

Правительство Москвы
ул. Тверская, д. 13,
125032, Москва

ОАО «Банк Москвы»
ул. Рождественка, 8/15, 3
107996, г. Москва

РЕШЕНИЕ
по делу № 07-01/16-49/11 о нарушении
антимонопольного законодательства

г. Москва

Резолютивная часть решения оглашена 30 апреля 2014 года
В полном объеме решение изготовлено 19 мая 2014 года

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении
антимонопольного законодательства в составе:

Председателя Комиссии: (...), заместителя руководителя;

Членов Комиссии: (...), начальника отдела контроля за
соблюдением антимонопольного
законодательства хозяйствующими
субъектами;

(...), начальника отдела контроля органов
власти;

(...) - специалиста 1 разряда отдела контроля за
соблюдением антимонопольного
законодательства хозяйствующими
субъектами,

рассмотрев дело № 07-01/16-49/11, по признакам нарушения

Правительством Москвы (адрес: 125032, Москва, ул. Тверская, 13) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Правительство Москвы (125032, Москва г, Тверская ул, 13, ОГРН 1027739813507) является высшим постоянно действующим коллегиальным исполнительным органом государственной власти города Москвы, обладающим общей компетенцией и обеспечивающим согласованную деятельность подведомственных ему органов исполнительной власти города Москвы, осуществляющим свою деятельность на основании Устава города Москвы и Закона города Москвы от 20.12.2006 № 65 «О Правительстве Москвы».

В соответствии с законом города Москвы от 20.12.2006 № 65 «О правительстве Москвы», Правительство Москвы правомочно решать все вопросы, отнесенные к ведению органов и должностных лиц исполнительной власти города Москвы, за исключением вопросов, относящихся к полномочиям Мэра Москвы.

Постановлением от 24.04.2007 № 299-ПП Правительство Москвы постановило создать в соответствии с административным делением города Государственные учреждения инженерные службы. В каждом административном округе были созданы Государственные учреждения инженерные службы административных округов (далее - ГУ ИС АО), в каждом районе - Государственные учреждения инженерные службы районов (далее - ГУ ИС районов).

В соответствии с пунктом 2.1.4 постановления Правительства Москвы от 24.04.2007 № 299-ПП, на ГУ ИС районов были возложены, в том числе, функции начисления платежей за ЖКУ и прочие услуги: доставка единого платежного документа (далее – ЕПД).

Согласно постановлению Правительства Москвы от 24.04.2007 № 299-ПП, на ГУ ИС АО было возложено выполнение, в том числе, функции по координации деятельности ГУ ИС районов, функции по обеспечения функционирования программно-аппаратного комплекса, предназначенного для начисления платежей за жилые помещения, коммунальные и прочие услуги в порядке, установленном Правительством Москвы.

Помимо закрепления за ГУ ИС АО функции по координации ГУ ИС районов в соответствии с постановлением Правительства Москвы от 24.04.2007 № 299-ПП, 3 между ГУ ИС АО и ГУ ИС районов заключаются договоры о взаимодействии.

ГУ ИС АО, в рамках заключенных с ГУ ИС районов договоров «Об организации взаимодействия» в целях создания унифицированных организационно-правовых условий и механизмов для осуществления ГУ ИС районов функций и задач по начислению и сбору платы за жилые и нежилые помещения, коммунальные и прочие услуги и связанных с ними функций, по

поручению ГУ ИС районов осуществляет заключение договоров (об организации расчетов, об информационном обеспечении расчетов и т.д.) необходимых для реализации указанных функций. ГУ ИС АО, наделенные полномочиями действовать от имени ГУ ИС районов, заключали договоры на организацию расчетов с населением на основании Единого платежного документа, в которых принимали на себя обязательства по обеспечению выполнения ГУ ИС районов услуг, в том числе по начислению платежей, доставки ЕПД населению и т.д.

ГУ ИС АО в рамках принятых на себя полномочий заключало договоры с ресурсоснабжающими организациями, поставщиками прочих услуг на организацию расчетов с населением на основании Единого платежного документа.

Договоры об организации расчетов между ГУ ИС АО (организация осуществляющей расчеты за предоставленные услуги), ОАО «Банк Москвы» (финансовый оператор системы ЖКХ в городе Москве), управляющими организациями и в зависимости от договорной схемы производства расчетов с ресурсоснабжающими организациями, содержат сведения о структуре формирования ЕПД, порядке передачи сведений о плательщиках.

В соответствии с частью 2 статьи 155 Жилищного кодекса Российской Федерации плата за жилое помещение и коммунальные услуги вносится на основании платежных документов, представленных не позднее первого числа месяца, следующего за истекшим месяцем, если иной срок не установлен договором управления многоквартирным домом.

В условиях договоров по организации расчетов населения за жилищно-коммунальные и связанные с ними услуги на основании ЕПД, заключаемых ГУ ИС АО, обязательным условием является зачисление платежей на транзитный счет, открытый в ОАО «Банке Москвы», с которого осуществляется распределение денежных средств между организациями, которым подлежат платежи, указанные в ЕПД.

В соответствии с требованиями постановлений Правительства Москвы от 25.06.2002 № 476-ПП «О создании единых информационно-расчетных центров», от 29.07.2003 № 617-ПП «О работе единых информационно-расчетных центров (ЕР1РЦ) и мерах по совершенствованию их деятельности», от 23.12.2003 № 1062- 1111 «О проведении эксперимента по внедрению системы предоставления субсидий на оплату жилищных и коммунальных услуг с использованием персонифицированных социальных счетов граждан» (утратили силу с 1 января 2007 года) внедренная в городе Москве система единых информационно-расчетных центров предполагает участие в ней кредитной организации, осуществляющей обслуживание персонифицированных социальных счетов граждан.

Согласно постановлению Правительства Москвы от 13.07.2004 № 475-ПП «Об организации конкурса среди кредитных организаций города Москвы на право обслуживания в 2004-2008 гг. персонифицированных социальных счетов граждан» (далее - Постановление об организации конкурса), в целях совершенствования системы обслуживания населения в жилищно-

коммунальной сфере, в том числе информирования о предоставленных жилищно-коммунальных и прочих услугах, начислениях и оплате за них, отработки механизмов эффективного управления жилищным фондом и обеспечения благоприятных экономических предпосылок, необходимых для проведения всего комплекса мероприятий жилищно-коммунальной реформы, включая адресную социальную поддержку населения, Правительство Москвы постановило провести открытый конкурс среди кредитных организаций города Москвы на право обслуживания в 2004-2008 гг персонифицированных социальных счетов граждан, открываемых для зачисления гражданам субсидий и использования их на оплату жилищных и коммунальных услуг.

Пунктом 6.2 Постановления об организации конкурса установлено, что плата за банковское обслуживание персонифицированных социальных счетов с ГУ «Городской центр жилищных субсидий» и физических лиц - держателей персонифицированных социальных счетов не взимается.

Согласно Протоколу от 22.03.2005г № 2-К о результатах конкурса заседания конкурсной комиссии по открытому конкурсу среди кредитных организаций города Москвы на право обслуживания в 2004-2008 гг персонифицированных социальных счетов граждан, открываемых для зачисления гражданам субсидий и использования их на оплату жилищных и коммунальных услуг, победителем признан АКБ «Банк Москвы» (ОАО).

С АКБ «Банк Москвы» (ОАО) Департамент жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства города Москвы в течение 15 дней после подведения итогов конкурса заключает соответствующий договор-поручение, предусматривающий исполнение АКБ «Банк Москвы» (ОАО) функций по 5 обслуживанию в 2005-2008 гг персонифицированных социальных счетов граждан, а также на осуществление комплекса работ по расчетному обслуживанию общегородской системы учета и распределения средств, поступающих на оплату жилищных и коммунальных услуг.

ГУ «Городской центр жилищных субсидий» с АКБ «Банк Москвы» (ОАО) в течение 15 дней после подведения итогов конкурса заключает договор на исполнение функций по расчетному обслуживанию общегородской системы учета и распределения средств, поступающих в оплату жилищных и коммунальных услуг.

В соответствии с постановлением Правительства Москвы от 28.02.2006 № 132-1111 «Об Автоматизированной системе управления «Информационное обеспечение деятельности ЕИРЦ», Тендерным комитетом был проведен открытый инвестиционный конкурс на право заключения инвестиционного контракта на внедрение автоматизированной системы управления «Информационное обеспечение деятельности ЕИРЦ», функционирование и предоставление услуг АСУ ЕИРЦ, победителем которого явилось ООО «Центр «Горинфотех», с которым Правительством Москвы и ГУП «МосгорЕИАЦ» был заключен инвестиционный контракт от 22.11.2006, зарегистрированный 23.11.2006 за номером 13-135279-5001-0012-0001-06.

Согласно Положению о порядке использования Автоматизированной системы управления «Информационное обеспечение деятельности ЕИРЦ»

(АСУ ЕИРЦ), утвержденному постановлением Правительства Москвы от 28.02.2006 № 132-ПП «Об Автоматизированной системе управления «Информационное обеспечение деятельности ЕИРЦ» (далее - Положение о порядке использования АСУ), ОАО «Банк Москвы» является финансовым оператор системы ЕИРЦ, осуществляющим комплекс работ по расчетному обслуживанию системы ЕИРЦ: обработке платежей за ЖКУ и их распределение в адрес поставщиков ресурсов и услуг; информационное взаимодействие с участниками системы ЕИРЦ: ЕИРЦ, ГУ ГЦЖС, ГУП «МосгорЕИАЦ», банками, осуществляющими прием платежей за ЖКУ по установленным каналам связи, обеспечивающим передачу информации в режиме реального времени, по согласованным сторонами форматам.

Пунктом 3.2.2 Положения о порядке использования АСУ предусмотрено право финансового оператора системы ЕИРЦ осуществлять информационный обмен, в том числе автоматизированный, с ЕИРЦ и другими субъектами системы ЕИРЦ с использованием АСУ ЕИРЦ, получая информацию, необходимую для распределения поступивших платежей за ЖКУ в адрес поставщиков ресурсов и услуг.

Таким образом, правительство Москвы прямо предусмотрело участие ОАО «Банк Москвы» в системе организации расчетов с населением посредством ЕПД на территории города Москвы.

В соответствии с пунктом 12.1 постановления Правительства Москвы от 25.06.2002 № 476-ПП, ОАО «Банк Москвы» обеспечивает обработки платежей за жилищно-коммунальные и прочие услуги и их распределении в адрес поставщиков ресурсов и услуг на основании данных ЕИРЦ и информации о принятых платежах, поступающих в электронном виде из уполномоченных банков, в соответствии с договорами.

Согласно условиям Постановления об организации конкурса функций по обслуживанию персонифицированных социальных счетов граждан, а также по осуществлению комплекса работ по расчетному обслуживанию общегородской системы учета и распределения средств, поступающих на оплату жилищных и коммунальных услуг осуществляются отобранной кредитной организацией в период с 2005 по 2008 гг..

Вместе с тем в период с 2008 г. по настоящее время Правительством Москвы не осуществлялся отбор кредитной организации для осуществления расчетов за жилищно-коммунальные услуги на основе конкурентных процедур.

Таким образом, вне проведения Правительством Москвы конкурентных процедур по отбору кредитной организации для осуществления расчетов с применением ЕПД, с 2008 года такое право фактически перешло ОАО «Банк Москвы».

ОАО «Банк Москвы» является безальтернативной стороной договоров об организации расчетов. По условиям договоров денежные средства, получаемые по ЕПД, сформированным ГУ ИС районов, зачисляются на транзитный счет, открытый в ОАО «Банке Москвы».

Согласно письменным пояснениям, транзитный счет не принадлежит какому-либо юридическому лицу, а является банковским инструментом, то есть

денежными средствами, находящимися на таком счете, банк не распоряжается. С транзитного счета денежные средства, без зачисления на счета каких-либо посредников, поступают поставщикам ресурсов и услуг.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (далее - Закон о банковской деятельности) под кредитной организацией понимается юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка Российской Федерации имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные этим законом.

Перечень банковских операций установлен статьей 5 Закона о банковской деятельности и включает себя операции по переводу денежных средств по поручению физических лиц и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов; переводу денежных средств без открытия банковских счетов, в том числе электронных денежных средств (за исключением почтовых переводов); кассовому обслуживанию физических лиц.

Статья 851 Гражданского кодекса Российской Федерации определяет, что в случаях, предусмотренных договором банковского счета, клиент оплачивает услуги банка по совершению операций с денежными средствами, находящимися на счете.

Из статьи 29 Закона о банковской деятельности следует, что комиссионное вознаграждение по операциям устанавливается кредитной организацией по соглашению с клиентами, если иное не предусмотрено федеральным законом.

В соответствии со статьей 845 Гражданского кодекса Российской Федерации по договору банковского счета банк обязуется принимать и зачислять поступающие на счет, открытый клиенту (владельцу счета), денежные средства, выполнять распоряжения клиента о перечислении и выдаче соответствующих сумм со счета и проведение других операций по счету.

В соответствии с пунктом 12.1 постановления Правительства Москвы от 25.06.2002 № 476-ПП информация о принятых платежах, поступает в ОАО «Банк Москвы» в электронном виде из уполномоченных банков, в соответствии с договорами.

Таким образом, введено ограничение на порядок взимания жилищно-коммунальных платежей на территории города Москвы. Платежи должны обязательно осуществляться через счет, открытый в ОАО «Банк Москвы», зачисление средств на который возможно только переводом, сделанным через уполномоченные банки. Полномочия уполномоченных банков по приему платежей возникают на основании договорных отношений с ОАО «Банк Москвы».

ОАО «Банк Москвы» заключает с банками договоры о взаимодействии в области перечисления жилищно-коммунальных платежей физических лиц, по которым банки осуществляют прием наличных денежных средств от физических лиц в оплату жилищно-коммунальных платежей для перечисления на счета по сбору платежей за жилищно-коммунальные услуги, открытые в ОАО «Банк Москвы». По договору между банком и ОАО «Банк Москвы»

предусмотрено комиссионное вознаграждение банка за прием платежа за жилищно-коммунальные услуги в размере 1% от суммы принятых платежей. Так же договорами предусмотрено комиссионное вознаграждение ОАО «Банк Москвы» за осуществление переводных операций по платежам за жилищно-коммунальные услуги в размере 0,5% от суммы платежа по договору с одними банками и 0,25 % от суммы платежа по договору с другими банками.

Система расчетов, существующая в настоящее время в городе Москве, не позволяет кредитным организациям, не являющимся участниками Договоров, оказывать гражданам, проживающим в многоквартирных домах, банковские услуги, необходимые для оплаты ЖКУ с применением ЕПД.

Согласно материалам дела, имеются договора между управляющими компаниями, ГУ ИС ОА и ОАО «Банк Москвы» на оказание услуг по организации расчетов с населением на основании Единого платежного документа, в которых содержится условие об оплате за услуги ОАО «Банк Москвы», и договора в которых такого условия нет.

Так, по договорам от 14.07.2007 № 31-024/53/355-09 между ГУ ИС СВАО, ОАО «Банк Москвы», ООО «Согласие» и МГУП «Мосводоканал» оплата услуг ОАО «Банк Москвы» не предусмотрена.

По условиям договора от 21.12.2009 № 31-024/53/720-09 между ГУ ИС СВАО, ОАО «Банк Москвы», ООО «Согласие» и ОАО «МОЭК», установлена обязанность ОАО «МОЭК» оплачивать выполненные работы ГУ ИС СВАО (пункт 2.3.7 Договора), оплачивать комиссионное вознаграждение уполномоченных банков и иных организаций, осуществляющих прием платежей на основании ЕПД (пункт 2.3.10), оплачивать ОАО «Банк Москвы» комиссию в размере 1 % от суммы зачисленных на расчетный счет ОАО «МОЭК» платежей (пункт 2.3.10). Указанный договор для управляющей организации (ООО «Согласие») является безвозмездным.

В материалах дела так же имеются договоры с исполнителями коммунальных и жилищных услуг, по которым последние оплачивают комиссионное вознаграждение ОАО «Банк Москвы» (1%). Например, договор от 26.03.2009 № 31-024/53/158-09 (стороны: ГУ ИС СВАО, ООО «МАРШАЛ-Сервис», ОАО «Банк Москвы»), договор от 18.05.2010 № 31-024/53/201-10 (стороны: ГУ ИС СВАО, ООО «Северо-восточный жилсервис», ОАО «Банк Москвы») и др.

Вместе с тем, Постановлением Правительства Москвы от 10.12.2008 № 1112-ПП «Об утверждении цен, ставок и тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения на 2009 год» предусмотрено, что при формировании на 2010 год и последующие годы регулируемых Правительством Москвы цен на услуги по содержанию и ремонту жилых помещений и тарифов на услуги организаций коммунального комплекса не учитываются в них расходы по выплате комиссионного вознаграждения банкам и платежным системам за услуги по приему платежей за жилищные и коммунальные услуги. Названные расходы оплачиваются в соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности».

Таким образом, для разных организаций, заключивших договоры с ОАО

«Банк Москвы» по организации расчетов с населением посредством ЕПД, установлены разные условия, ставящие хозяйствующие субъекты в неравные условия ведения бизнеса.

Система расчетов за жилищно-коммунальные услуги по средствам Единого платежного документа, действующая в настоящее время на территории города Москвы, привела к созданию преимуществ для ОАО «Банк Москвы» при оказании услуг по организации расчетов с населением по средствам ЕПД и предоставила возможность устанавливать условия заключения договоров на организацию расчетов.

Бездействие Правительства Москвы по отбору кредитной организации для осуществления расчетов посредством ЕПД или путем совершения иных действий по созданию равных условий для других кредитных организаций, повлекло за собой невозможность привлечения иных кредитных организаций, создало условия для установления процента комиссии взимаемого банком, без возможности его снижения в ходе конкурентных процедур по отбору (замене) ОАО «Банк Москвы» на иную кредитную организацию, что повлекло за собой явное ограничение (устранение) конкуренции на рынке осуществления платежей за жилищно-коммунальные услуги при которых используется ЕПД, не предусмотренное федеральным законодательством.

Статьей 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «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, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации.

Частью 1 указанной статьи установлено, что федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, 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).

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать Правительство Москвы нарушившим часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», в части

предоставления преимуществ для деятельности ОАО «Банк Москвы» на рынке осуществления платежей за жилищно-коммунальные услуги при которых используется ЕПД, путем бездействия по созданию условий равного доступа кредитных организаций к осуществлению платежей за жилищно-коммунальные услуги с применением ЕПД на территории города Москвы, что привело к ограничению конкуренции.

2. Выдать Правительству Москвы предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Председатель Комиссии (…)

Члены Комиссии (…)

(…)

(…)

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

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