В дополнение к ответу на обращение от 09.04.2018 №320

Ob.palata@admlr.lipetsk.ru

Указом Президента РФ от 21.12.2017 N 618 "Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции" утвержден "Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 - 2020 годы". Национальным планом рынок услуг жилищно-коммунального хозяйства определен среди приоритетных отраслей экономики для развития конкуренции.

Ожидаемым результатом развития конкуренции указанным актом определено сокращение в субъекте Российской Федерации доли полезного отпуска ресурсов, реализуемых государственными и муниципальными унитарными предприятиями, в общем объеме таких ресурсов, реализуемых в субъекте Российской Федерации, до следующих показателей (при условии неувеличения доли полезного отпуска ресурсов, реализуемого государственными и муниципальными унитарными предприятиями, в общем объеме таких ресурсов, реализуемых в субъекте Российской Федерации, по сравнению с уровнем 2016 года в субъектах Российской Федерации, где на момент утверждения Национального плана уже достигнуты показатели первого или последующих годов):

теплоснабжение - до 20 процентов в 2019 году и до 10 процентов в 2020 году;

водоснабжение - до 20 процентов в 2019 году и до 10 процентов в 2020 году;

водоотведение - до 20 процентов в 2019 году и до 10 процентов в 2020 году.

Вместе с тем данная отрасль экономики включает и иные виды деятельности, в том числе управление эксплуатацией жилого фонда, а также сбор, обработка и утилизация отходов.

**1.Управление эксплуатацией жилого фонда**

Исходя из имеющейся в управлении правоприменительной практики последних лет можно выделить несколько видов ограничивающих конкуренцию на данном рынке правонарушений, а именно совершаемых самими участниками рынка – хозяйствующими субъектами, и совершаемыми органами власти.

1.1 Нарушения антимонопольного законодательства **в действиях управляющих компаний**, выражающихся в отказе передать конкурентам, выбранным на легитимной основе, техническую и иную предусмотренную действующим законодательством документацию на объект управления, квалифицируемое как акт недобросовестной конкуренции (нарушение статьи 14.8 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции»)). Бездействие направлено на ущемление интересов новой управляющей компании, осуществляется в нарушение требований Жилищного кодекса Российской Федерации, а также требований, изложенных в Постановлении Правительства РФ ОТ 13.08.2006 №491 и Постановлении Правительства от 15.05.2013 «О порядке осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами».

В соответствии с ч. 3 ст. 154 ЖК РФ собственники жилых домов несут расходы на их содержание и ремонт, а также оплачивают коммунальные услуги в соответствии с договорами, заключенными с лицами, осуществляющими соответствующие виды деятельности.

Согласно ч. 7 ст. 155 ЖК РФ собственники помещений в многоквартирном доме, в котором не созданы товарищество собственников жилья либо жилищный кооператив или иной специализированный потребительский кооператив и управление которым осуществляется управляющей организацией, плату за жилое помещение и коммунальные услуги вносят этой управляющей организации, за исключением случаев, предусмотренных ч. 7.1 настоящей статьи и ст. 171 настоящего Кодекса.

В силу п. 10 ст. 162 ЖК РФ управляющая организация за тридцать дней до прекращения договора управления многоквартирным домом обязана передать техническую документацию на многоквартирный дом и иные связанные с управлением таким домом документы вновь выбранной управляющей организации. Перечень документов, включаемых в состав технической документации на многоквартирный дом, установлен в Правилах содержания общего имущества многоквартирного дома, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.2006 г. № 491 (далее - Правила № 491). Нормативное регулирование технической эксплуатации жилищного фонда предусматривает, что ответственные лица обязаны в установленном законодательством порядке принимать, хранить и передавать техническую документацию (пункт 27 Правил № 491). Порядок передачи технической документации на многоквартирный дом и иных документов, связанных с управлением домом, установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 15.05.2013 г. № 416 «О порядке осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами» (далее - Правила № 416).

Уклонение от передачи технической и иной документации направлены на получение конкурентных преимуществ, сохранение и укрепление своего положения на рынке услуг по управлению многоквартирными домами, противоречит законодательству и может причинить убытки конкуренту.

Уклоняясь от передачи технической и иной документации управляющая компания создает тем самым препятствия для осуществления в полном объеме новой выбранной управляющей организации функций по управлению МКД. Невозможность в полной мере обеспечить выполнение всех мероприятий, связанных с управлением домом, может послужить основанием, в том числе, к расторжению с ней договора управления МКД, то есть потере потребителей, которые могут перейти к конкуренту.

В соответствии с пунктом 21 Правил №416 в случае отсутствия у ранее

управлявшей многоквартирным домом организации одного или нескольких документов, входящих в состав технической документации на многоквартирный дом, иных документов, связанных с управлением многоквартирным домом, указанных в Правилах № 491, которые были переданы ей в установленном порядке, такая организация обязана в течение 3 месяцев со дня получения уведомления, предусмотренного пунктом 18 настоящих Правил, принять меры к восстановлению таких документов и в порядке, предусмотренном пунктом 22 настоящих Правил, передать их по отдельному акту приема - передачи организации, выбранной собственниками помещений в многоквартирном доме для управления этим домом, органу управления товарищества или кооператива либо в случае непосредственного управления таким домом собственниками помещений в этом доме одному из собственников, указанному в решении собрания о выборе способа управления.

Из буквального толкования пунктов 19, 21 Правил № 416 и с учетом пункта 27 Правил № 491, следует, что лицом, которое обязано принять меры

к восстановлению отсутствующей технической документации, является организация, ранее управлявшая домом и не передавшая такие документы вновь выбранной управляющей организации.

Пунктом 4 Правил № 416 установлено, что управление многоквартирным домом обеспечивается выполнением, в том числе, следующего стандарта: прием, хранение и передача технической документации на многоквартирный дом и иных связанных с управлением таким домом документов, предусмотренных [Правилами](consultantplus://offline/ref=881B1DA83B21715D4BDBD5F7E4DF710353B6B273C619D25E7BB603FFA8925A2C8C2205B5A941A5A3v0CAN) содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 г. № 491, в порядке, установленном настоящими Правилами, а также их актуализация и восстановление (при необходимости).

Так, за период с 2016 по апрель 2018 Липецким УФАС России рассмотрено 18 обращений хозяйствующих субъектов, на действия конкурентов по вопросам уклонения от передачи технической и иной документации, связанной с управлением многоквартирными домами.

В 2016 – 3 заявления, 2017 – 9, за 4 месяца 2018 – 6. Из приведенной информации прослеживается тенденция увеличения количества нарушений антимонопольного законодательства на рынке управления многоквартирными домами.

Управляющим компаниям выдано 10 предупреждений, 5 из которых не исполнены.

В связи с неисполнением пяти предупреждений возбуждены дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства. В двух случаях признаны нарушения антимонопольного законодательства и выдано одно обязательное для исполнения предписание, 3 дела находятся в стадии рассмотрения.

Указанное выше предписание обжаловано управляющей компанией в судебные органы. В результате подобного поведения управляющих компаний значительно затягиваются сроки передачи технической и иной документации, связанной с управлением МКД (общее собрание собственников проведено в январе 2017 года, а документация необходимая для управления домом до сегодняшнего момента не передана, а именно оригинал паспорта на МКД, оригиналы паспортов общедомовых приборов учета энергоресурсов и т.д.), что крайне негативно сказывается на качестве оказываемых услуг вновь избранными управляющими компаниями, и как следствие ущемляются права потребителя в части получения коммунальных услуг надлежащего качества.

Таким образом, в связи с пренебрежением управляющими компаниями, указанными выше обязательствами, Липецкое УФАС считает, что необходимо рассмотреть вопрос **об ужесточении мер ответственности, подлежащих применению к указанным хозяйствующим субъектам, в том числе путем приостановления действия лицензии.**

1.2 Нарушения со стороны **органов власти**, ограничивающие конкуренцию на рынке услуг по управлению многоквартирными домами, заключаются как в не размещении в течение двадцати дней извещения о проведении открытого конкурса по отбору управляющей организации на официальном сайте в сети «Интернет» со дня выдаче разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома (ч.1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции»), так и в нарушениях, допускаемых при проведении открытых конкурса по отбору управляющей организации на право заключения договора управления многоквартирным домом, влекущих негативные последствия как для хозяйствующих субъектов – участников отбора, как и для потребителей услуг управления.

Так, специалистами Управления в 2016 году органам местного самоуправления было выдано 6 предупреждений о прекращении действий, которые содержали признаки нарушения антимонопольного законодательства, что выражалось в не размещении информации и не проведении открытых конкурсов по отбору управляющей организации на официальном сайте в сети «Интернет» со дня выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома (ч.1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции»), Все 6 предупреждений были исполнены в установленные сроки, соответствующая информация размещена. Таким образом, после вмешательства Управления, требования жилищного законодательства в части обязанности органами власти провести конкурсные процедуры по отбору управляющих компаний были исполнены. В тоже время бездействия органов власти в рассматриваемых случаях неизбежно приводит к нарушению жилищных прав собственников помещений МКД, т.к. последние на период подобного бездействия лишены возможности пользоваться жилищными услугами.

Липецким УФАС России из пяти рассмотренных жалоб на действия организаторов торгов и его комиссий при проведении торгов на право заключение договоров управления многоквартирным домом в порядке ст. 18.1 ФЗ «О защите конкуренции» три было признано обоснованными, выданы предписания об устранении выявленных при проведении отборов нарушений.

1. В извещении о проведении конкурса не были указаны сведения о серии и типе постройки, площади земельного участка, входящего в состав общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, об уборке придомовой территории, что не дает полного представления об объекте управления для участников отбора и лишает их возможности сформировать объективное предложение для участия в торгах на право заключения договора управления. Необходимость указания данных сведений в извещении о проведении конкурса определена п.п.3 п.38 Правил проведения органом местного самоуправления открытого конкурса по отбору управляющей организации для управления многоквартирным домом, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 06.02.2006 N75 (далее – Правила).

2. В извещении о проведении конкурса не содержался перечень коммунальных услуг, предоставляемых управляющей организацией в порядке, установленном законодательством РФ. Управляющая организация может предоставляет коммунальные услуги в зависимости от степени благоустройства многоквартирного дома путем заключения соответствующих договоров с ресурсоснабжающими организациями от имени и за счет собственников помещений многоквартирного дома. Необходимость указания данных сведений в извещении о проведении конкурса определена п.п.6 п.38 Правил.

3. Отсутствие в конкурсной документации в перечне обязательных и дополнительных работ и услуг по содержанию и ремонту общего имущества собственников помещений, объемов и периодичности оказания услуг и выполнения работ. Организатор конкурса в соответствии с перечнем обязательных работ и услуг самостоятельно определяет расчетную стоимость каждой из обязательных работ и услуги каждой дополнительной работы и услуги. Таким образом, отсутствие объемов и периодичности оказания услуг и выполнения работ позволяет управляющей компании выполнять свои обязательства недобросовестно, в недостаточном количестве при сохранении установленной органом местного самоуправления цены договора управления, что неизбежно скажется на ущемлении прав граждан на надлежащее выполнение условий договора. В соответствии с п.п.4 и пп. 4.1 п.41 Правил, конкурсная документация, утверждаемая организатором конкурса, включает в себя перечень обязательных работ и услуг, устанавливаемый организатором конкурса в зависимости от уровня благоустройства, конструктивных и технических параметров многоквартирного дома, включая требования к объемам, качеству, периодичности каждой из таких работ и услуг, а также перечень дополнительных работ и услуг по содержанию и ремонту объекта конкурса, включая требования к объемам, качеству и периодичности каждой дополнительной работы и услуги.

4. Неверно произведимый расчет размера платы за содержание и ремонт жилого помещения, что накладывает на граждан дополнительные необоснованные расходные обязательства. В соответствии с п.п.5 п.38 Правил, в извещении о проведении конкурса указывается размер платы за содержание и ремонт жилого помещения, рассчитанный организатором конкурса в зависимости от конструктивных и технических параметров многоквартирного дома, степени износа, этажности, наличия лифтов и другого механического, электрического, санитарно-технического и иного оборудования, материала стен и кровли, других параметров, а также от объема и количества обязательных работ и услуг.

Управлением в 2018 году рассмотрено 12 обращений Государственной жилищной инспекции Липецкой области по факту нарушения органом местного самоуправления расчета размера платы за содержание и ремонт жилого помещения. Из анализа перечня обязательных работ и услуг по содержанию и ремонту общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, являющегося составной частью конкурсной документации, было установлено, что в него включены работы по обеспечению вывоза ТБО, в том числе откачке ЖБО. Однако, организатором торгов в нарушение п.п.4 п.41 Правил не установлена расчетная стоимость данных видов работ, что повлекло взимание дополнительной платы за услуги с граждан. Вынесено 3 постановления о наложении штрафов за совершение административных правонарушений, выразившихся в нарушении порядков организации торгов, ответственность за которые установлена ч. 10 ст. 7.32.4 КоАП РФ (сумма наложенных штрафов – 9 тысяч рублей).

В настоящий момент на рассмотрении управления находятся материалы, переданные прокуратурой Советского района г. Липецка, о нарушениях в действиях органа местного самоуправления, выразившихся в не проведении в установленные сроки конкурсных отборов управляющих организаций для 45 домов, в связи с прекращением действия лицензий у ряда хозяйствующих субъектов – участников рынка. Бездействие органа создавало преимущества для хозяйствующих субъектов, утерявших право заниматься данной деятельностью, в виде более продолжительного, чем определено законодательством, управления многоквартирным домом, а также возможностью извлекать от данной деятельности доход.

**В целях предотвращения совершения указанных нарушений необходима организация повышения квалификации специалистов органов, проводящих отборы управляющих организаций, а также принятие мер, направленных на создание и организацию системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства их деятельности.**

**Также в указанных целях считаем возможным проведение экспертизы документаций о проведении отборов с привлечение общественности.**

ФАС России разработан проект распоряжения Правительства РФ, предусматривающий [план](consultantplus://offline/ref=713A322D6CF7D25985CDC28791BF96A281AC1DC97249B583D0B703DE7D9F1D242E0A7DB22373B65CG0N6L) мероприятий («дорожную карту») по развитию конкуренции на 2018 – 2020 годы в отраслях экономики Российской Федерации, включающего в том числе мероприятия и целевые показатели в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Данным проектом, в том числе предусматривается внесение изменений в действующее законодательство Российской Федерации, предусматривающих порядок проведения торгов по отбору управляющих организаций для управления многоквартирными домами в **форме аукциона**, имея ввиду, что основным критерием определения победителя должна являться цена работ и услуг по содержанию общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме с четким закреплением перечня обязательных и дополнительных работ и услуг по содержанию и ремонту общего имущества собственников помещений, объемов и периодичности оказания услуг и выполнения работ. Учитывая, что проведение отбора в такой форме обеспечит конкурентную среду в процессе организации органами местного самоуправления торгов по отбору управляющих организаций для управления многоквартирными домами, а также снижение конечной цены договора управления многоквартирным домом, и, как следствие, размера платы потребителей, а также привлечение на рынок управления многоквартирными домами добросовестных управляющих организаций **предлагаем данный проект к обсуждению в рамках заседания совета Общественной палаты.**

Также проект предусматривает внесение изменений в действующее законодательство, предусматривающих обязанность регионального оператора по обращению с отходами проводить **отбор** транспортировщиков твердых коммунальных услуг из числа субъектов малого и среднего предпринимательства, что позволит о**беспечить конкурентную среду на рынке обращения с твердыми коммунальными отходами, увеличение участников рынка, в том числе МСП.**

**2. Услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами**

Согласно ч. 15.1 ст. 161 Жилищного кодекса РФрегиональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами отвечает за оказание коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами начиная от места накопления твердых коммунальных отходов, если иное не установлено договором.

В соответствии с [ч. 8 ст. 23](consultantplus://offline/ref=517000699F16026050C76C8A421F0E7D63DFD5779F741428A29DF39BFC345D34CCA1626ACF0ACFB5lDiFL) Федеральный закон от 29.12.2014 N 458-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления", отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации" обязанность по внесению платы за коммунальную услугу по обращению с ТКО появляется при наличии заключенного между органом исполнительной власти соответствующего субъекта РФ и региональным оператором по обращению с ТКО соглашения и утвержденного единого тарифа на услугу по обращению с ТКО на территории соответствующего субъекта РФ, но не позднее 01.01.2019.

До возникновения у собственников и нанимателей помещений в МКД обязанности вносить плату за коммунальную услугу по обращению с ТКО сохраняется их обязанность оплачивать жилищную услугу по вывозу отходов.

При первоначальном включении в состав платы за коммунальные услуги, оказываемые потребителям коммунальных услуг в многоквартирном доме, платы за коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами стоимость услуг по сбору, вывозу, утилизации (захоронению) твердых коммунальных отходов исключается из платы за содержание жилого помещения начиная с месяца, в котором услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами начинает оказывать региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами. Для такого изменения размера платы за содержание жилого помещения не требуется решение общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме. Управляющая организация, товарищество собственников жилья, жилищный кооператив, иной специализированный потребительский кооператив в срок не позднее десяти дней до дня начала оказания коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами обязаны известить собственников помещений в многоквартирном доме об изменении размера платы за содержание жилого помещения и по их требованию представить подтверждающие данный факт документы, в том числе документы, обосновывающие расчет этого размера платы.

Постановлением Правительства РФ от 5 сентября 2016 г. № 881 утвержден Порядок проведения уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Управлением ЖКХ Липецкой области проведены торги на право заключения соглашения об организации деятельности по обращению с ТКО в соответствии с распоряжением администрации Липецкой области от 26 июля 2010 года № 272-р, **по результатам которых отобраны региональные операторы.**

Согласно проектам соглашений, размещенным на официальном сайте https://torgi.gov.ru региональный оператор обязан приступить к осуществлению деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов с 01.07.2018.

При этом региональный оператор заключает договоры на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с собственниками твердых коммунальных отходов на территории одной из зон Липецкой области*.* В случае, если региональный оператор не заключил договоры на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с потребителями до указанной даты, коммунальная услуга по обращению с твердыми коммунальными отходами оказывается региональным оператором на основании публичного договора, составленного в соответствии с условиями типового договора на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1156.

При этом соглашением определено, что заключение публичного договора осуществляется любыми не противоречащими законодательству способами, в том числе, путем размещения публичной оферты в средствах массовой информации и сети Интернет.

Таким образом, у регионального оператора имеется обязанность по заключению договоров на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с собственниками твердых коммунальных отходов.

В настоящий момент Липецким УФАС России выявлены признаки нарушения антимонопольного законодательства при организации услуг вывоза и утилизации твердых бытовых отходов в одном из районов Липецкой области при заключении специализированным предприятием с гражданами, проживающими в частных жилых домах, договоров на вывоз отходов, в отношении хозяйствующего субъекта возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства, которое находится в стадии рассмотрения.

В рамках рассмотрения заявления физических лиц было установлено следующее. Деятельность специализированного предприятия по обращению с отходами, которые образуется в процессе жизнедеятельности граждан, проживающих в частных жилых домах, должна осуществляться на основании заключенного между предприятием и гражданином договора в соответствии с главой 39 ГК РФ, Законом Российской Федерации от 07.02.1992 N 2300-1 «О защите прав потребителей» и Правилами предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов, утвержденными постановлением Правительства РФ от 10.02.1997 N 155. Названные нормативные акты не предусматривают обязанность потребителя заключить договор на вывоз и утилизацию ТБО с исполнителем, напротив, такая обязанность предусмотрена для исполнителя, который в соответствии с пунктом 6 Правил вывоза ТБО не вправе отказаться от заключения договора на оказание услуг по вывозу и утилизации ТБО при наличии возможности предоставить потребителю соответствующие услуги. Следовательно, у исполнителя данной услуги отсутствует возможность обязать потребителя принудительно, в том числе в судебном порядке, заключить договор на оказание услуг по вывозу и утилизации ТБО, поскольку в соответствии с пунктом 1 статьи  424 ГК РФ понуждение к заключению договора не допускается.

Таким образом, договор на вывоз и утилизацию ТБО с гражданином не мог заключаться, **если за заключением такого договора гражданин не обращался.** Учитывая использованный АО работников «НП «СПЕЦАТП» порядок заключения договора, а именно ссылки на список зарегистрированных жителей с. Кривополянье, предоставленный администрацией сельского поселения Кривополянский сельсовет, и копии публикаций в периодическом печатном издании «Раненбургский вестник» информации о стоимости вывоза и утилизации ТБО, антимонопольный орган пришел к выводу, что факт опубликования условий публичной оферты указанным хозяйствующим субъектом не установлен.

При этом заключение любого договора, в том числе и публичного, предполагает наличие согласия обеих сторон. Условия публичного договора публикуются в СМИ и договор считается заключенным с момента, когда вторая сторона (в данном случае собственники домовладений) на него откликнется. Это значит, что если по каким-либо причинам собственник не соглашается с условиями данного договора, он вправе не оплачивать квитанции и автоматически договор будет считаться не заключенным.

**Предложение – усилить контроль (в том числе и общественный) за проведением договорной кампании на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с собственниками твердых коммунальных отходов на территории Липецкой области.**