

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об обстоятельствах дела № 077/01/17-1348/2019 о нарушении
АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

«21» июня 2019 года
г. Москва

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 <...>, ведущего специалиста-эксперта правового отдела <...>, рассмотрев дело о нарушении антимонопольного законодательства № 077/01/17 1348/2019 по признакам нарушения Префектурой Троицкого и Новомосковского административных округов города Москвы (далее - Префектура) части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), в присутствии на заседании Комиссии представителя Префектуры <...>, действующего на основании доверенности <...>, представителя ООО «ПИК-Комфорт» <...>, действующего на основании доверенности <...>; генерального директора ООО «УК Новая территория» <...>, руководствуясь статьей 48.1 Закона о защите конкуренции, в отсутствие представителей ООО «НВ-Сервис», ООО «УК Жилфонд», ООО «Свитхом Регион», ООО «УК Комфорт Сити»,

УСТАНОВИЛА:

По результатам плановой выездной проверки соблюдения требований антимонопольного законодательства в отношении Префектуры Троицкого и Новомосковского административных округов города Москвы (далее - Префектура), проведенной на основании приказа Московского УФАС России от 17.08.2018 № 205 «О проведении плановой выездной проверки», в действиях Префектуры были установлены признаки нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, а именно: Префектурой сформированы конкурсы на право заключения договора управления многоквартирными домами с включением в один лот нескольких многоквартирных домов в нарушение пункта 6 Правил проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 06.02.2006 № 75 (далее - Правила).

В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 39 Закона о защите конкуренции основаниями для возбуждения и рассмотрения антимонопольным органом дела о нарушении антимонопольного законодательства является обнаружение антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства.

На основании приказа Московского УФАС России от 18.04.2019 № 76 было возбуждено дело № 077/01/17-1348/2019 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Префектурой части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела № 077/01/17-1348/2019 о нарушении антимонопольного законодательства и детального анализа представленных сторонами по делу документов и сведений Комиссией установлено следующее.

В соответствии с пунктом 6 Правил открытый конкурс по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом проводится на право заключения договоров управления многоквартирным домом либо на право заключения договоров управления несколькими многоквартирными домами. В случае если проводится конкурс на право заключения договоров управления несколькими многоквартирными домами, общая площадь жилых и нежилых помещений (за исключением помещений общего пользования) в таких домах не должна превышать 100 тыс. кв.м. и такие дома должны быть расположены на граничащих земельных участках, между которыми могут располагаться земли общего пользования.

Согласно информации, размещенной на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов (www.torgi.gov.ru, далее - Сайт торгов), Префектурой были проведены открытые конкурсы на право заключения договора на управление многоквартирными домами (далее - МКД).

1. 231117/3202277/01 (Закупка 1 лот 1) на право управления многоквартирными домами по адресам: г. Москва, п. Внуковское, ул. Горького, д. 1, д. 2, д. 2А, д. 2Б, д. 2В, д. Рассказовка, д. 201, д. 202, д. 203, ул. Железнодорожная, д. 3, д. 4, д. 5, д. 6, д. 7, д. 8, д. 9, д. 10, д. 11, д. 12, д. 13, д. 14, д. 15, ул. Лермонтова, д. 11, ул. Погодина, д. 1, д. 2, ул. Рождественского, д. 30.

По результатам анализа информации с Сайта торгов, а также информации, представленной Префектурой, в том числе распечаток карт территорий, на которых расположены многоквартирные дома, включенные в состав лотов, установлено, что многоквартирные дома, перечисленные в Закупке 1 лот 1, находятся на существенном удалении друг от друга.

Информации о наличии между данными домами общедомовой территории, документов, подтверждающих наличие оснований для включения данных домов в один лот, Префектурой не представлено.

В качестве обоснования включения в Закупку 1 лот 1 многоквартирных домов, не имеющих общедомовой территории, Префектура сообщила, что указанные многоквартирные дома относятся к жилому фонду 1932-1974 годов застройки, который характеризуется техническим состоянием, качественно отличающимся от технического состояния многоквартирного дома современной застройки. Указанное обстоятельство является причиной нежелания субъектов хозяйственной деятельности принимать на себя обязательства по управлению такими многоквартирными домами. В целях предотвращения чрезвычайных ситуаций, связанных с оставлением многоквартирного дома без управления, в том числе в осенне-зимний период Префектура была вынуждена принять решение по объединению нескольких многоквартирных домов указанного жилищного фонда в один лот.

На заседании Комиссии 21.06.2019 представитель Префектуры также сообщил, что проведение конкурсов на право заключения договоров управления в отношении каждого их ветхих многоквартирных домов по отдельности экономически нецелесообразно, поскольку в таком случае на управляющую компанию существенно увеличивается экономическая нагрузка, в том числе, в части содержания штата работников для каждого многоквартирного дома в отдельности.

При этом документов, подтверждающих факт нежелания хозяйствующих субъектов взять в свое управление указанные дома, Префектурой не представлено. Документов, свидетельствующих о предпринятых попытках провести открытый конкурс по отбору

управляющих организаций для управления указанными многоквартирными домами, также не представлено.

Иных оснований для объединения в один лот нескольких многоквартирных домов, за исключением указанных в пункте 6 Правил, действующим законодательством не предусмотрено.

Таким образом, объединение в один лот указанных многоквартирных домов осуществлено в нарушение пункта 6 Правил.

2. 250518/3202277/01 (Закупка 2 лот 3) на право управления многоквартирными домами по адресам: г. Москва, п. Московский, ул. Бианки, д. 5, ул. Никитина, д. 10.

В Закупку 2 лот 3 включены многоквартирные дома, которые согласно пояснениям Префектуры расположены на двух земельных участках с кадастровыми номерами: 50:21:0110205:763 и 59:21:0110205:769. Данные дома, по мнению Префектуры, входят в один жилой комплекс с единой инфраструктурой и находятся в непосредственной близости друг от друга и соединяются территорией общего пользования - внутридомовой территорией (земельный участок с кадастровым номером: 77:17:0110205:17401).

Согласно данным публичной кадастровой карты земельный участок с кадастровым номером: 77:17:0110205:17401 является общим для нескольких многоквартирных домов, расположенных на улице Бианки и улице Никитина п. Московский г. Москвы.

Совокупная общая площадь жилых и нежилых помещений указанных многоквартирных домов составляет менее 100 тыс. кв.м., в связи с чем данные дома были предметом Закупки 2 лот 3.

Между тем, обязательным условием, предусматривающим возможность объединения многоквартирных домов в один лот в соответствии с Правилами, является тот факт, что данные дома должны быть расположены на граничащих земельных участках, между которыми могут располагаться земли общего пользования.

В рассматриваемом случае между многоквартирными домами расположен земельный участок с кадастровым номером: 77:17:0110205:17401. При этом земельные участки, на которых расположены указанные дома, не являются граничащими. В частности, между домом по адресу: г. Москва, п. Московский, ул. Бианки, д. 5, и домом по адресу: г. Москва, п. Московский, ул. Никитина д. 10, находится дом с адресом: г. Москва, п. Московский, ул. Бианки, д. 5, к. 1.

Таким образом, объединение в один лот указанных многоквартирных домов осуществлено в нарушение пункта 6 Правил.

3. 220218/3202277/01 (Закупка 4 лот 1) на право управления многоквартирными домами по адресам: г. Москва, п. Десеновское, ул. 3-я Нововатутинская, д. 7, ул. 6-я Нововатутинская, д. 5, Нововатутинский проспект, д. 11.

Закупка 4 лот 1 объединяет дома, которые, согласно пояснениям Префектуры, входят в один жилой комплекс «Новые Ватутинки», расположены в непосредственной близости друг от друга и соединены общей территорией общего пользования - внутриквартальным проездом. При этом указанные многоквартирные дома расположены на трех земельных участках с кадастровыми номерами: 77:17:0140116:5, 77:17: 0140116:3, 77:17:0140116:2 соответственно.

С учетом данных публичной кадастровой карты указанные земельные участки объединены внутриквартальным проездом, но не являются граничащими, в связи с чем объединение в один лот указанных многоквартирных домов является нарушением пункта 6 Правил.

4. 220218/3202277/01 (Закупка 4 лот 3) на право управления многоквартирными домами по

адресам: г. Москва, п. Десеновское, ул. Гимнастическая, д. 10, д. 11, д. 30, д. 32, ул. Кедровая, д. 8, ул. Облепиховая, д. 31, ул. Футбольная, д. 10, д. 31, д. 32, д. 4.

Закупка 4 лот 3 включает в себя многоквартирные дома, которые, как указывает Префектура, также входят в состав одного жилого комплекса «Новые Ватутинки», расположены в непосредственной близости друг от друга и соединены территорией общего пользования - внутриквартальным проездом.

При этом земельные участки, на которых данные многоквартирные дома расположены (кадастровые номера: 77:17:014308:2688 и 77:17:0140308:2705 соответственно), объединены.

На основании данных публичной кадастровой карты было установлено, что многоквартирные дома, расположенные по адресу: г. Москва, пос. Десеновское, ул. Гимнастическая, д. 10, д. 11, объединены земельным участком с кадастровым номером: 77:17:0140308:2691. Многоквартирные дома, расположенные по адресу: г. Москва, пос. Десеновское, ул. Гимнастическая, д. 30, д. 32, ул. Футбольная, д. 31 объединены земельным участком с кадастровым номером: 77:17:0140308:2688. Многоквартирные дома с адресом: г. Москва, пос. Десеновское, ул. Облепиховая, д. 31, ул. Футбольная, д. 32 объединены земельным участком с кадастровым номером: 77:17:0140308:2705.

Многоквартирный дом, расположенный по адресу: г. Москва, пос. Десеновское, ул. Кедровая, д. 8, объединен с многоквартирными домами, не входящими в состав Закупки 4 лот 3, земельным участком с кадастровым номером: 77:17:0140308:2683. Многоквартирный дом, расположенный по адресу: г. Москва, пос. Десеновское, ул. Футбольная, д. 12, объединен с многоквартирными домами, не входящими в состав Закупки 4 лот 3, земельным участком с кадастровым номером: 77:17:0140308:2699. Многоквартирный дом по адресу: г. Москва, пос. Десеновское, ул. Футбольная, д. 4 объединен с многоквартирными домами, не входящими в состав Лота 14, земельным участком с кадастровым номером: 77:17:0140308:2697.

Вместе с тем рассматриваемые многоквартирные дома, являющиеся предметом Закупки 4 лот 3, и земельные участки, на которых они расположены, не являются граничащими и расположены на значительном расстоянии друг от друга. С учетом изложенного объединение данных домов в один лот является нарушением пункта 6 Правил.

5. 010917/3202277/01 (Закупка 5 лот 1) на право управления многоквартирными домами по адресам: г. Москва, п. Филимонковское, ул. Березовая, д. 11, корп. 1, корп. 2, д. 13, корп. 1, корп. 2, д. 15, корп. 1, д. 17, корп. 1, корп. 2, д. 2, д. 4, д. 6, д. 8, д. 9, корп. 1, д. 9, корп. 2, ул. Светлый бульвар, д. 10, корп. 1, д. 12, корп. 1, д. 12, корп. 2, д. 13, корп. 1, д. 13, корп. 2, д. 13, корп. 3, д. 13, корп. 4, д. 13, корп. 5, д. 14, корп. 1, д. 14, корп. 2, д. 15, корп. 1, д. 15, корп. 2, д. 15, корп. 4, д. 16, корп. 1, д. 16, корп. 2, д. 18, корп. 1, д. 18, корп. 2, д. 18, корп. 3, д. 18, корп. 4, д. 18, корп. 5, д. 2, д. 20, корп. 1, д. 20, корп. 2, д. 20, корп. 3, д. 20, корп. 4, д. 20, корп. 5, д. 4, д. 6, д. 8.

Закупка 5 лот 1 объединяет многоквартирные дома, входящие в состав одного жилого комплекса «Рутаун» и соединены территорией общего пользования - внутриквартальным проездом.

Установлено, что данные многоквартирные дома расположены на значительном расстоянии друг от друга.

Земельные участки с кадастровыми номерами: 50:21:0150111:592 и 50:21:0150111:591 (далее - Земельные участки № 1) разделены улицей, но находятся в непосредственной близости друг от друга. При этом земельные участки с кадастровыми номерами: 50:21:0150111:947 и 50:21:0150111:929 расположены на значительном отдалении от Земельных участков № 1, в частности между ними находится несколько земельных участков.

Таким образом, все земельные участки, на которых расположены многоквартирные дома, указанные в Закупке 5 лот 1, не являются между собой граничащими.

С учетом изложенного данный лот был сформирован в нарушение пункта 6 Правил.

С учетом «СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», утвержденного приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 28.12.2010 № 820, многоквартирные дома, объединенные в Закупку 2 лот 1, Закупку 4 лот 1, Закупку 4 лот 3, Закупку 5 лот 1, не расположены на граничащих земельных участках, а только по мнению Префектуры находятся в непосредственной близости друг от друга. При этом подтверждения тому, что земельные участки являются граничащими Префектурой не представлено.

6. 070417/3202277/01 (Закупка 3 лот 1) на право управления многоквартирными домами по адресам: г. Москва, п. Московский, мкр. 3, д. 9, д. 10, д. 11, д. 12, д. 16.

Согласно информации, представленной Префектурой, а также сведениям, размещенным на официальном сайте в сети Интернет, предназначенном для раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами (www.reformagkh.ru, далее - Реформа ЖКХ), в Закупку 3 лот 1 включались многоквартирные дома, общая площадь жилых и нежилых помещений (за исключением помещений общего пользования) которых превысила 100 тыс. кв.м. и составляет 119955,4 кв.м.

Факт нарушения пункта 6 Правил в данной части подтверждается пояснениями Префектуры. Согласно данным пояснениям при формировании конкурсной документации по Закупке 3 лот 1 секретарем конкурсной комиссии были допущены технические ошибки при формировании расчетов. При этом на текущую дату данное лицо освобождено от занимаемой должности.

Вместе с тем Префектурой не представлено документов, подтверждающих факт того, что ответственность за формирование конкурсной документации возложена на секретаря конкурсной комиссии.

Проанализировав положения конкурсной документации по вышеуказанным лотам, пояснения Префектуры по изложенным обстоятельствам, Комиссия пришла к выводу, что в рассматриваемых случаях Префектурой в нарушение Правил и в отсутствие фактических оснований были неправомерно укрупнены предметы закупок, что могло повлечь за собой ограничение конкуренции в понимании пункта 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции.

Пунктом 55 Правил установлено, что заинтересованное лицо подает заявку на участие в конкурсе в письменной форме. Одно лицо вправе подать в отношении одного лота только одну заявку.

Согласно части 14 Правил размер обеспечения заявки на участие в конкурсе составляет 5 процентов размера платы за содержание и ремонт жилого помещения, умноженного на общую площадь жилых и нежилых помещений (за исключением помещений общего пользования) в многоквартирных домах, объекты конкурса которых объединены в один лот.

Из данной нормы следует, что чем больше многоквартирных домов объединены в один лот, тем больше общая площадь жилых и нежилых помещений (за исключением помещений общего пользования), следовательно, больше размер обеспечения заявки на участие в конкурсе.

Кроме того, ряд торгов (Закупка 1 лот 1, Закупка 3 лот 1, Закупка 5 лот 1) признаны несостоявшимися с единственным участником. В остальных трёх открытых конкурсах (Закупка 2 лот 3, Закупка 4 лот 1, Закупка 4 лот 3) приняли участие по 2 организации.

Таким образом, формирование закупок с включением в один лот нескольких многоквартирных домов, повлекшее за собой увеличение размера обеспечения заявок на участие в данных конкурсах, могло послужить основанием незначительного интереса со стороны

потенциальных участников товарного рынка по управлению многоквартирными домами к участию в данных конкурсах.

Победителями и участниками вышеуказанных открытых конкурсов являлись следующие управляющие организации:

Таблица № 1

Закупка	Участники	Победитель
Закупка 1 лот 1	ООО «УК Жилфонд» (единственный участник)	ООО «УК Жилфонд»
Закупка 2 лот 3	ООО «УК Комфорт Сити», ООО «УК Жилфонд»	ООО «УК Комфорт Сити»
Закупка 3 лот 1	ООО «ПИК-Кофморт» (единственный участник)	ООО «ПИК-Кофморт»
Закупка 4 лот 1	ООО «НВ-Сервис», ООО «УНИВЕРСАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО НЕДВИЖИМОСТИ	ООО «НВ-Сервис»
Закупка 4 лот 3	ООО «НВ-Сервис», ООО «УНИВЕРСАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО НЕДВИЖИМОСТИ»	ООО «НВ-Сервис»
Закупка 5 лот 1	ООО «Свитхом Регион» (единственный участник)	ООО «Свитхом Регион»

Представленная в Таблице № 1 информация свидетельствует о том, что для получения права на управление таким количеством многоквартирных домов в обычном случае управляющим компаниям необходимо было бы принять участие в большем количестве открытых конкурсов.

Норма права, связанная с ограничением на объединение при проведении открытых конкурсов в один лот многоквартирных домов, не расположенных на граничащих земельных участках, содержащаяся в пункте 6 Правил, направлена на обеспечение конкуренции на рынке управления многоквартирными домами, при которой обеспечивается равный доступ на рынок как крупным управляющим организациям, обладающим необходимыми ресурсами, так и небольшим управляющим организациям, ограниченными в ресурсах по обеспечению заявки для участия в открытых конкурсах с укрупненными лотами.

Установление барьера на рынке управления многоквартирных домов путем объединения в один лот значительного количества многоквартирных домов с нарушением пункта 6 Правил проведения органом местного самоуправления открытого конкурса могло повлечь невозможность участия в объявленных открытых конкурсах небольших управляющих компаний, ограниченных в финансовых и технических ресурсах.

Префектура письмом от 16.05.2019 № 20-10-76-юр/19 (вх. от 17.05.2019 № 26879/19, далее - письменные пояснения Префектуры) сообщила, что не согласна с вменяемым нарушением, указала на отсутствие в действующем законодательстве Российской Федерации понятий «граничащих земельных участков» и «земель общего пользования». В этой связи Префектурой при проведении конкурсных процедур оценивалось наличие между МКД «территорий общего пользования», которыми в соответствии подпунктом

12 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации являются территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары).

Комиссия считает данный довод несостоятельным в силу следующего.

В соответствии с «СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», утвержденного приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 28.12.2010 № 820, земельный участок: часть поверхности земли, имеющая фиксированные границы, площадь, местоположение, правовой статус и другие характеристики, отражаемые в земельном кадастре и документах государственной регистрации; улица, площадь: территория общего пользования, ограниченная красными линиями улично-дорожной сети города.

Применительно к фактическим обстоятельствам дела Комиссия отмечает, что, в отсутствие нормативно установленных понятий «граница» и «граничащие земельные участки», при рассмотрении данного вопроса возможно обратиться к толковым словарям, с целью анализа указанных понятий с точки зрения их лексического значения и толкования.

Так, согласно толковому словарю Ожегова С.И., граница - линия раздела между территориями, рубеж.

Современный толковый словарь русского языка Ефремовой Т.Ф. содержит определение «граница» - условная линия, разделяющая смежные области, владения, участки и т.п., являющаяся пределом какой-либо территории, черта раздела.

Из совокупности изложенного следует, что граничащие земельные участки - смежные земельные участки, имеющие общую линию раздела/предельную линию.

Исходя из требований пункта 6 Правил (допускающих объединение в один лот нескольких многоквартирных домов, при условии, что земельные участки, на которых расположены МКД являются граничащими, либо между ними располагаются земли общего пользования) земельные участки, на которых располагаются многоквартирные дома, объединенные в один лот, должны иметь общую границу, либо непосредственно между участками могут располагаться улица, площадь, которые в свою очередь имеют общую границу с земельными участками.

Оценивая довод Заявителя об отсутствии законодательно установленного толкования понятия «граничащие земельные участки», следует отметить, что данный факт не дает Префектуры правовых оснований проводить конкурентные процедуры с нарушением утвержденных Правил. В свою очередь рассматриваемая линия поведения Префектуры свидетельствует о злоупотреблении правом при формировании лотов на заключение договоров управления МКД, а также направлена на сокрытие противоправного поведения.

Многоквартирные дома, являющиеся предметом лотов, сформированных Префектурой в рамках Закупки 1 лот 1, Закупки 2 лот 1, Закупки 4 лот 1, Закупки 4 лот 3, Закупки 5 лот 1, расположены на существенном удалении друг от друга, между ними находятся земельные участки, не относящиеся к конкурсу, из чего следует, что лоты сформированы в нарушение пункта 6 Правил.

Также Префектура в письменных пояснениях сообщила, что Арбитражный суд города Москвы решением от 27.11.2018 по делу № А40-148203-159-1092 обязал ООО «ПИК-Комфорт» передать ТСН «Дружный дом» техническую и иную документацию для управления многоквартирным домом, расположенным по адресу: г. Москва, п. Московский, мкр. 3, д. 12, и из решения следует, что ООО «ПИК-Комфорт» фактически не осуществляло управление многоквартирным домом, что

подтвердил на судебном заседании представитель ООО «ПИК-Комфорт».

Комиссия отмечает, что фактическое исполнение либо неисполнение победителем торгов - ООО «ПИК-Комфорт» договора, заключенного по результатам торгов, является предметом гражданско - правовых отношений сторон договора управления МКД (ООО «ПИК-Комфорт» и собственников помещений в МКД) и не свидетельствует об отсутствии нарушения Префектуры пункта 6 Правил при формировании лотов конкурса на право заключения договора управления многоквартирными домами. Кроме того в представленном решении Арбитражного суда города Москвы речь идет только об одном доме № 12, мкр. 3, п. Московский, г. Москвы из пяти, являющихся предметом конкурса.

Согласно части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Таким образом, указанные действия Префектуры могли привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на рынке управления многоквартирными домами на территории города Москвы и соответственно содержат в себе признаки нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Председатель Комиссии <...>

Члены Комиссии: <...>