

Информационное письмо Федеральной антимонопольной службы
от 27 мая 2015 г. № ИА/26126/15

**ОБ ОЦЕНКЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ,
СВЯЗАННЫХ С ДОСТУПОМ ОПЕРАТОРОВ СВЯЗИ В МНОГОКВАРТИРНЫЕ ДОМА**

С целью формирования единой и непротиворечивой практики правоприменения при осуществлении контроля соблюдения антимонопольного законодательства направляю информационное письмо, касающееся оценки обстоятельств, связанных с доступом операторов связи в многоквартирные дома.

Положения и выводы настоящего информационного письма основаны на анализе рассмотренных дел о нарушении антимонопольного законодательства, судебной практики, а также позиции Экспертного совета по вопросам связи при ФАС России, рассмотревшего указанный вопрос 26 мая 2014 г.

В настоящее время территориальными органами ФАС России рассматриваются заявления, дела о нарушении антимонопольного законодательства, связанные с ограничением доступа операторов связи в многоквартирные дома (с целью размещения средств и линий связи, необходимых для организации технологического подключения абонента, проживающего в конкретном многоквартирном доме).

Считаем важным отметить, что предоставление услуг связи (по технологиям, предусматривающим организацию проводной абонентской линии) гражданам, проживающим в многоквартирных домах, может осуществляться только при условии размещения оборудования оператора связи на объектах, относящихся к общему имуществу многоквартирного дома.

Применительно к оказанию услуг связи гражданину в многоквартирном жилом доме возможность оказания услуги связи зависит от наличия возможности размещения средств связи в многоквартирном доме.

Таким образом, размещение средств и линий связи в многоквартирных домах является необходимым условием оказания услуг связи гражданам и одним из существенных административных барьеров для входа на рынок, при этом вопросы обеспечения возможности операторам связи доступа в многоквартирные дома являются необходимым условием для развития конкуренции на рынке услуг связи.

Как установлено частью 3 статьи 426 ГК РФ, отказ коммерческой организации от заключения публичного договора при наличии возможности предоставить потребителю соответствующие товары, услуги, выполнить для него соответствующие работы не допускается.

Разумно и обоснованно, что решение о развитии сети связи, о предоставлении услуг связи новым пользователям принимает оператор связи с соблюдением требований действующего законодательства.

Однако, на деятельность оператора связи по оказанию услуг связи пользователям, проживающим в многоквартирных домах (фактически, на доступ оператора связи на рынок), существенное влияние оказывают организации, обладающие полномочиями по определению возможности размещения сетей связи (отдельных элементов) в (на) зданиях — многоквартирных домах.

Как показывает практика, наиболее распространенными являются случаи, когда управляющая организация многоквартирным домом (далее УО):

- необоснованно препятствует оператору связи в доступе в многоквартирный дом, в том числе в результате отказа в доступе или навязывания невыгодных и необоснованных условий доступа;
- устанавливает необоснованные требования по размещению оборудования связи, по доступу операторов связи к размещенному оборудованию связи;
- предъявляет необоснованные требования по демонтажу оборудования связи, с использованием которого оказываются услуги связи жильцам многоквартирного дома.

Указанные действия препятствуют развитию конкуренции на рынках услуг связи и могут содержать признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Рекомендуем при оценке обстоятельств, связанных с доступом операторов связи в многоквартирные дома, руководствоваться необходимостью соблюдения конституционных прав граждан Российской Федерации на получение информации, соблюдения прав и интересов собственников помещений в многоквартирном доме (жильцов), позицией судов Российской Федерации (в том числе: Определение Высшего Арбитражного суда Российской Федерации № ВАС-4540/13 от 19.04.2013, Постановление ФАС Уральского округа от 07.03.2014 № Ф09-239/14 по делу № А60-12654/2013, Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 27.11.2013 по делу № А75-409/2013, Решение АС г. Москвы от 26.02.2013 по делу № А40-154571/2012, постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 24.09.2013 по делу № 45-28334/2012) и практикой применения антимонопольного законодательства.

I. При рассмотрении заявлений о создании препятствий доступу оператора связи в многоквартирный дом необходимо принимать во внимание наличие (отсутствие) полномочий по распоряжению общим имуществом многоквартирного дома организации, действия (бездействие) которой обжалуется, наличие (отсутствие) легитимного решения собрания собственников в отношении рассматриваемых обстоятельств, а также наличие (отсутствие) технической возможности размещения сетей связи и сооружения связи в объектах, относящихся к общему имуществу в многоквартирном доме.

Под наличием технической возможности следует понимать возможность размещения сетей связи и средств связи в соответствии с отраслевыми и строительными нормами и требованиями без проведения дополнительных работ по переустройству и ремонту объектов, относящихся к общему имуществу в многоквартирном доме.

Следует учитывать, что управление многоквартирным домом (а соответственно, при наличии переданных жильцами полномочий — распоряжение общим имуществом многоквартирного дома) — осуществляется только одним выбранным способом и только одной выбранной управляющей компанией.

Отмечаем, что отношения между УО и операторами связи могут быть рассмотрены на предмет соответствия требованиям части 5 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

II. Размещение средств и линий связи, необходимых для обеспечения доступа абонента к сети связи оператора связи в помещениях, относящихся к общему имуществу собственников помещений в многоквартирном доме.

Услуги связи оказываются операторами связи пользователям услугами связи на основании договора об оказании услуг связи, заключаемого в соответствии с гражданским законодательством и правилами оказания услуг связи (п. 1 ст. 44 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи», далее Закон о связи). Договор об оказании услуг связи, заключаемый с гражданами, является публичным договором, то есть заключаемым коммерческой организацией и устанавливающим ее обязанности по оказанию услуг, которые такая организация по характеру своей деятельности должна осуществлять в отношении каждого, кто к ней обратится, а отказ от его заключения при наличии возможности предоставить потребителю соответствующие услуги не допускается (п. 1 ст. 45 Закона о связи и п. 1 ст. 426 Гражданского кодекса Российской Федерации). При этом обеспечение предоставления абоненту и (или) пользователю доступа к сети связи лицензиата обязательно при предоставлении телематических услуг, услуг местной телефонной связи, услуг связи для целей телевидения (указанные обязательства входят в Перечни лицензионных условий осуществления деятельности в области оказания соответствующих услуг связи, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.02.2005 № 87).

Собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом (п. 1 ст. 209 Гражданского кодекса Российской Федерации).

В силу ст. 304 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник может требовать устранения всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения и не были связаны с лишением владения.

Как установлено статьей 161 Жилищного кодекса Российской Федерации, собственники помещений в многоквартирном доме обязаны выбрать один из способов управления многоквартирным домом:

- 1) непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме, количество квартир в котором составляет не более чем шестнадцать;
- 2) управление товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом;
- 3) управление управляющей организацией.

При управлении многоквартирным домом товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом указанные товарищество или кооператив несут ответственность за содержание общего имущества в данном доме.

При управлении многоквартирным домом управляющей организацией она несет ответственность перед собственниками помещений в многоквартирном доме за оказание всех услуг и (или) выполнение работ, которые обеспечивают надлежащее содержание общего имущества в данном доме.

При осуществлении непосредственного управления многоквартирным домом ответственность за содержание общего имущества несут лица, выполняющие работы по содержанию и ремонту общего имущества в соответствии с заключенными договорами и нормативными правовыми актами.

На основании п. 2 ст. 162 Жилищного кодекса Российской Федерации по договору управления многоквартирным домом одна сторона (управляющая организация) по заданию другой стороны (собственников помещений в многоквартирном доме, органов управления товарищества собственников жилья либо органов управления жилищного кооператива или органов управления иного специализированного потребительского кооператива) в течение согласованного срока за плату обязуется оказывать услуги и выполнять работы по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в таком доме, предоставлять коммунальные услуги собствен-

никам помещений в таком доме и пользующимся помещениями в этом доме лицам, осуществлять иную направленную на достижение целей управления многоквартирным домом деятельность.

В соответствии с подп. 3 п. 2, п. 3.1 ст. 44 Жилищного кодекса Российской Федерации принятие решений о пользовании общим имуществом собственников помещений в многоквартирном доме иными лицами, об определении лиц, которые от имени собственников помещений в многоквартирном доме уполномочены на заключение договоров об использовании общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, относится к компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме.

Собственники вправе в соответствии со ст. 44 Жилищного кодекса Российской Федерации общим собранием собственников помещений в многоквартирном жилом доме принять решение об определении порядка пользования организацией связи общим имуществом дома, либо изменении сложившегося в результате заключения собственниками квартир договоров на оказание возмездных услуг по предоставлению доступа к сети Интернет порядка пользования имуществом, либо о запрете конкретному оператору связи (или всем операторам связи) размещать принадлежащее ему (им) оборудование в доме.

Таким образом, УО не вправе самостоятельно принимать решение об определении возможности доступа, порядка пользования организацией связи общим имуществом дома, самостоятельно, так как это право предоставлено только собственникам помещения в многоквартирном доме.

Таким образом, при оценке обоснованности отказа УО в доступе оператору связи, при оценке обоснованности установления специальных требований к оператору связи (например, доступ в дом только при условии заключения договора с третьим лицом, проведения работ, технологически не связанных с размещением средств и линий связи), необходимо установить, имеется ли соответствующее волеизъявление собственников.

III. Вопросы взимания с операторов связи платы за размещение средств и линий связи, необходимых для обеспечения доступа абонента к сети связи оператора связи в помещениях, относящихся к общему имуществу собственников помещений в многоквартирном доме.

Поскольку стоимость услуги связи формируется из затрат оператора связи, в том числе от затрат, связанных с размещением линий связи до пользовательского (оконечного) оборудования потребителя, требования УО оформить с УО отношения по поводу размещения операторами связи на общем имуществе в многоквартирном доме средств связи и линий связи путем заключения возмездных договоров, предусматривающих взимание с операторов связи платы, приводит к повышению размера платы за услуги связи в этом многоквартирном доме за счет включения в нее операторами связи соответствующей части платы за размещение средств связи, а также приводит (может привести) к отказам операторов связи от заключения публичного договора с абонентами в этом многоквартирном доме в связи с экономической нецелесообразностью несения таких затрат.

Применительно к общему имуществу в многоквартирном доме встречное исполнение обязательства абонента по содействию оператору связи в размещении средств и линий связи и их энергоснабжении обеспечивается путем заключения с управляющей организацией договора управления многоквартирным домом, в рамках которого управляющая организация в течение согласованного срока за плату обязуется оказывать услуги и выполнять работы по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества в таком доме, предоставлять коммунальные услуги собственникам помещений в таком доме и пользующимся помещениями в этом доме лицам, осуществлять иную направленную на достижение целей управления многоквартирным домом деятельность (ч. 2 ст. 162 Жилищного кодекса Российской Федерации). При этом любая направленная на достижение целей управления многоквартирным домом деятельность управляющей организации полностью компенсируется и достаточно вознаграждается вносимой собственниками жилых помещений платой за жилое помещение (ст. 154, п. 1 ст. 156, п. 3 ч. 3 ст. 162 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Учитывая, что в соответствии со статьей 39 ЖК РФ собственники помещений в многоквартирном доме несут бремя расходов на содержание общего имущества в многоквартирном доме, УО не вправе самостоятельно устанавливать требования по возмездному размещению оборудования связи. Таким образом, если собственниками не принято легитимное решение об установлении платного порядка пользования оператором связи общим имуществом дома, ОУ не вправе навязывать операторам связи плату за размещение, содержание средств и линий связи необходимых для обеспечения доступа абонента к сети связи оператора связи в доме, плату за обеспечение доступа операторов связи к собственному оборудованию.

При этом необходимо иметь в виду следующее.

Исходя из статьи 161 ЖК РФ, ответственность перед собственниками помещений в многоквартирном доме за оказание всех услуг и (или) выполнение работ, которые обеспечивают надлежащее содержание общего имущества, несет организация, которая наделена жильцами полномочиями по выполнению таких работ, оказанию услуг, в том числе на основании договора с товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом.

Как установлено Правилами содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.2006 № 491, общее имущество должно содержаться в состоянии, обеспечивающем соблюдение характеристик надежности и безопасности многоквартирного дома.

Исходя из установленной обязанности УО вправе предъявить оператору связи требования (технические условия) по проведению работ по организации доступа оператора связи в многоквартирный дом, обеспечивающие соблюдение характеристик надежности и безопасности дома.

IV. Обеспечение права доступа оператора связи к собственным средствам и линиям связи, размещенным в помещениях, относящихся к общему имуществу собственников помещений в многоквартирном доме.

На основании п. 2, 8 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.2006 № 491, в состав общего имущества входят помещения в многоквартирном доме, не являющиеся частями квартир и предназначенные для обслуживания более одного жилого и (или) нежилого помещения в этом многоквартирном доме, в том числе межквартирные лестничные площадки, лестницы, лифты, лифтовые и иные шахты, коридоры, колясочные, чердаки, технические этажи и технические подвалы, в которых имеются инженерные коммуникации, иное обслуживающее более одного жилого и (или) нежилого помещения в многоквартирном доме оборудование (включая котельные, бойлерные, элеваторные узлы и другое инженерное оборудование, сети проводного радиовещания, кабельного телевидения, линий телефонной связи и других подобных сетей, в границах внешних стен многоквартирного дома).

Пунктом 1.1 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Госстроя России от 27.09.2003 № 170, установлено, что они определяют требования и порядок обслуживания и ремонта жилищного фонда с целью обеспечения выполнения установленных нормативов по содержанию и ремонту жилищного фонда собственниками жилищного фонда или уполномоченными управляющими и организациями различных организационно-правовых форм, занятых обслуживанием жилищного фонда.

Требования названных Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда распространяются на управляющие компании, следовательно, в соответствии с п. 5.6.24 указанных Правил УО обязаны обеспечивать допуск работников предприятий связи в помещения, в которых размещены средства и линии связи.

Установление специальных требований для допуска работников операторов связи (взимание платы за сопровождение работников операторов связи) Правилами и нормами технической эксплуатации, нормативными правовыми актами Российской Федерации, не предусмотрены.

И. Ю. Артемьев