

РЕШЕНИЕ

№650-ФАС52-02/16 (ж)

22 апреля 2016 года

г. Нижний Новгород

Комиссия № 1 Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области по рассмотрению жалоб в порядке, предусмотренном статьёй 18.1 Федерального закона «О защите конкуренции», в составе:

Валитова М.А. – заместителя председателя комиссии, начальника отдела антимонопольного контроля и борьбы с картелями,

Очиловой З.Ш. – члена комиссии, специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля и борьбы с картелями,

Патокиной Н.Н. – члена комиссии, ведущего специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля и борьбы с картелями,

Сильцова Р. О. – члена комиссии, ведущего специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля и борьбы с картелями, —

при участии:

от Некоммерческой организации «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов, расположенных на территории Нижегородской области»: К. С. С. (по доверенности от 09.04.16), К.А. В. (по доверенности от 22.03.16),

рассмотрела 22 апреля 2016 года в заседании комиссии жалобу К.А.В. на действия Некоммерческой организации «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов, расположенных на территории Нижегородской области» при проведении конкурса № 1/16-У по отбору подрядной организации на право заключения договора на оказание услуги по начислению взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области, и пеней за ненадлежащее исполнение обязанности по уплате таких взносов, представлению платежных документов на уплату взносов на капитальный ремонт, информационному взаимодействию с организациями, осуществляющими прием или перевод денежных средств на счета некоммерческой организации «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов, расположенных на территории Нижегородской области», организацию приема платежей и перевода денежных средств по поручению плательщиков, —

и установила:

в Управление Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области поступила жалоба К.А.В. (далее – заявитель, К.А.В.) на действия Некоммерческой организации «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов, расположенных на территории Нижегородской области» (далее – НКО «Нижегородский фонд ремонта МКД», региональный оператор, заказчик), при проведении конкурса № 1/16-У по отбору подрядной организации на право заключения договора на оказание услуги по начислению взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области, и пеней за ненадлежащее исполнение обязанности по уплате таких взносов, представлению платежных документов на уплату взносов на капитальный ремонт, информационному взаимодействию с организациями, осуществляющими прием или перевод денежных средств на счета некоммерческой организации «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов, расположенных на территории Нижегородской области», организацию приема платежей и перевода денежных средств по поручению плательщиков (далее – конкурс).

При обращении в Управление К.А.В. сообщил, что в действиях Некоммерческой организации «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов, расположенных на территории Нижегородской области», при проведении конкурса усматриваются признаки нарушения статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), выразившиеся в объединении в один лот услуг, оказываемых на территориях удаленных друг от друга, что ограничивает круг потенциальных участников конкурса.

К.А.В. полагает, что муниципальные районы и городские округа, в которых необходимо оказывать услуги, являющиеся предметом конкурса, являются самостоятельными муниципальными образованиями и муниципальными районами, которые друг от друга удалены, технологическая и функциональная связь между этими услугами отсутствует.

По мнению заявителя, формирование лота посредством включения в его состав всех самостоятельных муниципальных образований и муниципальных районов Нижегородской области фактически привело к ограничению числа потенциальных участников конкурса, заинтересованных в оказании услуг, поименованных заказчиком в предмете конкурса, на территории одного муниципального образования или муниципального района, а не на территории всей области.

К.А.В. со ссылкой на Закон России от 14.07.1992 №3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» считает, что объединение в один лот всех муниципальных образований и муниципальных районов Нижегородской области приводит к невозможности участия в конкурсе хозяйствующих субъектов, которые не оказывают услуги на территории закрытого административного территориального образования Саров.

Заявитель отмечает, что единственной организацией, которая может обеспечить свое присутствие в каждом муниципальном образовании и районе Нижегородской области, в том числе и в закрытом административно-территориальном образовании Саров, является ФГУП «Почта России», тем самым при проведении конкурса для ФГУП «Почта России» созданы преимущественные условия участия в анализируемом конкурсе.

Также К.А.В. в своей жалобе обращает внимание антимонопольного органа на то, что заключение договора на оказание спорных услуг между НКО «Нижегородский фонд ремонта МКД» и победителем конкурса приведет к тому, что последний «займет доминирующее положение на рынке услуг по приему платежей физических лиц при оплате взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах на территории Нижегородской области».

Вместе с тем К.А.В. в качестве подтверждения своей позиции по данному делу делает в жалобе ссылку на решение и предписание Челябинского УФАС по делу №13-03-18.1/2015 от 13 марта 2015 года, в котором, по мнению заявителя, рассмотрен аналогичный настоящему делу предмет спора.

Заявитель в жалобе просит антимонопольный орган признать данную жалобу на действия НКО «Нижегородский фонд ремонта МКД» обоснованной; признать регионального оператора нарушившим часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции; выдать заказчику предписание «об устранении нарушений порядка и организации и проведения торгов, в том числе по аннулированию данной процедуры торгов».

14.04.16 жалоба заявителя Нижегородским УФАС России принята к рассмотрению; заседание комиссии антимонопольного органа назначено на 19.04.16.

19.04.16 комиссия антимонопольного органа, руководствуясь частью 14.1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, продлила срок принятия решения однократно на срок, установленный частью 14 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, и назначила рассмотрение жалобы К.А.В. на 22 апреля 2016 года.

На процедуру рассмотрения жалобы прибыли представители НКО «Нижегородский фонд ремонта МКД», которым заместитель председателя комиссии разъяснил, что лица, участвующие в рассмотрении жалобы, имеют право знакомиться с имеющимися материалами, делать выписки из них,

представлять доказательства и знакомиться с доказательствами, задавать вопросы другим лицам, участвующим в рассмотрении жалобы, заявлять ходатайства, давать пояснения в письменной или устной форме комиссии, приводить свои доводы по всем возникающим в ходе рассмотрения жалобы вопросам, знакомиться с ходатайствами других лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, возражать против ходатайств, доводов других лиц, участвующих в рассмотрении жалобы.

Заявитель явку на заседание комиссии не обеспечил, представителей не направил, что не препятствует рассмотрению дела по жалобе.

Представители НКО «Нижегородский фонд ремонта МКД» считают, что в действиях регионального оператора отсутствуют признаки ограничения конкуренции, в связи с чем считают заявление (жалобу) К.А.В. необоснованным. Подробно правовая позиция регионального оператора относительно доводов жалобы К.А.В. изложена в возражениях на жалобу заявителя и дополнениях к ним (исх. от 18.04.2016 №01/03/2/2-6/1517-16, от 21.04.2016 №01/03/2/2-6/1591-16).

Заслушав доклад члена комиссии, выступления явившихся представителей, исследовав имеющиеся доказательства и проверив действия НКО «Нижегородский фонд ремонта МКД» при проведении конкурса, комиссия приходит к следующему.

Статьей 18.1 Федерального закона №135-ФЗ установлен порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров, порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства.

Таким образом, антимонопольный орган наделен правом рассмотрения в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции жалоб, в том числе на действия организатора торгов и выдачи соответствующих решений и предписаний. Рассмотрение таких жалоб осуществляется антимонопольным органом в порядке реализации полномочий, предоставленных ему Законом о защите конкуренции.

Согласно статье 171 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) во взаимосвязи со статьей 7 Закона Нижегородской области от 28.11.2013 №159-З «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме» (далее – Закон №159-З) при формировании фонда капитального ремонта на счете, счетах регионального оператора собственники помещений в многоквартирном доме уплачивают взносы на капитальный ремонт не позднее 20 числа месяца, следующего за расчетным месяцем, на основании платежных документов, представленных региональным оператором.

В силу статьи 183 ЖК РФ и статьи 8 Закона №159-З региональный оператор обязан вести учет средств, поступивших в виде взносов на капитальный ремонт.

С целью ведения указанного выше учета региональному оператору необходимо производить обработку и распознавание всех уплаченных в качестве взносов на капитальный ремонт денежных средств в отношении каждого лицевого счета каждого помещения в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области. При этом региональный оператор осуществляет ведение базы данных для учета начислений и оплаты взносов на капитальный ремонт.

Действующее законодательство, в частности, Жилищный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 21.07.2014 №209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» требуют от участников рынка жилищно-коммунального хозяйства использование единых форматов и использование единого информационного пространства.

В соответствии с пунктом 9 части 2 статьи 182 ЖК РФ региональный оператор в целях обеспечения оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме обязан представлять своими силами или силами третьих лиц собственнику платежные документы для уплаты взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме по адресу нахождения помещения в многоквартирном доме, за капитальный ремонт общего имущества в котором вносится взнос.

Во исполнение пункта 25 Порядка привлечения региональным оператором подрядных организаций для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области, утвержденного Постановлением Правительства Нижегородской области от 14.11.2014 №784 (далее – Порядок), НКО «Нижегородский фонд ремонта МКД» разместил на официальном сайте извещение о проведении конкурса № 1/16-У по отбору подрядной организации на право заключения договора на оказание услуги по начислению взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области, и пеней за ненадлежащее исполнение обязанности по уплате таких взносов, представлению платежных документов на уплату взносов на капитальный ремонт, информационному взаимодействию с организациями, осуществляющими прием или перевод денежных средств на счета некоммерческой организации «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов, расположенных на территории Нижегородской области», организацию приема платежей и перевода денежных средств по поручению плательщиков.

Подпунктом 1.2 конкурсной документации установлено, что к участию в конкурсе приглашаются подрядные организации (любое юридическое лицо, либо действующее без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два или более юридических лица или индивидуальный предприниматель), осуществляющие деятельность, составляющую предмет конкурса, претендующие на заключение договора и подавшие заявку на участие в конкурсе.

Согласно техническому заданию к анализируемому конкурсу НКО «Нижегородский фонд ремонта МКД» выбирала организацию, которая надлежащим образом сможет оказать следующий комплекс услуг:

1. Начисление взносов на капитальный ремонт и пеней за ненадлежащее исполнение обязанности по уплате таких взносов. Ведение базы данных, формируемой по перечню жилых и нежилых помещений в многоквартирных домах в целях осуществления расчета взносов на капитальный ремонт в разрезе лицевых счетов.
2. Организация приема денежных средств информационно-технологическое взаимодействие со Сборщиками. Прием и перевод денежных средств от собственников во всех муниципальных районах и городских округах

Нижегородской области осуществляется Сборщиками, иными банками и кредитными организациями, а также платежными агентами (субагентами), банковскими платежными агентами (субагентами) в рамках Федерального закона Российской Федерации от 27.06.2011 № 11-ФЗ «О национальной платежной системе», Федеральным законом от 03.06.2009 N 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами», Федеральным законом от 02.12.1990 N 395-1 «О банках и банковской деятельности», иными нормативно-правовыми актами РФ.

3. Организация доставки платежных документов на оплату взносов на капитальный ремонт. Единый платежный документ и отдельный платежный документ (далее – ОПД) должны содержать штрих-код, либо комбинацию штрих-кодов, содержащих информацию, необходимую для оплаты взноса на капитальный ремонт, с учетом перерасчетов, пеней, сумм задолженности/переплаты. Исполнитель принимает на себя обязательства по организации доставки ОПД на территории Нижегородской области в абонентский почтовый ящик по адресу, указанному в ОПД.
4. Организация и обеспечение Абонентского обслуживания (или информационное сопровождение) собственников помещений МКД.
5. Взаимодействие с организациями, оказывающими жилищно-коммунальные услуги в МКД. В целях формирования единого платежного документа Исполнитель обязуется предпринять все необходимые и достаточные действия для заключения с управляющими организациями, оказывающими ЖКУ в МКД, соглашений о включении в платежный документ на оплату ЖКУ сведений о размере взноса на капитальный ремонт.
6. Информационное обеспечение деятельности. Исполнитель обязан регулярно представлять региональному оператору отчеты, содержащие данные из базы данных Лицевых счетов, и необходимые для составления отчетности регионального оператора.

Проанализировав предмет конкурса, состоящий из нескольких составляющих одной услуги, комиссия антимонопольного органа пришла к выводу, что между названными выше услугами имеется непосредственная технологическая взаимосвязь, позволяющая отнести услуги по начислению взносов на капитальный ремонт и пеней за ненадлежащее исполнение обязанности по уплате таких взносов, представлению платежных документов на уплату взносов на капитальный ремонт, информационному взаимодействию с организациями, осуществляющими прием или перевод денежных средств на счета регионального оператора, организацию приема платежей и перевода денежных средств по поручению плательщиков к единому комплексу услуг.

В соответствии с пунктом 4 Порядка лот - отдельный вид услуг и (или) работ или комплекс услуг и (или) работ в отношении одного или нескольких многоквартирных домов в рамках одного конкурса, на который допускается подача отдельной заявки и заключение отдельного договора.

Из приведенного понятия лота прямо следует возможность объединения в нем работ, подлежащих выполнению на нескольких многоквартирных домах.

Кроме того, действующее законодательство не содержит запрета на включение однотипных видов работ в единый лот по одному договору.

Заявитель в обращении ссылается на нарушение при проведении конкурса статьи

17 Закона о защите конкуренции, в соответствии с которой при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Перечень нарушений, перечисленный в указанной статье, не является исчерпывающим, и для квалификации действий по организации и проведению торгов как нарушающих требования антимонопольного законодательства необходимы установление и оценка последствий тех или иных нарушений Закона о защите конкуренции с точки зрения их фактического либо возможного влияния на конкурентную среду в конкретном случае.

Согласно пункту 1 статьи 10 ГК РФ не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах.

Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

В силу отсутствия в действующем законодательстве прямого запрета на объединение нескольких технологически взаимосвязанных услуг в один лот, а также оказание такой услуги на территории субъекта Российской Федерации (в рассматриваемом случае – Нижегородская область), либо прямого указания на необходимость формирования предмета конкурса по принципу «один лот – одна услуга (работа)» или «один лот – один населенный пункт», такое объединение будет иметь признаки неправомерного только в случае наличия в действиях лиц, проводящих конкурс, злоупотребления правом, то есть осуществление такого объединения с целью, противной основам правопорядка, либо в целях ограничения конкуренции.

В рассматриваемой ситуации не усматривается негативное влияние на конкуренцию, выраженное в «укрупнении» лота по территориальному и (или) по предметному признаку, как и злоупотребление правом лицами, проводящими конкурс.

Вместе с тем приказом Минстроя России от 29.12.2014 №924/пр «Об утверждении примерной формы платежного документа для внесения платы за содержание и ремонт жилого помещения и предоставление коммунальных услуг и методических рекомендаций по ее заполнению» утверждена форма платежного документа для внесения платы за содержание и ремонт жилого помещения и предоставление коммунальных услуг, включающая в том числе, расчет размера взноса на капитальный ремонт.

Разделение предмета конкурса на несколько отдельных лотов приведет к невозможности формирования на территории Нижегородской области платежного документа, включающего в себя плату за содержание и ремонт жилого помещения, предоставление коммунальных услуг и взнос на капитальный ремонт, так как информация о размере начисленных платежей и услуг должна быть размещена на одном платежном документе, имеющем единые технологические особенности, обеспечивающие прием такого платежного документа организациями, осуществляющими услуги платежных и банковских агентов, платежными системами, перевод денежных средств на реквизиты получателей вне зависимости от места нахождения муниципального образования на территории

Нижегородской области.

Наличие исполнителей комплекса услуг, заявленных заказчиком в конкурсе, в каждом муниципальном образовании может привести к выпуску платежных документов для оплаты взносов на капитальный ремонт с ограниченными возможностями по его обработке и оплате через платежных и банковских агентов в другом муниципальном образовании.

Между тем стоимость услуг (печать и доставка платежных документов, прием и перевод денежных средств) обратно пропорционально зависит от объема оказываемых услуг.

Таким образом, нельзя не согласиться с аргументом НКО «Нижегородский фонд ремонта МКД» о том, что при формировании предмета спорного конкурса региональный оператор исходил из экономической целесообразности и эффективного расходования денежных средств.

Кроме того, в соответствии с требованиями Федерального закона от 27.07.2006 №152-ФЗ «О персональных данных» исполнитель обеспечивает конфиденциальность и безопасность персональных данных абонентов, доступ к которым получен исполнителем в связи с исполнением договора. Исполнитель обязуется осуществлять обработку персональных данных абонентов с соблюдением принципов и правил, установленных действующим законодательством РФ в сфере защиты персональных данных. Исполнитель обязан соблюдать конфиденциальность персональных данных и обеспечивать безопасность персональных данных при их обработке. Исполнитель обязан принимать необходимые правовые, организационные и технические меры или обеспечивать их принятие для защиты персональных данных абонентов от неправомерного или случайного доступа к ним, уничтожения, изменения, блокирования, копирования, предоставления, распространения персональных данных, а также от иных неправомерных действий в отношении персональных данных.

Следовательно, увеличение количества исполнителей требуемого заказчиком комплекса услуг, а именно: начисление взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах и пеней за ненадлежащее исполнение обязанности по уплате таких взносов, представление платежных документов на уплату взносов на капитальный ремонт, информационное взаимодействие с организациями, осуществляющими прием или перевод денежных средств на счета НКО «Нижегородский фонд ремонта МКД», организация приема платежей и перевода денежных средств по поручению плательщиков приведет к увеличению количества защищенных каналов связи, по которым передается информация, содержащая в себе персональные данные, что в свою очередь приведет к значительному удорожанию данного комплекса услуг.

Довод заявителя со ссылкой на решение и предписание Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области по делу №13-03-18.1/2015 от 13 марта 2015 года несостоятелен, так как указанный правовой акт носит ненормативный характер.

Также необоснованным признается довод заявителя о том, что региональным оператором созданы преимущественные условия для участия в конкурсе

ФГУП «Почта России», поскольку предметом конкурса являются не только организация доставки платежных документов, а еще, в частности, начисление взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах и пеней за ненадлежащее исполнение обязанности по уплате таких взносов, что не относится к основному виду деятельности ФГУП «Почта России».

Кроме того, победитель конкурса вправе организовать доставку платежных документов путем привлечения любых организаций, оказывающих почтовые и курьерские услуги, в том числе на территории закрытых административно-территориальных образований, как и предоставить иные услуги из комплекса услуг, являющихся предметом конкурса, с привлечением субподрядных организаций.

С учётом изложенных обстоятельств комиссия антимонопольного органа приходит к выводу о необоснованности жалобы К.А.В. на действия НКО «Нижегородский фонд ремонта МКД» при проведении конкурса.

Как установлено в части 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, по результатам рассмотрения жалобы по существу комиссия антимонопольного органа принимает решение о признании жалобы обоснованной или необоснованной и в случае, если жалоба признана обоснованной, либо в случае установления иных не являющихся предметом обжалования нарушений принимает решение о необходимости выдачи предписания, предусмотренного пунктом 3.1 части 1 статьи 23 настоящего Федерального закона.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 20 статьи 18.1 Федерального закона «О защите конкуренции», комиссия

решила:

1. Жалобу К.А.В. на действия Некоммерческой организации «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов, расположенных на территории Нижегородской области» при проведении конкурса № 1/16-У по отбору подрядной организации на право заключения договора на оказание услуги по начислению взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Нижегородской области, и пеней за ненадлежащее исполнение обязанности по уплате таких взносов, представлению платежных документов на уплату взносов на капитальный ремонт, информационному взаимодействию с организациями, осуществляющими прием или перевод денежных средств на счета некоммерческой организации «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов, расположенных на территории Нижегородской области», организацию приема платежей и перевода денежных средств по поручению плательщиков признать необоснованной.

В соответствии с частью 23 статьи 18.1 Федерального закона «О защите конкуренции» решение комиссии антимонопольного органа может быть

обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня принятия решения.

Заместитель председателя

комиссии
Валитов

М.А.

Члены комиссии

З.Ш. Очилова

Н.Н. Патокина

Р. О. Сильцов