

Публикация документа не является официальной. Официально правовые акты публикуются в официальных печатных изданиях в соответствии с действующим законодательством.

Дума Великого Новгорода
ул. Большая Власьевская, д. 4,
Великий Новгород, 173007

ОАО «Новгородоблэлектро»
ул. Кооперативная, д.8,
Великий Новгород, 173003

Администрация Великого
Новгорода,
ул. Большая Власьевская, д. 4,
Великий Новгород,
173007

Исходящий № 6492/02 от 06.11.2014

РЕШЕНИЕ

по делу № 44

Великий Новгород

Резолютивная часть решения оглашена 21 октября 2014 года

В полном объеме решение изготовлено 06 ноября 2014 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области (далее – Управление) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Пашкова Г.Н. - председатель Комиссии, заместитель руководителя Управления – начальник отдела антимонопольного контроля;

Иванова В.В. - член Комиссии, главный специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля;

Попович Л.И. - член Комиссии, ведущий специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля;

При участии представителя ОАО «Новгородоблэлектро» – Чеченина А.С. (доверенность № 4/14 от 09.01.2014), представителя Думы Великого Новгорода – Донкина М.А. (доверенность № 609 от 10.06.2014), представителя Администрации Великого Новгорода – Каменевой Е.В., рассмотрев дело № 44 по признакам нарушения Думой Великого Новгорода (место нахождения: ул. Большая Власьевская, д.4, Великий Новгород, 173007) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2007 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

У С Т А Н О В И Л А:

В Управление 11.06.2014 вх. № 5004 поступило заявление Открытого акционерного общества «Новгородоблэлектро» (далее – ОАО «Новгородоблэлектро») (ул. Кооперативная, д.8, Великий Новгород, 173003) о нарушении Думой Великого Новгорода (Большая Власьевская ул., д.4, Великий Новгород, 173007) антимонопольного законодательства путем принятия Положения о порядке производства работ по прокладке, реконструкции и ремонту инженерных подземных коммуникаций и сооружений в Великом Новгороде и преискуранта на оформление разрешительной документации на производство работ по прокладке, реконструкции и ремонту инженерных подземных коммуникаций и сооружений, утвержденного решением Новгородской городской Думы от 28.01.2000 № 842 (далее – Положение). В частности, в соответствии с п. 2.4.5-2.4.7 Положения предъявляются требования об осуществлении ряда согласований для получения разрешения на проведение земельных работ, которые связаны с обращением в иные государственные органы, органы местного самоуправления и организации и не являются необходимыми и обязательными для предоставления данной муниципальной услуги, что, в свою очередь, влечет нарушение п.2 ч.1 ст. 15 Закона о защите конкуренции. Из письменных пояснений Думы Великого Новгорода, представленных в Управление письмом от 14.07.2014 вх. № 5903 следует, что требования представления документов, перечисленных в пунктах 2.4.5-2.4.7 Положения установлены в соответствии с Методическими рекомендациями по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, утвержденных приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 27.12.2011 №613 (далее – Методические рекомендации), которые содержат нормы, регламентирующие проведение работ при строительстве, ремонте, реконструкции коммуникаций.

При рассмотрении настоящего дела установлено, что руководствуясь рассматриваемым решением Новгородской городской Думы от 28.01.2000 №842 (далее – Решение № 842), постановлением Администрации Великого Новгорода от 06.03.2014 № 1264 утвержден Административный регламент по предоставлению муниципальной услуги «Оформление и выдача разрешительной документации на производство земляных работ на территории Великого Новгорода» (далее –

Административный регламент №1264), который содержит аналогичные требования по представлению документов, необходимых для получения разрешения на производство земляных работ в части согласования проведения данных работ с государственными органами и иными организациями. В данной связи Комиссия решила привлечь к рассмотрению дела в качестве заинтересованного лица Администрацию Великого Новгорода.

На рассмотрении настоящего дела представитель ОАО «Новгородоблэлектро» А.С. Чеченин изложил Комиссии доводы о несоответствии решения Новгородской городской Думы от 28.01.2000 № 842 требованиям антимонопольного законодательства и законодательства, регламентирующего предоставление государственных и муниципальных услуг. Кроме того, представитель ОАО «Новгородоблэлектро» пояснил Комиссии, что процедуры согласования с различными государственными и муниципальными органами и организациями требуют существенных затрат времени, а в некоторых случаях и финансовых затрат. В частности, в материалах дела письмом от 17.10.2014 вх. № 8812 представлен договор на рассмотрение и согласование проектной документации с МУП «Новгородский Водоканал», в соответствии с которым стоимость оказываемых исполнителем услуг составляет 1312 рублей 17 копеек.

На рассмотрении настоящего дела представитель Думы Великого Новгорода М.А. Донкин подтвердил доводы о правомерности требований к составу и характеру документов, необходимых для получения разрешения на проведение земляных работ, установленные Решением № 842, ранее изложенные в письменных пояснениях Думы Великого Новгорода, представленных в Управление письмом от 14.07.2014 вх. № 5903.

На рассмотрении настоящего дела, представитель Администрации Великого Новгорода Е.В. Каменева пояснила, что, действительно, положения Решения № 842 требующие согласования проведения земельных работ с государственными органами и иными организациями, не соответствуют положениям Федерального закона от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»). Поскольку предоставление муниципальной услуги по оформлению и выдаче разрешительной документации на производство земельных работ осуществляется в соответствии с Решением № 842, то Административный регламент №1264 содержит те же не соответствующие нормам Федерального закона от 07.07.2010 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» требования к хозяйствующим субъектам (п. 2.6.1 Административного регламента № 1264) в части согласования проекта на выполнение земляных работ с соответствующими организациями и органами власти.

Комиссия, изучив имеющиеся в деле материалы и заслушав пояснения лиц, участвующих в рассмотрении настоящего дела, пришла к выводу о наличии нарушений Закона о защите конкуренции в рассматриваемом Решении № 842 по следующим основаниям.

В соответствии с ч. 1 ст. 7 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» Органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя:

1) представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг;

2) представления документов и информации, в том числе подтверждающих внесение заявителем платы за предоставление государственных и муниципальных услуг, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, участвующих в предоставлении предусмотренных [частью 1 статьи 1](#) настоящего Федерального закона государственных и муниципальных услуг, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, за исключением документов, включенных в определенный [частью 6](#) настоящей статьи перечень документов. Заявитель вправе представить указанные документы и информацию в органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, по собственной инициативе;

3) осуществления действий, в том числе согласований, необходимых для получения государственных и муниципальных услуг и связанных с обращением в иные государственные органы, органы местного самоуправления, организации, за исключением получения услуг и получения документов и информации, предоставляемых в результате предоставления таких услуг, включенных в перечни, указанные в [части 1 статьи 9](#) настоящего Федерального закона.

В соответствии с п.3 ч.1 ст.9 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг и предоставляются организациями, утверждается нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления - в отношении услуг, оказываемых в целях предоставления органами местного самоуправления муниципальных услуг.

В Управление письмом от 13.10.2014 вх. № 8606 Администрацией Великого Новгорода была представлена, в частности, копия Постановления Администрации Великого Новгорода от 24.12.2012 № 5837 «О внесении изменения в Реестр муниципальных услуг, оказываемых за счет средств бюджета Великого Новгорода», которым и установлен перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления Администрацией Великого Новгорода муниципальных услуг. В данном перечне не содержится таких услуг, как получение различных согласований с организациями и органами, необходимых для получения муниципальной услуги по оформлению и выдаче разрешения на производство земельных работ, установленных Решением №842. Исходя из этого, установление императивного требования о необходимости получения хозяйствующим субъектом таких согласований для предоставления вышеуказанной муниципальной услуги является противоправным.

Согласование с управляющими компаниями, товариществами собственников жилья и иными собственниками (пользователями) земельных участков на которых

планируется проведение земельных работ, не может являться обязательным требованием для выдачи разрешения на проведение земельных работ органом местного самоуправления и предшествовать выдаче такого разрешения, а фактически является действием, следующим за получением такого разрешения органа местного самоуправления, осуществляемым самостоятельно хозяйствующим субъектом, получившим такое разрешение.

В соответствии со ст. 56 Градостроительного Кодекса Российской Федерации информационные системы обеспечения градостроительной деятельности - организованный в соответствии с требованиями настоящего Кодекса систематизированный свод документированных сведений о развитии территорий, об их застройке, о земельных участках, об объектах капитального строительства и иных необходимых для осуществления градостроительной деятельности сведений.

Информационные системы обеспечения градостроительной деятельности включают в себя материалы в текстовой форме и в виде карт (схем).

Целью ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности является обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц достоверными сведениями, необходимыми для осуществления градостроительной, инвестиционной и иной хозяйственной деятельности, проведения землеустройства.

В соответствии со ст. 57 Градостроительного Кодекса Российской Федерации ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности осуществляется органами местного самоуправления городских округов, органами местного самоуправления муниципальных районов путем сбора, документирования, актуализации, обработки, систематизации, учета и хранения сведений, необходимых для осуществления градостроительной деятельности.

В соответствии с пунктом 3.1.19 Положения о комитете архитектуры, градостроительства и земельных ресурсов Администрации Великого Новгорода, которое утверждено постановлением Администрации Великого Новгорода от 22.11.2012. №5199, к полномочиям и функциям комитета отнесено и обеспечение создания и ведения информационной системы обеспечения градостроительной деятельности на территории Великого Новгорода.

Таким образом, информация, необходимая для осуществления деятельности хозяйствующими субъектами по производству земляных работ, в частности сведения о расположении сетей инженерно-технического обеспечения на территории городского округа Великий Новгород, должна содержаться непосредственно в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности. В свою очередь, осуществление ведения данной информационной системы на территории городского округа Великий Новгород является функцией комитета архитектуры, градостроительства и земельных ресурсов Администрации Великого Новгорода.

Таким образом, согласования, необходимые для получения муниципальной услуги по оформлению и выдаче разрешения на производство земляных работ, должны быть получены самим органом местного самоуправления (его подведомственной организацией) в порядке межведомственного информационного взаимодействия с государственными органами и иными органами местного самоуправления и

подведомственными им организациями в соответствии со ст. 7.1 ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

На основании вышеизложенного Комиссией сделан вывод о противоречии п.2.4.5, 2.4.6, 2.4.7 Положения требованиям ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»

Статьей 15 Закона 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, организаций, участвующих в предоставлении муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации.

В частности, пунктом 2 части 1 вышеуказанной статьи установлен запрет на необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Установление Думой Великого Новгорода Решением № 842 требований, не предусмотренных законодательством, налагает на хозяйствующих субъектов дополнительные обременения в виде временных и финансовых затрат на получение дополнительных документов, приводит и может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Кроме того, пунктом 5 части 1 вышеуказанной статьи запрещается установление для приобретателей ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары.

Пункт 2.4.3 Положения устанавливает, что для получения разрешения на производство земельных работ юридическим и физическим лицом необходимо заключить с организацией, исполнителем муниципального заказа на выполнение работ по текущему ремонту и содержанию проезжей части дорог Великого Новгорода, договора на полное восстановление дорог, тротуаров, придомовых территорий, внутриквартальных проездов и прочих территорий с усовершенствованным (асфальтобетонным) покрытием.

Пункт 2.4.4 Положения устанавливает, что для получения разрешения на производство земельных работ необходимо заключить с организацией, исполнителем муниципального заказа на выполнение работ по текущему содержанию объектов озеленения Великого Новгорода, договора на полное восстановление объектов озеленения при наличии в местах производства земляных работ зеленых насаждений (деревьев, кустарников, цветников, газонов и т.д.).

По сведениям, представленным Администрацией Великого Новгорода в Управление письмом от 07.08.2014 № 4226/02, в 2013-2014 гг. выполнение работ по техническому ремонту и содержанию дорог Великого Новгорода осуществляли ОАО «Ремонт и строительство дорог», ООО «Регул плюс», ООО «Новгородское ДРП»; выполнение работ по текущему содержанию объектов озеленения Великого

Новгорода осуществляли ООО «Надежда», ЗАО «Трест зеленого хозяйства», ООО «ИНДУСТРИЯ-ВН», ООО «СтройДизайн», ИП Екимова Л.В.

Кроме того, на официальном сайте департамента строительства и дорожного хозяйства Новгородской области (<http://ksip53.ru>) имеется перечень дорожных предприятий Новгородской области, который включает в себя 22 хозяйствующих субъекта.

Исходя из вышеизложенного, рынок работ по текущему ремонту и содержанию проезжей части дорог в Великом Новгороде является конкурентным. Рынок работ по текущему содержанию объектов озеленения в Великом Новгороде также является конкурентным.

Устанавливая обязательность заключения договоров на данные услуги именно с хозяйствующими субъектами – исполнителями муниципального заказа Дума Великого Новгорода установила для приобретателей данных услуг ограничение выбора хозяйствующих субъектов.

Из пояснений Думы Великого Новгорода, представленных в Управление письмом от 14.07.2014 вх. № 5903 следует, что обязанность обеспечения соответствия состояния дорог установленным техническим регламентам и другим нормативным правовым актам, предусмотренных Федеральным законом от 10.12.1995 N 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» и Федеральным законом от 08.11.2007 N 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» возлагается на лиц, осуществляющих содержание автомобильных дорог.

Таким образом, по мнению Думы, данная обязанность по восстановлению дорожного покрытия возлагается именно на исполнителей муниципальных заказов на выполнение работ по техническому ремонту и содержанию проезжей части. Поэтому пункт 2.4.3 Положения не может рассматриваться как ограничивающая конкуренцию норма.

Однако, Положение не содержит норм права, обязывающих исполнителей муниципальных контрактов восстанавливать дорожное покрытие после производства земельных работ, а содержит только нормы права, обязывающие физических и юридических лиц, обратившихся с целью получения разрешения на производство земельных работ, заключить договор на полное восстановление дорожного покрытия только с определенной организацией – исполнителем муниципального заказа на выполнение работ по техническому содержанию и ремонту дорог, ограничивая тем самым для них выбор хозяйствующих субъектов, которые выполняют такие работы по ремонту дорожного покрытия, что не предусмотрено вышеуказанными федеральными законами и приводит и может привести к недопущению, ограничению и устранению конкуренции на рынке работ по ремонту дорожного покрытия в Великом Новгороде.

Аналогичным образом, пункт 2.4.4 приводит и может привести к негативным последствиям для конкуренции на рынке работ по озеленению в Великом Новгороде. То обстоятельство, что в настоящее время приняты Правила содержания и охраны зеленых насаждений в Великом Новгороде, утвержденные решением Думы Великого Новгорода от 28.06.2007 № 575, устанавливающие

порядок организации компенсационного озеленения, не свидетельствует о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, поскольку в Положение не внесены изменения, и пункт 2.4.4 до настоящего времени является действующей нормой права.

Согласно пункту 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции признаком ограничения конкуренции является, в том числе, установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Таким образом, Комиссия пришла к выводу, что Положение в части пунктов 2.4.3, 2.4.4, 2.4.5, 2.4.6, 2.4.7 нарушает требования части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в частности пункта 2 и пункта 5 части 1 указанной статьи.

На основании вышеизложенного и руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Думы Великого Новгорода нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Выдать Думе Великого Новгорода предписание об отмене или внесении изменений в нарушающий антимонопольное законодательство акт - решение Новгородской городской Думы от 28.01.2000 № 842 « Об утверждении Положения о порядке производства работ по реконструкции и ремонту инженерных подземных коммуникаций и сооружений в Великом Новгороде и преискуранта на оформление разрешительной документации на производство работ по прокладке, реконструкции и ремонту инженерных подземных коммуникаций и сооружений».

Председатель Комиссии

Г.Н. Пашкова

Члены Комиссии
Иванова

В.В.

А.И. Попович