Доклад Свердловского УФАС России

На тему: «Распространенные нарушения при технологическом присоединении к сетям газораспределения. Практика Свердловского УФАС России по направлению предостережений»

Строительство новых объектов недвижимости, реконструкция старых требуют от их владельцев решения вопросов, связанных с подключением данных объектов к системам коммунальной инфраструктуры с целью снабжения газом.

Надлежащее технологическое присоединение к сетям газораспределения является основным условием поставки ресурса.

В этой связи одним из основных предметов антимонопольного контроля в сфере газоснабжения являются взаимоотношения владельцев объектов недвижимости (будущих потребителей ресурсов) и организаций, владеющих системами газоснабжения (газораспределительных организаций и иные владельцы сетей газораспределения) в сфере технологического присоединения.

Важнейшей задачей государства является упрощение процесса подключения к указанному виду энергоресурса льготных категорий заявителей: граждан, использующих газ для бытовых нужд, субъектов малого и среднего предпринимательства, а также сокращение сроков и снижение стоимости технологического подключения.

Контроль за обеспечением свободного и равного доступа к энергоресурсам является, в том числе и приоритетной задачей антимонопольного органа.

Данное обобщение посвящено наиболее распространенным проблемам, разрешаемым антимонопольным органом при рассмотрении обращений, вытекающих из отношений по присоединению объектов недвижимости к сетям газораспределения.

Указанные отношения регулируются в настоящее время следующими основными нормативными актами:

* Федеральным законом от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»;
* Правилами подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1314 (далее – Правила № 1314).

Исходя из предмета правового регулирования вышеуказанных Закона и Правил, технологическое присоединение можно определить как процедуру присоединения (подключения) энергопринимающих устройств (объектов капитального строительства) потребителей газа к сетям газораспределительной организации.

Договор об осуществлении технологического присоединения весьма специфическая и узкоспециализированная договорная конструкция, которую кратко можно охарактеризовать как соглашение, опосредующее правоотношения по осуществлению технологических и организационных мероприятий с целью присоединения принимающих устройств (объектов) к сети газоснабжения и обеспечения возможности дальнейшей передачи энергетического ресурса через присоединенную сеть.

Сложность, разнообразность и комплексный характер мероприятий, входящих в процесс технологического присоединения обуславливает и наличие определенных трудностей, споров в правоотношениях между будущим потребителем и ресурсоснабжающей организацией, владельцем сетей.

В случае нарушения порядка технологического присоединения потребителей к газораспределительным сетям предусмотрена административная ответственность юридических лиц и их должностных лиц.

Нарушение порядка технологического присоединения (подключения) является препятствием к доступу к таким услугам потребителей.

[КоАП](consultantplus://offline/ref=ED0D515CF10CE9BBEC36266653F54A1C152781EB229291F9CA73BA94B01Dy4H) РФ содержит специальный состав (ст. 9.21 КоАП РФ), предусматривающий ответственность за нарушение порядка технологического присоединения (подключения) к сетям газораспределения.

Объективная сторона ст. 9.21 КоАП РФ дифференцируется в зависимости от субъектов его совершения.

Субъектами административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена статьей 9.21 КоАП РФ, являются субъекты естественной монополии, осуществляющие свою деятельность в том числе, в сфере транспортировки газа по газопроводам.

Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного [ст. 9.21](consultantplus://offline/ref=6DD924125FE30679372D817540384B9CB82C3A0B3DD2CE9E179DC129393CC0E52BCE807305F0SF3FH) КоАП РФ, заключается в несоблюдении или нарушении хозяйствующим субъектом (газораспределительными организациями) правил подключения, присоединения к своим сетям, которые выражаются в первую очередь в:

* несоответствии проекта договора или технических условий подключения (когда они предусмотрены) правилам, установленным в указанной сфере регулирования;
* нарушении сроков представления потребителям договоров или технических условий;
* необоснованном отказе от заключения договора о технологическом присоединении к сетям газораспределения.

**Типичные нарушения Правил № 1314 при подключении к сетям газораспределения (предмет заявлений в Свердловское УФАС России)**

* Нарушение сроков направления проекта договора о технологическом присоединении, выдачи технических условий.
* Навязывание невыгодных условий договора (в том числе, навязывание потребителю оплаты мероприятий, осуществляемых за пределами границ принадлежащего ему земельного участка).
* Необоснованный отказ в заключении договора о технологическом присоединении.
* Нарушение сроков осуществления мероприятий по технологическому подключению.

**Практика Свердловского УФАС России выявления и пресечения нарушений газораспределительными организациями Правил технологического присоединения**

А) Постановлением по делу № 03-17/136-2018 АО «ГАЗЭКС» признано виновным в совершении административного правонарушения, административная ответственность за которое установлена частью 2 статьи 9.21 КоАП РФ. Нарушение выразилось в непредоставлении гр. Артемьеву А.И. в установленный п. 13 Правил № 1314 срок технических условий либо мотивированного отказа в выдаче технических условий.

Решением Арбитражного суда Свердловской области от 12.12.2018 по делу № А60-58307/2018 постановление Свердловского УФАС России признано законным и обоснованным.

Вместе с тем, суд снизил размер административного штрафа с 600 000 рублей до 300 000 рублей.

За аналогичные действия:

непредоставление гр. Морозову С.В. в установленный п. 13 Правил № 1314 срок технических условий либо мотивированного отказа в выдаче технических условий АО «ГАЗЭКС» привлечено к административной ответственности по делу № 03-17/134-2017 со штрафом в размере 600 000 рублей.

непредоставление гр. Попову М.В. в установленный п. 13 Правил № 1314 срок технических условий либо мотивированного отказа в выдаче технических условий АО «ГАЗЭКС» привлечено к административной ответственности по делу № 03-17/133-2017 со штрафом в размере 600 000 рублей.

Решением Арбитражного суда Свердловской области от 10.12.2018 по делу № А60-58308/2018 постановление Свердловского УФАС России признано законным и обоснованным.

Вместе с тем, суд также снизил размер административного штрафа с 600 000 рублей до 300 000 рублей.

непредоставлении гр. Шпилевой С.В. в установленный п. 13 Правил № 1314 срок технических условий либо мотивированного отказа в выдаче технических условий АО «ГАЗЭКС» привлечено к административной ответственности по делу № 03-17/135-2017 со штрафом в размере 600 000 рублей.

Решением Арбитражного суда Свердловской области от 26.11.2018 по делу № А60-58318/2018 постановление Свердловского УФАС России признано законным и обоснованным.

Вместе с тем, суд снизил размер административного штрафа с 600 000 рублей до 300 000 рублей.

Все эти дела объединяет один предмет и схожие обстоятельства.

Из заявлений граждан в Свердловское УФАС России следовало, что Заявители направили в АО «ГАЗЭКС» запросы на предоставление технических условий на подключение объектов капитального строительства к сети газораспределения.

АО «ГАЗЭКС» также подтвердило факты получения от граждан запросов о предоставлении технических условий о подключении объекта капитального строительства Заявителей к газораспределительной сети.

Согласно п. 13 Правил № 1314 в редакции, действовавшей на момент обращения граждан, при представлении заявителем сведений и документов, указанных в [пунктах 7](consultantplus://offline/ref=705F0DE5E3FDB04A3100DC684648F7A3676A284018AC09C755FCEE9FAE0A93F92EF96363B05FE3002DZAF) и [8](consultantplus://offline/ref=705F0DE5E3FDB04A3100DC684648F7A3676A284018AC09C755FCEE9FAE0A93F92EF96363B05FE3072DZCF) настоящих Правил, в полном объеме исполнитель в течение 10 рабочих дней со дня получения запроса о предоставлении технических условий обязан определить и предоставить заявителю технические условия либо мотивированный отказ в выдаче технических условий.

Вместе с тем, исходя из материалов дела, в дальнейшем граждане отозвали свои запросы на выдачу технических условий.

Однако, запросы на выдачу технических условий были отозваны гражданами после даты окончания срока, установленного Правилами № 1314 для предоставления Заявителям технических условий (мотивированного отказа в выдаче технических условий).

Таким образом, Управление пришло к выводу, что отзывы запросов за пределами сроков исполнения обязательств по предоставлению технических условий (мотивированного отказа в выдаче технических условий) не освобождает АО «ГАЗЭКС» от исполнения обязанности по их предоставлению в установленный срок.

Арбитражный суд Свердловской области, как мы видим, согласился с доводами Свердловского УФАС России о неправомерности действий (бездействия) АО «ГАЗЭКС».

При этом необходимо отметить, что АО «ГАЗЭКС» систематически привлекается Свердловским УФАС России к административной ответственности именно по ч. 2 ст. 9.21 КоАП РФ (а не по ч. 1), поскольку административные правонарушения совершаются Обществом повторно.

Б) Свердловским УФАС России также рассмотрено дело № 03-17/145-2017 об административном правонарушении по ч. 1 ст. 9.21 КоАП РФ в отношении АО «Екатеринбурггаз» с назначением Обществу административного штрафа в размере 100 000 рублей.

В Управление обратился гр. Соколов И.Б. о нарушении АО «Екатеринбурггаз» Правил № 1314.

Из материалов дела было установлено, что между Заявителем и АО «Екатеринбурггаз» заключен договор на подключение к системе газоснабжения объекта капитального строительства, к которому выданы технические условия (далее - ТУ) и согласно которых гр. Соколову И.Б., в пределах границ своего земельного участка, необходимо в том числе, выполнить проект согласно действующим нормативным документам, проектирование осуществлять в соответствии с действующим законодательством.

Заявитель направил Обществу претензию по договору о подключении к системе газоснабжения, в которой попросил Общество, в том числе, внести изменения в договор, а именно исключить из ТУ требование о выполнении проекта согласно действующим нормативным документам, проектирование осуществлять в соответствии с действующим законодательством.

Общество отклонило предложение гр. Соколова И.Б. и проинформировало Заявителя, что отсутствуют правовые основания для исключения из ТУ требований, связанных с разработкой проектной документации последним.

Поскольку проектная документация на объект индивидуального жилищного строительства (ИЖС) не разрабатывается, то не требуется разработка проектной документации и на сети инженерно-технического обеспечения объекта ИЖС, находящиеся в границах земельного участка потребителя, которые принадлежат ИЖС.

При рассмотрении дела АО «Екатеринбурггаз» наличие события административного правонарушения не признало, пояснив, что обязательность выполнения проектной документации применительно к системе газопотребления независимо от вида объекта капитального строительства установлена законодательством о градостроительной деятельности.

Вместе с тем, гр. Соколов И.Б. при рассмотрении дела отметил, что у него отсутствует обязанность разрабатывать проектную документацию на строительство газопровода от точки подключения на границе земельного участка до газоиспользующего оборудования, а также осуществлять проектирование силами специализированных организаций.

В соответствии с позицией ФАС России, изложенной в письме от 15.05.2017 № СП/32350/17 «По вопросу о проектной документации на сети газопотребления жилого дома при подключении к сетям газораспределения объектов капитального строительства», поскольку проектная документация на объект индивидуального жилищного строительства (ИЖС) не разрабатывается, то не требуется разработка проектной документации и на сети инженерно-технического обеспечения объекта ИЖС, находящиеся в границах земельного участка потребителя, которые принадлежат ИЖС.

Данная позиция также поддерживается письмами Ростехнадзора от 20.04.2017 № 00-06-04/1039 и Минстроя России от 20.03.2017 № 8652-АГ/08.

Таким образом, в нарушение вышеуказанных норм действующего законодательства, Общество (согласно ТУ) возложило на Заявителя обязательства по выполнению проекта, разработка которого не требовалась.

Изучив представленные сторонами доказательства, Свердловское УФАС России установило наличие события административного правонарушения, совершенного АО «Екатеринбурггаз», выразившегося в навязывании Заявителю услуг и обязательств, которые не предусмотрены Правилами № 1314 (пп. «б» п. 97, п. 104).

Решением Арбитражного суда Свердловской области от 23.07.2018 по делу № А60-16082/2018, оставленным без изменения постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.10.2018, постановление Свердловского УФАС России признано законным и обоснованным.

Вместе тем, суд снизил размер административного штрафа со 100 000 рублей до 50 000 рублей.

**Выявленные правовые пробелы в Правилах № 1314**

В силу того обстоятельства, что наибольшее количество заявлений поступает о нарушении Правил технологического присоединения к сетям газораспределения Свердловское УФАС России отмечает наличие существенных недостатков и правовых пробелов именно в [Правилах](consultantplus://offline/ref=7BDAF1D361E0B7275C485D6859C6577A033B4E78C0827B9A45EFE0DDFAD6D8EFD10DFD5396F9BE08N0y5E) № 1314 и действующем градостроительном и земельном законодательстве, а также проблемы, связанные с применением [Правил](consultantplus://offline/ref=7BDAF1D361E0B7275C485D6859C6577A033B4E78C0827B9A45EFE0DDFAD6D8EFD10DFD5396F9BE08N0y5E) подключения на практике, а именно:

* существенное усложнение процедуры подключения (технологического присоединения) в связи с большим количеством оформляемых документов, связанных со строительством газопроводов, количества органов власти, участвующих в выдаче разрешительной документации, расходов, связанных со строительством, сроков подключения;
* отсутствие регулирования [Правилами](consultantplus://offline/ref=7BDAF1D361E0B7275C485D6859C6577A033B4E78C0827B9A45EFE0DDFAD6D8EFD10DFD5396F9BE08N0y5E) подключения вопросов подключения (технологического присоединения) линейных объектов;
* недостаточная дифференцированность особенностей подключения отдельных категорий потребителей, в том числе в части порядка подключения и установления платы за подключение;
* отсутствие в законодательстве особого (упрощенного) порядка строительства и государственной регистрации участков сетей, возникающих в результате подключений.

**Практика Свердловского УФАС России по направлению предостережений о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства**

Свердловское УФАС России нередко применяет в своей деятельности один важный институт – предостережение.

В отличие от предупреждения, этот документ не свидетельствует о существующем нарушении, а лишь указывает на то, что определенная деятельность может создать в будущем угрозу антиконкурентных действий и повлечь за собой соответствующие санкции.

Например, предостережение нередко используется как элемент пресечения действий, когда один из хозяйствующих субъектов заявляет о повышении цены, а остальные участники рынка, не сговариваясь, делают то же самое. По сути, при наличии определенных условий подобные действия можно счесть согласованными.

Как следует из ч. 1 ст. 25.7Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», целью направления предостережения является недопущение нарушения антимонопольного законодательства.

Предостережение - это направляемый антимонопольным органом должностному лицу хозяйствующего субъекта, федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственного внебюджетного фонда документ, который призван предостеречь этого субъекта от действий (бездействия), совершение которых может привести к нарушению антимонопольного законодательства.

Основанием для направления предостережения является публичное заявление должностного лица хозяйствующего субъекта о планируемом поведении на товарном рынке, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства и при этом отсутствуют основания для возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства (ч. 2 ст. 25.7 Федерального закона «О защите конкуренции»).

Это означает, что решение о направлении предостережения может быть принято антимонопольным органом при одновременном соблюдении следующих условий:

1. имеется публичное заявление должностного лица хозяйствующего субъекта о планируемом поведении на товарном рынке. При этом публичным следует признать такое заявление должностного лица хозяйствующего субъекта, которое адресовано неопределенному кругу лиц и (или) сделано в условиях, позволяющих получить информацию, содержащуюся в таком заявлении, неопределенному кругу лиц (сообщение на конференции, в интервью, размещенное в средствах массовой информации, опубликованное на сайте и т. д.). Не следует рассматривать в качестве публичного заявления договоренность, достигнутую между двумя или более хозяйствующими субъектами о совместном поведении на товарном рынке (такая договоренность может являться картелем);
2. из такого заявления можно сделать вывод о планируемом поведении на товарном рынке, которое может привести к нарушению антимонопольного законодательства;
3. на момент публичного заявления о планируемом поведении на товарном рынке хозяйствующий субъект не совершил нарушения антимонопольного законодательства и в связи с этим у антимонопольного органа отсутствуют основания для возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Свердловским УФАС России в 2016 году должностным лицам хозяйствующих субъектов выдано 1 предостережение, в 2017 году не выдавались предостережения, а в 2018 году должностным лицам хозяйствующих субъектов направлено 7 предостережений, одно из которых было обжаловано в суде.

Предостережения о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства выдавались на следующих товарных рынках:

* Рынок аренды нежилых помещений,
* Рынок недвижимости,
* Рынок услуг связи.

Пример.

Свердловское УФАС России в связи с публичным заявлением должностным лицом Уральской палаты недвижимости, опубликованном 08 декабря 2017 года на официальном сайте «РБК деловое информационное пространство» в статье «Квартиры в Екатеринбурге в 2018 году подорожают в 2 раза» о планируемом поведении на товарном рынке, выразившемся в том, что цены на аренду жилья в Екатеринбурге в 2018 году вырастут на 10-20%, которое свидетельствует о признаках согласованных действий арендодателей (хозяйствующих субъектов), направленных на повышение цен, что соответствует интересам всех арендодателей (хозяйствующих субъектов) и может повлечь ограничение конкуренции среди них, на основании статьи 25.7 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» направило предостережение № 1 от 13.03.2018 о недопустимости совершения планируемых действий (бездействия), в связи с тем, что такое поведение может привести к нарушению ст. 11.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Данное предостережение было обжаловано в судебном порядке.

Вместе с тем, у юристов часто возникает вопрос о возможности обжалования этого акта.

Пока позиция судов в РФ неоднозначная – некоторые суды приходят к выводу, что предостережение не влечет никаких правовых последствий, носит рекомендательный характер и поэтому обжалованию в судах не подлежит (например, [постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.02.2015 № 13АП-29200/14](http://base.garant.ru/60555527/) по делу № А21-7325/2014).

В частности, суд указал, что поскольку оспариваемый акт не устанавливает факта нарушения антимонопольного законодательства и не предопределяет субъекта ответственности, не создает правовых последствий и (или) препятствий для осуществления экономической деятельности, выданное антимонопольным органом предостережение в силу [части 1 статьи 198](consultantplus://offline/ref=A4CD4B52FA35D5C1EB895C8E87082CAF482AA47A86F54B402CC12D05C678FFFFA6D6C657EB9DAEE077F8CB5A93B4B9BC9AA3004941t8YEL) АПК РФ не может рассматриваться как ненормативный правовой акт, оспаривание которого допустимо в рамках административного судопроизводства.

Вместе с тем, в Свердловской области сложилась иная практика. Например, решением Верх-Исетского районного суда города Екатеринбурга от 04.05.2018 по делу № 2а-3148/2018, предупреждение Свердловского УФАС России № 1 от 13.03.2018 признано по существу законным.

При этом суд указал, что должностное лицо Уральской палаты недвижимости должно было и могло не допускать высказываний, которые могут быть интерпретированы другими участниками рынка, как руководство для антиконкурентного поведения.