письмом от 29.10.2008 № АЦ/28105 даны следующие разъяснения.

В соответствии с частью 1 статьи 163 Жилищного кодекса порядок управления многоквартирным домом, все помещения в котором находятся в собственности Российской Федерации устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. При этом согласно части 2 указанной статьи управление многоквартирным домом, в котором доля Российской Федерации в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме составляет более чем пятьдесят

процентов, осуществляется на основании договора управления данным домом, заключенного с управляющей организацией, выбранной по результатам открытого конкурса, который проводится в порядке, установленном Правительством Российской Федерации в соответствии с частью 4 статьи 161 Жилищного кодекса.

Следовательно, в данном случае с целью выбора управляющей организации должен быть проведен открытый конкурс.

Вместе с тем в настоящее время порядок управления многоквартирным домом, все помещения в котором находятся в собственности Российской Федерации, Правительством Российской Федерации не установлен и соответствующего нормативного правового акта, регулирующего указанный порядок, не имеется.

В соответствии с частью 1 статьи 7 Жилищного кодекса в случаях, если жилищные отношения не урегулированы жилищным законодательством, и при отсутствии норм гражданского или иного законодательства, прямо регулирующих такие отношения, к ним, если это не противоречит их существу, применяется жилищное законодательство, регулирующее сходные отношения (аналогия закона).

Правоотношения по выбору управляющей организации путем проведения открытого конкурса урегулированы статьей 161 Жилищного кодекса и постановлением Правительства Российской Федерации от 6.02.2006 № 75 «О порядке проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом».

Следовательно, при проведении открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом, все помещения в котором находятся в собственности Российской Федерации, ФАС России рекомендует руководствоваться положениями указанных нормативных правовых актов жилищного законодательства.

Кроме того, письмом от 19.01.2017 № ИА/2401/17 ФАС России обращает внимание, что непроведение открытого конкурса по выбору управляющей организации может привести к ограничению конкуренции на рынке предоставления услуг по управлению многоквартирными домами, следовательно, такое бездействие свидетельствует о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В случае, когда требуется проведение конкурса, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, его непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, может влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении конкурса в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Таким образом, договоры управления многоквартирными домами, в которых доля Российской Федерации в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме составляет более чем пятьдесят процентов (в том числе 100 процентов), могут быть заключены только по результатам открытого конкурса.

Данный вывод ФАС России подтверждается, в том числе, следующими судебными актами: Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 06.02.2014 по делу № А45-6115/2013, Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 20.05.2013 по делу № А28-4213/2012, Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 06.07.2016 № Ф02-3403/2016 по делу № А78-9711/2015, Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 27.10.2015 № Ф03-4585/2015 по делу № А73-15305/2014, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 04.09.2015 № Ф07-6440/2015 по делу № А56-60300/2014.

Судебная практика, на которую ссылается в письменных пояснениях Управа и АО «ГУОВ» (далее - судебная практика) не свидетельствует о правомерности бездействия Управы в части проведения конкурса на право заключения договора управления многоквартирным домом на основании части 7 статьи 46 Жилищного кодекса, поскольку многоквартирные дома, являющиеся предметом рассмотрения в судебной практике, являются собственностью хозяйствующих субъектов, а не Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования.

Согласно части 13 статьи 161 Жилищного кодекса, 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 статьи 161 Жилищного кодекса 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.

Согласно части 2 статьи 14 Жилищного кодекса в Москве указанные полномочия органов местного самоуправления в области жилищных отношений осуществляются органами государственной власти города Москвы, если иное не предусмотрено законами города Москвы.

В соответствии с пунктом 2.1.20 Положения об управе района города Москвы, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 24.02.2010 № 157-ПП, управа района, являющаяся территориальным органом исполнительной власти города Москвы, организует и проводит открытые конкурсы по отбору управляющих для управления многоквартирными домами, собственниками помещений в которых не осуществлен выбор способа управления многоквартирным домом или не реализовано решение общего собрания собственников по выбору способа управления.

С учетом того, что многоквартирный дом расположен по адресу: г. Москва, ул. Левобережная, д. 4, корп. 9, органом, уполномоченным на проведение конкурса по отбору управляющей организации данным многоквартирным домом, является Управа района Ховрино города Москвы.

Согласно части 2 статьи 162 Жилищного кодекса по договору управления многоквартирным домом одна сторона (управляющая организация) по заданию другой стороны (собственников помещений в многоквартирном доме, органов управления товарищества собственников жилья, органов управления жилищного кооператива или органов управления иного специализированного потребительского кооператива, лица, указанного в пункте 6 части 2 статьи 161 Жилищного кодекса, застройщика) в течение согласованного срока за плату обязуется выполнять работы и (или) оказывать услуги и выполнять работы по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в таком доме, предоставлять коммунальные услуги собственникам помещений в таком доме и пользующимся помещениями в этом доме лицам, осуществлять иную направленную на достижение целей управления многоквартирным домом деятельность.

Таким образом, управление многоквартирными домами - коммерческая деятельность, направленная на извлечение прибыли.

В соответствии с имеющимся в публичном доступе на официальном сайте Государственной

жилищной инспекции города Москвы в сети «Интернет» (mgi.mos.ru) Реестром лицензий на территории города Москвы по состоянию на 22.11.2019 осуществляют хозяйственную деятельность по управлению многоквартирными домами на основании лицензии 1212 организаций, что свидетельствует о наличии соответствующего рынка услуг на территории города Москвы.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 165 Жилищного кодекса органы местного самоуправления обеспечивают равные условия для деятельности управляющих организаций независимо от организационно-правовых форм.

С учетом изложенного, в результате непроведения Управой открытого конкурса по выбору управляющей организации в отношении рассматриваемого многоквартирного дома АО «ГУОВ» созданы преимущественные условия осуществления экономической деятельности по отношению к другим хозяйствующим субъектам, оказывающим аналогичные услуги на рынке управления многоквартирными домами в городе Москве.

Помимо прочего, Управа в обоснование своей позиции, представила письма Минстроя России от 02.04.2015 №9339-ОД/04, от 03.04.2015 № 9591-ОД/04, направленные на запросы Минобороны России от 24.02.2015 № 370/5/2483, АО «Оборонстрой» от 19.02.2015 № исх-503, соответственно, в которых указано, что в многоквартирном доме, в котором все помещения принадлежат государству или муниципальному образованию, собственник таких помещений единолично принимает решение о выборе способа управления (управляющей организации) согласно части 7 статьи 46 Жилищного кодекса.

В соответствии с Положением о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы, утвержденным приказом Федеральной антимонопольной службы России от 23.07.2015 № 649/15, территориальный орган Федеральной антимонопольной службы осуществляет функции по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства.

В соответствии с пунктом 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009, письма федеральных органов исполнительной власти не являются нормативными правовыми актами.

Таким образом, письма Минстроя России и его структурных подразделений, в которых разъясняются вопросы применения нормативных правовых актов, не содержат правовых норм, являются позицией Минстроя России, не направлены на установление, изменение или отмену правовых норм, являются позицией Минстроя России, не направлены на установление, изменение или отмену правовых норм, а содержащиеся в них разъяснения не могут рассматриваться в качестве общеобязательных государственных предписаний постоянного или временного характера.

Представленные Управой письма Минстроя не содержат выводов о наличии либо отсутствии признаков нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых действиях государственного органа власти, уполномоченного на проведение конкурса по отбору управляющей организации, вопрос квалификации действий (бездействия) органа государственной власти с точки зрения их влияния на конкуренцию относится к ведению антимонопольного органа, а потому рассматриваемый довод Управы необоснован.

АО «ГУОВ» представило письменные пояснения от 22.11.2019 б/н (вх. №68113/19 от 22.11.2013), которыми сообщило о правовой позиции Федеральной антимонопольной службы, изложенной в письме от 28.08.2019 ИА/75027/19, в соответствии с которой ряд нюансов, свойственных исключительно Минобороны России, допускает возможность осуществлять управление многоквартирными домами, в которых доля Российской Федерации в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме составляет 100% в лице Минобороны России, силами подведомственных Минобороны организаций.

Вместе с тем Комиссией Московского УФАС России установлено, что представленное АО «ГУОВ» письмо Федеральной антимонопольной службы не содержит выводов о правомерности рассматриваемого бездействия Управы. Напротив, из письма следует, что правовая позиция, согласно которой собственник помещений в многоквартирном доме, в котором все помещения принадлежат государству или муниципальному образованию, единолично принимает решение о выборе способа управления (управляющей организации) согласно части 7 статьи 46 Жилищного кодекса, противоречит части 2 статьи 163 Жилищного кодекса. Однако для недопущения двойного толкования требуется внесение поправок в действующее законодательство.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Бездействие Управы, выразившееся в непроведении открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом, могло привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на рынке управления многоквартирными домами на территории города Москвы.

Таким образом, Комиссия Московского УФАС России приходит к выводу, что в бездействии Управы установлено нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Присутствовавший 22.11.2019 на рассмотрении дела № 077/01/15-2013/2019 о нарушении антимонопольного законодательства представитель АО «ГУОВ» сообщил, что в результате общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, оформленном протоколом от 18.11.2019 № 1, принято решение о расторжении договора управления с АО «ГУОВ», о заключении договора управления многоквартирным домом с ГБУ «Жилищник района Ховрино».

На дату вынесения решения по настоящему делу доказательства, свидетельствующие о реализации решения собственников о заключении договора управления многоквартирным домом с ГБУ «Жилищник района Ховрино», отсутствуют.

С учетом изложенного на дату вынесения решения у Комиссии Московского УФАС России отсутствуют основания полагать, что нарушение антимонопольного законодательства прекращено.

Учитывая изложенное, Комиссия, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать Управу района Ховрино города Москвы нарушившей часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части непроведения открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом, расположенным по адресу: г. Москва, ул. Левобережная, д. 4, корп. 9, в установленные Жилищным кодексом сроки.

2. Основания для прекращения дела № 077/01/15 2013/2019 о нарушении антимонопольного

законодательства отсутствуют.

3. Выдать Управе предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства путем проведения открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом, расположенным по адресу: г. Москва, ул. Левобережная, д. 4, корп. 9, в случае отсутствия подтверждения факта реализации решения собственников помещений указанного многоквартирного дома о выборе способа управления многоквартирным домом и управляющей организации ГБУ «Жилищник района Ховрино», выраженного в протоколе от 18.11.2019, в срок до 28.02.2020.

4. Передать материалы должностному лицу Московского УФАС России для рассмотрения вопроса о применении мер реагирования в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии:

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в Арбитражный суд города Москвы в порядке, установленном главой 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.