

Акционерное общество «Газпром газораспределение Челябинск»

ул. Сони Кривой, д. 69А, г. Челябинск, 454080

chel@gazcom74.ru

Управление инженерной инфраструктуры Администрации Ашинского муниципального района Челябинской области

ул. Толстого, 10, г. Аша, Ашинский район, Челябинская область, 456010

ashagorod@mail.ru

Общество с ограниченной ответственностью «Златоустгазстрой»

456200, Челябинская область, г. Златоуст, ул. Златоустовская д. 16

zlatgazstroy@yandex.ru

Администрация Ашинского муниципального района Челябинской области

ул. Толстого, 10, г. Аша, Ашинский район, Челябинская область, 456010

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА № 074/01/16-1324/2021

«07» декабря 2021 года г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) по рассмотрению дела **№ 074/01/16-1324/2021** о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председателя Комиссии	<...> - заместителя руководителя управления-начальника отдела антимонопольного контроля Челябинского УФАС России;
Членов Комиссии:	<...> - начальника отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России; <...> - главного специалиста-эксперта отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России,

рассмотрев дело по признакам нарушения Управлением инженерной инфраструктуры Администрации Ашинского муниципального района Челябинской области (далее – Управление) и Обществом с ограниченной ответственностью «Златоустгазстрой» (далее – ООО «Златоустгазстрой») пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Челябинским УФАС России проведена проверка по заявлению Акционерного общества «Газпром газораспределение Челябинск» (далее – АО «Газпром

газораспределение Челябинск», Заявитель) о наличии (отсутствии) в действиях Управления и ООО «Златоустгазстрой» признаков нарушения антимонопольного законодательства при заключении муниципальных контрактов на техническое обслуживание, аварийно-диспетчерское сопровождение, ремонт и эксплуатацию объектов газоснабжения, с включением условия о возможности осуществления ООО «Златоустгазстрой» подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства на территории г. Аша Ашинского муниципального района, по результатам проведения которой в указанных действиях названных лиц установлены признаки нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции, на основании чего возбуждено дело № 074/01/16-1324/2021 о нарушении антимонопольного законодательства.

В ходе рассмотрения настоящего дела Комиссией установлено следующее.

В соответствии с частью 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения городского поселения относятся, в том числе составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения (пункт 1); владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения (пункт 3); организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации (пункт 4).

Статья 50 Закона № 131-ФЗ устанавливает, что в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для решения установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения (пункт 1 части 1), а также имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, в том числе в соответствии с частями 3 и 4 статьи 14 настоящего Закона (пункт 5 части 1).

Согласно части 1 статьи 54 Закона № 131-ФЗ закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе). Указанные закупки в силу положений части 2 названной нормы осуществляются за счет средств местного бюджета.

Отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, регулируются Законом о контрактной системе (часть 1 статьи 1 Закона о контрактной системе).

С целью обеспечения муниципальной нужды в строительстве газопроводов для обеспечения жилых домов на территории Ашинского городского поселения Ашинского муниципального района в Информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сеть «Интернет») в Единой информационной системе в сфере закупок (zakupki.gov.ru) размещены извещения о проведении электронных

аукционов на проведение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства, предусматривающих проектную документацию, утвержденную в порядке, установленном законодательством о градостроительной деятельности:

1) 18 мая 2020 года о проведении аукциона по выполнению работ по капитальному строительству объекта: «г. Аша. Газоснабжение жилых домов по ул. Оренбургская, ул. Казанская, ул. Фурманова, ул. Кошевого, ул. Химическая, ул. Пугачева, ул. Станиславского, ул. Красноармейская, ул. Гоголя, ул. Ягодная», начальная максимальная цена 52 177 403,00 рублей;

2) 11 июня 2020 года о проведении аукциона по выполнению работ по капитальному строительству объекта: «г. Аша. Газоснабжение жилых домов по ул. Оренбургская, ул. Казанская, ул. Фурманова, ул. Кошевого, ул. Химическая, ул. Пугачева, ул. Станиславского, ул. Красноармейская, ул. Гоголя, ул. Ягодная», начальная максимальная цена 11 096 233,74 рублей.

В каждой из закупок приняли участие по два претендента, по результатам их проведения победителем признано ООО «Златоустгазстрой».

Между Управлением и ООО «Златоустгазстрой» путем проведения электронных аукционов заключены Муниципальные контракты:

1) № 01693000629200000180001 от 08 июня 2020 года, предметом которого является выполнение ООО «Златоустгазстрой» комплекса работ в соответствии с утвержденной проектно-сметной документацией по объекту капитального строительства: «г. Аша. Газоснабжение жилых домов по ул. Оренбургская, ул. Казанская, ул. Фурманова, ул. Кошевого, ул. Химическая, ул. Пугачева, ул. Станиславского, ул. Красноармейская, ул. Гоголя, ул. Ягодная», предложенная цена 40 065 453,10 рублей;

2) № 01693000629200000270001 от 03 июля 2020 года, предметом которого является выполнение ООО «Златоустгазстрой» комплекса работ в соответствии с утвержденной проектно-сметной документацией по объекту капитального строительства: «г. Аша. Газоснабжение жилых домов по ул. Оренбургская, ул. Казанская, ул. Фурманова, ул. Кошевого, ул. Химическая, ул. Пугачева, ул. Станиславского, ул. Красноармейская, ул. Гоголя, ул. Ягодная», предложенная цена 9 209 874,03 рублей.

В соответствии с пунктами 2.4.44 Контрактов до оформления сторонами документа о приемке выполненных работ (товаров, услуг) Подрядчик (ООО «Златоустгазстрой») обязан предоставить обеспечение гарантийных обязательств по контракту, срок действия которых должен быть не менее срока действия гарантийных обязательств по контракту + один месяц.

В соответствии с пунктами 2.4.39 названных Контрактов, к обязанностям ООО «Златоустгазстрой» относится осуществление сопровождения при приемке результата работ (объектов капитального строительства) и в соответствии со Строительными нормами и правилами Российской Федерации «Газораспределительные системы», зарегистрированные Росстандартом в качестве СП 62.13330.2010 и Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.10.2010 № 870 «Об утверждении технического регламента о

безопасности сетей газораспределения и газопотребления».

Пункт 5.19 Контрактов определяет, что результатом выполненных работ являются построенные объекты капитального строительства, который принят муниципальным заказчиком (Управление) и сдан подрядчиком (ООО «Златоустгазстрой») путем подписания акта приемки законченного строительством объекта газораспределительной системы.

Таким образом, положения Контрактов на строительство предполагали, что результатом выполненной работы по ним является построенный объект, в данном случае системы газоснабжения, в отношении которого получено разрешение органа государственного надзора о соответствии требованиям, в состоянии и с документами, позволяющими принять Заказчиком (Управление) построенные объекты в собственность.

После завершения строительства указанных объектов между Управлением и ООО «Златоустгазстрой» 19 ноября 2020 года заключены муниципальные контракты, согласно которым Исполнитель (Общество) по заданию Заказчика (Управление) обязуется на безвозмездной основе производить техническое обслуживание, аварийно-диспетчерское сопровождение, ремонт и временную эксплуатацию объектов газораспределительной системы.

Пунктом 2.3.1 названных контрактов предусмотрено право исполнителя производить фактическое подключение потребителей к объекту газораспределительной системы, посредством осуществления комплекса технических мероприятий, обеспечивающих физическое соединение (контакт) объекта капитального строительства с газопроводом.

При этом, пунктом 2.3.3 контрактов предусмотрена обязанность исполнителя (ООО «Златоустгазстрой») подключения новых потребителей, в том числе, в соответствии с действующими в рассматриваемый период Правилами подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1314 (далее – Правила № 1314).

Комиссией не установлено, что Управлением и (или) иными органами местного самоуправления Ашинского муниципального района Челябинской области проведены конкурентные процедуры, предметом которых являются действия по обслуживанию газопроводов.

Законом о контрактной системе предусмотрена возможность заключения контрактов без проведения конкурентных процедур – с единственным поставщиком (статья 93), в том числе в случае, заключения контрактов на оказание услуг по газоснабжению (за исключением услуг по реализации сжиженного газа), по подключению (присоединению) к сетям инженерно-технического обеспечения по регулируемым в соответствии с законодательством Российской Федерации ценам (тарифам) (пункт 8 части 1).

Однако необходимо отметить, что в соответствии с частью 2 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) государственные

(муниципальные) контракты заключаются в соответствии с планом-графиком закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, сформированным и утвержденным в установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд порядке, и **оплачиваются** в пределах лимитов бюджетных обязательств.

Планирование закупок регулируется Главой 2 Закона о контрактной системе.

Часть 1 статьи 16 указанного Закона устанавливает, что планирование закупок осуществляется посредством формирования, утверждения и ведения планов-графиков; закупки, не предусмотренные планами-графиками, не могут быть осуществлены.

Согласно части 2 статьи 16 Закона о контрактной системе в планы-графики включаются:

- 1) идентификационные коды закупок, определенные в соответствии со статьей 23 настоящего Федерального закона;
- 2) наименование объекта и (или) наименования объектов закупок;
- 3) объем финансового обеспечения для осуществления закупок;
- 4) сроки (периодичность) осуществления планируемых закупок;
- 5) информация об обязательном общественном обсуждении закупок товара, работы или услуги в соответствии со статьей 20 настоящего Федерального закона;
- 6) иная информация, определенная порядком.

В этой связи необходимо также обратить внимание на общие положения гражданского законодательства, в частности на статью 526 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), предусматривающие, что по государственному или муниципальному контракту на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд поставщик (исполнитель) обязуется передать товары государственному или муниципальному заказчику либо по его указанию иному лицу, а государственный или муниципальный заказчик обязуется **обеспечить оплату** поставленных товаров.

Приведенное указывает на исключительно возмездный характер заключения контрактов для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Кроме того, положения статьи 423 ГК РФ устанавливают, что договор предполагается возмездным, если из закона, иных правовых актов, содержания или существа договора не вытекает иное.

В данном случае, при осуществлении закупок для обеспечения государственных (муниципальных) нужд законом предусмотрен возмездный характер договорных отношений.

Муниципальные контракты от 19 ноября 2020 года, заключенные между Управлением и ООО «Златоустгазстрой», ввиду их безвозмездного характера,

фактически, имеют признаки договора дарения, заключение которого между юридическими лицами прямо запрещено положениями части 1 статьи 575 ГК РФ.

Таким образом, действующее законодательство, включая Закон о контрактной системе, не предусматривает осуществление безвозмездных закупок для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Кроме того, Комиссия отмечает, что, несмотря на безвозмездный характер контрактов в части неоплаты Управлением услуг, оказываемых ООО «Златоустгазстрой», заключая такие контракты, Общество получило возможность подключать жителей Ашинского поселения к газораспределительной сети. При этом, отношения между собственниками объектов капитального строительства и ООО «Златоустгазстрой» строятся на возмездном оказании услуг по подключению (технологическому присоединению), то есть заключение рассматриваемых контрактов с Управлением повлекло для Общества возможность осуществления деятельности, приносящей доход.

Поскольку положениями спорных контрактов, заключенных между Управлением и ООО «Златоустгазстрой», предусмотрена возможность подключения Обществом потребителей к объекту газораспределительной системы, Комиссия считает необходимым остановиться также на следующем.

Правила № 1314 определяют порядок подключения (технологического присоединения) к сетям газораспределения проектируемых, строящихся, реконструируемых или построенных, но не подключенных к сетям газораспределения объектов капитального строительства (пункт 1).

В соответствии с абзацем 1 пункта 2 Правил № 1314 под подключением (технологическим присоединением) объекта капитального строительства к сети газораспределения понимается совокупность организационных и технических действий, включая врезку и пуск газа, дающих возможность подключаемому объекту капитального строительства использовать газ, поступающий из сети газораспределения.

Заявителем в силу положений Правил № 1314 является юридическое или физическое лицо, намеренное осуществить или осуществляющее строительство (реконструкцию) объекта капитального строительства с последующим его подключением (технологическим присоединением) к сети газораспределения или подключение (технологическое присоединение) объекта капитального строительства к сети газораспределения, а также в случае присоединения объекта сети газораспределения к другой сети газораспределения – юридическое лицо, осуществляющее строительство объекта сети газораспределения или реконструкцию объекта существующей сети газораспределения, принадлежащего ему на праве собственности.

Исполнитель – это газораспределительная организация, **владеющая** на праве собственности или на ином законном основании сетью газораспределения, к которой планируется подключение (технологическое присоединение) объекта капитального строительства, или сети газораспределения заявителей, а в случае, если подключение возможно к существующим сетям газораспределения или газопотребления основных абонентов при выполнении условий пункта 34 настоящих Правил, – газораспределительная организация, с сетями которой

технологически связаны сети газораспределения или газопотребления, к которым планируется подключение объектов капитального строительства заявителей, в том числе через сети других основных абонентов.

Указанные Правила определяют, что основной абонент – юридическое или физическое лицо, которое не оказывает услуги по транспортировке газа, владеющее на праве собственности или на ином законном основании объектом сети газораспределения и (или) газопотребления.

В соответствии с пунктом 34 Правил № 1314 в случае, если подключение (технологическое присоединение) объекта капитального строительства возможно только к существующим сетям газораспределения и (или) газопотребления, принадлежащим основному абоненту, технические условия такого подключения (технологического присоединения) выдаются газораспределительной организацией, к сети газораспределения и (или) газопотребления которой присоединена сеть газораспределения и (или) газопотребления, принадлежащая основному абоненту. При этом запрос о предоставлении технических условий, заявка о подключении (технологическом присоединении) должны содержать согласие основного абонента на подключение (технологическое присоединение) объекта капитального строительства заявителя к своей сети газораспределения и (или) газопотребления.

Раздел II Правил № 1314 посвящен определению и предоставлению технических условий.

В соответствии с пунктом 6 названного акта, заявитель в целях определения технической возможности подключения (технологического присоединения) объекта капитального строительства к сети газораспределения направляет исполнителю запрос о предоставлении технических условий. Указанный запрос может быть направлен в электронной форме.

Заявитель, не располагающий сведениями об организации, выдающей технические условия, обращается в орган местного самоуправления с запросом об организации, выдающей технические условия.

Орган местного самоуправления в течение 5 рабочих дней со дня получения запроса об организации, выдающей технические условия, **обязан** предоставить сведения о соответствующей организации с указанием ее наименования и местонахождения, определяемых на основании региональной (межрегиональной) программы газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций, в том числе схемы расположения объектов газоснабжения, используемых для обеспечения населения газом, утвержденной высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Из указанного следует, что предоставление заявителям по запросу сведений об организации, выдающей технические условия, является обязанностью органа местного самоуправления, как лица, уполномоченного на территории муниципального образования решать вопросы осуществления газоснабжения.

Согласно информации, присутствующей на официальном сайте Администрации (<https://аша-район.рф>), в разделе «Общие сведения» в подразделе «Структура»,

Управление в соответствии с возложенными на него задачами, в том числе обеспечивает организацию в границах Ашинского муниципального района электро-, тепло-, газо- и водоснабжения поселения, водоотведения, снабжения топливом; рассматривает предложения, претензии, заявления и жалобы граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере жилищно-коммунального хозяйства в пределах своей компетенции; выступает заказчиком при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд при выполнении вышеуказанных полномочий, от имени Ашинского муниципального района и переданных полномочий поселений входящих в состав Ашинского муниципального района; осуществляет иные функции в сфере жилищно-коммунального хозяйства в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством Челябинской области, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления Ашинского муниципального района.

Из пояснений представителей Управления, данных на заседаниях Комиссии, а также из документов, представленных АО «Газпром газораспределение Челябинск», усматривается, что выдача согласий на подключение (технологическое присоединение) на территории Ашинского поселения Ашинского муниципального района Челябинской области осуществляется именно Управлением.

Применительно к рассматриваемым обстоятельствам, при условии отсутствия надлежащим образом оформленного права собственности на вновь построенные газораспределительные сети, что препятствует законной передачи прав владения и (или) пользования иному лицу, единственной организацией в настоящее время, в силу положений Правил № 1314, выдающей технические условия на территории г. Аша Ашинского муниципального района Челябинской области, является АО «Газпром газораспределение Челябинск» как газораспределительная организация, к сети газораспределения которой присоединена сеть газораспределения, принадлежащая основному абоненту (в данном случае, Управлению).

ООО «Златоустгазстрой» представлены в материалы дела на флеш-накопителе скан-копии заключенных с жителями Ашинского поселения договоров о подключении (технологическом присоединении) объектов капитального строительства к сети газораспределения.

В соответствии с пунктом 1 представленных договоров, исполнитель (ООО «Златоустгазстрой») принимает на себя обязательства по подключению (технологическому присоединению) объекта капитального строительства жилой дом к сети газораспределения, принадлежащей исполнителю на праве собственности или ином законном основании, с учетом максимальной нагрузки газоиспользующего оборудования.

Пункт 4 договоров определяет, что под точкой подключения (технологического присоединения) в настоящем договоре понимается место соединения сети газораспределения исполнителя с сетью газопотребления или газораспределения заявителя.

Согласно пункту 9 заключаемых с потребителями договоров, в день осуществления фактического подключения (врезки и пуски газа) стороны подписывают акт разграничения имущественной принадлежности по форме

согласно приложению № 4, акт разграничения эксплуатационной ответственности сторон по форме согласно приложению № 5, являющиеся неотъемлемой частью настоящего договора, и акт о подключении.

Подписанные акты разграничения имущественной принадлежности, подписанные потребителями совместно с заключением договоров с ООО «Златоустгазстрой» о подключении (технологическом присоединении) объектов капитального строительства к сети газораспределения, содержат указание, что существующий газопровод, к которому выполнено фактическое присоединение объекта капитального строительства, принадлежит исполнителю, то есть ООО «Златоустгазстрой», что также следует из схем газопроводов с указанием границ разграничения имущественной принадлежности и эксплуатационной ответственности.

Рассмотрение положений договоров, заключенных ООО «Златоустгазстрой» с жителями Ашинского поселения, приводит Комиссию к выводу о том, что Общество, устанавливая в договорах и актах, являющихся неотъемлемой частью договоров, положений о принадлежности газораспределительной сети, к которой осуществляется технологическое присоединение, ООО «Златоустгазстрой», таким образом ввело в заблуждение контрагентов (собственников объектов капитального строительства) относительно законности осуществления данным обществом деятельности по подключению (технологическому присоединению), тогда как такую деятельность на рассматриваемой территории вправе осуществлять только АО «Газпром газораспределение Челябинск».

ГК РФ собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом (пункт 1 статьи 209). Несмотря на то, что ГК РФ не закрепляет конкретного определения понятия собственника, из общих положений можно прийти к выводу о том, что законный владелец – это лицо, которое фактически владеет имуществом на основании закона или договора.

В Российской Федерации факт владения недвижимым имуществом подтверждается государственной регистрацией прав на недвижимое имущество, которая представляет собой юридический акт признания и подтверждения возникновения, изменения, перехода, прекращения права определенного лица на недвижимое имущество или ограничения такого права и обременения недвижимого имущества (часть 3 статьи 1 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»).

Из материалов, полученных в рамках рассмотрения настоящего дела о нарушении антимонопольного законодательства, Комиссией усматривается, что как по состоянию на дату заключения спорных контрактов, так и на дату подготовки настоящего Заключения об обстоятельствах дела, объекты капитального строительства, являющиеся предметом муниципальных контрактов №№ 01693000629200000180001, 01693000629200000270001, органом местного самоуправления Ашинского муниципального района Челябинской области, в данном случае Управления, которое пояснило, что именно оно занимается осуществлением действий по принятию вновь построенных газопроводов в собственность, в собственность не оформлены. Следовательно, у органа местного самоуправления не возникло законных оснований для распоряжения путем передачи прав владения и пользования сетями газоснабжения ООО «Златоустгазстрой».

Кроме того, по мнению Комиссии, заключенные на основании положений Закона о контрактной системе контракты на обслуживание не влекут возникновение ни у Заказчика, ни у Исполнителя каких-либо прав владения в отношении имущества, в данном случае газораспределительных систем, ввиду того, что такая передача явно не соответствует положениям действующего законодательства.

Заключенные муниципальные контракты на техническое обслуживание, аварийно-диспетчерское сопровождение, ремонт и эксплуатацию объектов газоснабжения не порождают для ООО «Златоустгазстрой» оснований владения сетью газораспределения, ввиду того, что указанное лицо не владеет сетями газораспределения, технологически связанными с сетями газораспределения и газопотребления.

Особенности порядка заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества установлены нормами статьи 17.1 Закона о защите конкуренции.

Часть 1 названной нормы определяет, что заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 этой нормы.

В данном случае, права на газораспределительные сети не могли быть переданы Управлением ООО «Златоустгазстрой», поскольку фактически орган местного самоуправления, в отсутствие правоустанавливающих документов, указанными сетями не владеет.

Поскольку рассматриваемые муниципальные контракты заключены не в рамках требований статьи 17.1 Закона о защите конкуренции, следовательно, у ООО «Златоустгазстрой» не возникло и не могло возникнуть прав владения сетями газораспределения, газоснабжения.

Как указано ранее, вопросы организации газоснабжения относятся к вопросам местного значения, в силу положений пункта 4 части 1 статьи 14 Закона № 131-ФЗ, в связи с чем органы местного самоуправления, управляющие газораспределительными системами, находящимися в муниципальной собственности, для эксплуатации таковых в установленном законом порядке обязаны либо создать муниципальную газораспределительную организацию, либо заключить договор с действующей на подведомственной территории специализированной (эксплуатирующей, газораспределительной) организацией. Договор о техническом обслуживании равнозначен договору на эксплуатацию, и соответствующая специализированная организация несет ответственность за осуществление всех работ, необходимых для безопасной эксплуатации газопровода.

Правовые, экономические и организационные основы отношений в области газоснабжения в Российской Федерации определены Федеральным законом от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (далее – Закон о

газоснабжении).

Согласно части 2 Закона о газоснабжении, газоснабжение – одна из форм энергоснабжения, представляющая собой деятельность по обеспечению потребителей газом, в том числе деятельность по формированию фонда разведанных месторождений газа, добыче, транспортировке, хранению и поставкам газа.

Поставки газа потребителям по договорам осуществляет поставщик (газоснабжающая организация), являющийся собственником газа.

В соответствии с Национальным стандартом ГОСТ Р 53865-2019 «Системы газораспределительные. Термины и определения»:

- газораспределительная организация – юридическое лицо, обеспечивающее подачу газа потребителям, а также оказывающее услуги по транспортировке газа. Газораспределительная организация может одновременно выполнять функции эксплуатационной организации;

- газоснабжающая организация – собственник газа или уполномоченное им лицо, осуществляющие поставки газа потребителям по договорам;

- эксплуатационная организация – юридическое лицо, осуществляющее эксплуатацию сети газораспределения и/или сети газопотребления или оказывающее услуги по их техническому обслуживанию и ремонту на законных основаниях;

- подключение к сети газораспределения (газопотребления) (техническое присоединение) – совокупность организационных и технических мероприятий, включая врезку и пуск газа, дающих возможность подключаемому объекту капитального строительства использовать газ, поступающий из сети газораспределения;

- эксплуатация сети газораспределения (газопотребления) – комплекс мероприятий по обеспечению использования сети газораспределения (газопотребления) по функциональному назначению, определенному в проектной и/или рабочей документации. Эксплуатация, как правило, включает в себя ввод в эксплуатацию, мониторинг технического состояния, техническое обслуживание, техническое диагностирование, текущий и капитальный ремонт, аварийно-диспетчерское обслуживание, консервацию и вывод из эксплуатации сети газораспределения (газопотребления).

Статьей 18 Закона о газоснабжении определено, что поставки газа проводятся на основании договоров между поставщиками и потребителями независимо от форм собственности в соответствии с гражданским законодательством и утвержденными Правительством Российской Федерации правилами поставок газа и правилами пользования газом в Российской Федерации.

Таким образом, эксплуатационной (эксплуатирующей) организацией в сфере газоснабжения является организация, которая непосредственно осуществляет транспортировку газа по газопроводу и (или) техническое обслуживание последнего, т.е. газоснабжающая (газотранспортная, газораспределительная) организация.

Органы местного самоуправления не эксплуатируют газопровод ни в смысле подачи газа, ни в смысле обслуживания сетей.

С учетом изложенного, Комиссия приходит к выводу о том, что заключение муниципальных контрактов от 19 ноября 2020 года направлено не столько на обслуживание вновь построенных объектов газоснабжения и содержания их в исправном состоянии до момента оформления органом местного самоуправления права собственности на них, сколько на предоставление ООО «Златоустгазстрой» права заключения с потребителями договоров на технологическое присоединение, что отдельно предусмотрено положениями названных контрактов.

Вместе с тем, газопроводы, к которым присоединены построенные ООО «Златоустгазстрой» по муниципальным контрактам №№ 01693000629200000180001, 01693000629200000270001 объекты газоснабжения, принадлежат АО «Газпром газораспределение Челябинск» на основании договора аренды, заключенного с Министерством имущества Челябинской области.

На территории Ашинского городского поселения Ашинского муниципального района Челябинской области единственной газораспределительной организацией является АО «Газпром газораспределение Челябинск», что не отрицается сторонами.

С учетом изложенного, законных оснований у ООО «Златоустгазстрой» для осуществления деятельности по подключению (технологическому присоединению) объектов капитального строительства на территории Ашинского городского поселения Ашинского муниципального района Челябинской области не имелось.

Представленными ООО «Златоустгазстрой» документами и письменными пояснениями подтверждается, что Обществом осуществлено 79 подключений жителей Ашинского городского поселения Ашинского муниципального района Челябинской области к газораспределительным сетям.

Как указывает Общество, стоимость одного подключения (технологического присоединения) составляет 7 978 рублей 96 копеек, сумма всех подключений составила 630 337 рублей 84 копейки.

Следовательно, подтверждается факт осуществления ООО «Златоустгазстрой» деятельности по технологическому присоединению, что, в свою очередь, может указывать на то, что целью заключения муниципальных контрактов на обслуживание являлось не содержание в исправном состоянии вновь построенных газопроводов до государственной регистрации прав собственности на такие объекты, а фактически их передача Обществу для дальнейшего осуществления деятельности.

В рассматриваемом случае необходимо также учесть специфический характер оказанной услуги по подключению домовладений к газораспределительной сети.

Как уже указано ранее в настоящем Заключении, подключение к сети газораспределения (газопотребления) (техническое присоединение) представляет собой совокупность организационных и технических мероприятий, включая врезку и пуск газа, дающих возможность подключаемому объекту капитального строительства использовать газ, поступающий из сети

газораспределения.

Подключение к сети газораспределения в отношении каждого дома может быть осуществлено однократно. Деятельность по подключению (технологическому присоединению) объектов капитального строительства к газораспределительной сети имеет потребительскую ценность в течение непродолжительного периода времени. Потребность в подключении исчерпывается фактом подключения потребителя.

Следовательно, при осуществлении ООО «Златоустгазстрой» подключений при отсутствии у него правовых оснований, данное Общество, фактически, лишает возможности в будущем лицо, которому будет передано право владения объектами газоснабжения на законных основаниях будь то на праве аренды, безвозмездного пользования или путем заключения концессионного соглашения, осуществлять такие подключения и, соответственно, получать от этих подключений прибыль.

Также, необходимо отметить, что несмотря на то, что сами муниципальные контракты от 19 ноября 2020 года носят безвозмездный характер, их положения в части возможности осуществления ООО «Златоустгазстрой» подключения домовладений к газораспределительной сети, позволили Обществу получать прибыль, которая составила более полумиллиона рублей.

Изложенные обстоятельства приводят Комиссию к выводу о том, что такую сделку можно рассматривать как притворную с целью сокрытия действительной цели заключения контрактов.

В соответствии с пунктом 2 статьи 170 ГК РФ, притворной сделкой является сделка, которая совершена с целью прикрыть другую сделку, в том числе сделку на иных условиях.

Указание в муниципальных контрактах срока окончания оказания услуг: «до момента заключения Органом местного самоуправления договора безвозмездного пользования сетями или договора аренды» (пункт 1.3) не свидетельствует о возможности их заключения, поскольку в настоящее время документов и сведений, указывающих на осуществление действий, направленных на подготовку законной передачи прав владения системами газоснабжения, не представлено, что с учетом положений заключенных Муниципальных контрактов от 19 ноября 2020 года позволяет ООО «Златоустгазстрой» неопределённый период, на протяжении более года, осуществлять в отсутствие законных оснований такую деятельность.

В рамках рассмотрения настоящего дела Комиссией также установлено, что помимо Муниципальных контрактов от 19 ноября 2020 года, предметом которых, в том числе является подключение (технологическое присоединение) к вновь построенным газораспределительным сетям, Управлением и Обществом осуществлены действия по заключению аналогичных договоров в отношении и иных сетей:

- муниципальный контракт 2ТО на техническое обслуживание, аварийно-

диспетчерское сопровождение, ремонт и эксплуатацию объектов газоснабжения от 28 декабря 2020 года, предметом которого является обслуживание и иные действия в отношении объектов газораспределительной системы: «г. Аша, ул. Озимина, ул. 22 Партсъезда, ул. Кирова, ул. Уфимская, ул. Нелюбина, ул. Красногвардейская, ул. 40-летия Победы, ул. Кострикова»;

- муниципальный контракт 1/21 на техническое обслуживание, аварийно-диспетчерское сопровождение, ремонт и эксплуатацию объектов газоснабжения от 24 августа 2021 года, предметом которого является обслуживание и иные действия в отношении объектов газораспределительной системы: «Газораспределительные сети к жилым домам, расположенным на улицах Заречная, Матросова, Пионерская, Горная, Самарская, Октябрьская, Симская, Мичурина, Васенко, Садовая, Тимирязева в г. Аша Ашинского муниципального района Челябинской области».

При этом, пункты 1.2-1.3 Контракта 1/21 от 24 августа 2021 года, закрепляя условия о сроке действия, содержат аналогичные Муниципальным контрактам от 19 ноября 2020 года условия: срок начала оказания услуг: с момента подписания соответствующего Акта приемки законченного строительством объекта газораспределительной системы; срок окончания оказания услуг: до момента заключения органом местного самоуправления договора безвозмездного пользования сетями или договора аренды.

Пункты 1.2-1.3 Контракта 2ТО от 28 декабря 2020 года указанные сроки предусматривают как: «с момента подписания муниципального контракта» до «31 декабря 2021г., если в течение месяца до окончания срока, ни одна из сторон не заявит о желании расторгнуть договор, срок действия контракта пролонгируется на тот же срок, число пролонгация неограниченно».

Полученные документы указывают на то, что действия Управления по передаче ООО «Златоустгазстрой» путем заключения Муниципальных контрактов носят не однократный характер, направлены на предоставление последнему преимуществ при осуществлении деятельности, поскольку Общество получило право в отсутствие правовых оснований осуществлять подключение жителей Ашинского поселения Ашинского района Челябинской области, фактически, с учетом положений контрактов неограниченное время.

Управление, заключая такие контракты, по мнению Комиссии, намерено расширять территорию возможного осуществления ООО «Златоустгазстрой» деятельности по подключению (технологическому присоединению).

Несмотря на то, что ООО «Златоустгазстрой» на заседании Комиссии указано, что в настоящее время к спорным контрактам заключены дополнительные соглашения, в соответствии с которыми ООО «Златоустгазстрой» обязуется не препятствовать собственникам домовладений (потребителем) обращаться в иные газораспределительные организации с заявлением о технологическом присоединении, в газораспределительной организации проводить работы по подключению потребителей к сети газораспределение, Комиссия считает, что внесение указанных изменений не свидетельствует о приведении деятельности ООО «Златоустгазстрой» в правовое поле.

Поскольку положения контрактов содержат условия о возможности осуществления

ООО «Златоустгазстрой» подключений (технологических присоединений) жителей к вновь построенным сетям, указанное создает угрозу дальнейшего продолжения противоправного поведения.

Комиссия также считает необходимым обратить внимание на следующие обстоятельства.

В соответствии с абзацем 2 пункта 74(1) исполнитель определяет техническую возможность подключения (технологического присоединения) к сетям газораспределения объекта капитального строительства на основании данных о загрузке сетей газораспределения, принадлежащих ему на праве собственности или на ином законном основании, данных о загрузке и наличии дефицита пропускной способности газотранспортной системы, опубликованных в соответствии со стандартами раскрытия информации субъектами естественных монополий, оказывающими услуги по транспортировке газа по трубопроводам, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2010 г. № 872 «О стандартах раскрытия информации субъектами естественных монополий, оказывающими услуги по транспортировке газа по трубопроводам», а также данных о загрузке и наличии дефицита пропускной способности технологически связанных с сетью газораспределения исполнителя иных сетей газораспределения.

АО «Газпром газораспределение Челябинск» в материалы дела представлен скриншот публикации в Информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на сайте газотранспортной организации Общества с ограниченной ответственностью «Газпром трансгаз Екатеринбург» (<http://ekateriburg-tr.gazprom.ru>) данных о технической возможности (пропускной способности) газотранспортной системы, согласно которому пропускная способность ГРС Аша-1 исчерпана (равна нулю), что оформлено нотариально заверенным Протоколом осмотра доказательств от 29 января 2021 года.

Техническая возможность подключения к вновь построенным газораспределительным сетям, переданным на обслуживание посредством заключения муниципальных контрактов от 19 ноября 2020 года ООО «Златоустгазстрой», появилась лишь 01 апреля 2021 года, что также нотариально заверенным Протоколом осмотра доказательств от 27 апреля 2021 года.

Приведенные обстоятельства также указывают, что ООО «Златоустгазстрой» осуществлялись действия по подключению объектов капитального строительства, которые (согласно имеющимся материалам более 30 подключений осуществлено до 01 апреля 2021 года), в том числе могли создать реальную угрозу безопасного использования газа действующими потребителями газа.

Пункт 74(1) Правил № 1314 устанавливал, что основанием для отказа от заключения договора о подключении является отсутствие технической возможности подключения (технологического присоединения) объекта капитального строительства к сети газораспределения исполнителя.

При этом, техническая возможность подключения (технологического присоединения) к сетям газораспределения объекта капитального строительства отсутствует в случае отсутствия пропускной способности сетей газораспределения, принадлежащих исполнителю на праве собственности или на

ином законном основании, отсутствия пропускной способности технологически связанных с сетью газораспределения исполнителя сетей газораспределения и газотранспортной системы, за исключением случаев, когда ограничения пропускной способности учтены в инвестиционных программах исполнителя или иных инвестиционных программах в текущем календарном году.

Таким образом, неоднократно упоминаемый Обществом как в письменных пояснениях и на заседаниях Комиссии довод, что одним из оснований заключения спорных муниципальных контрактов являлся факт того, что газораспределительные сети являются объектом повышенной опасности, в связи с чем необходимо их постоянное обслуживание, является несостоятельным, поскольку сама деятельность Общества по подключению в условиях отсутствия пропускной способности способна привести к негативным последствиям для потребителей и, вероятно, направлена лишь на извлечение ООО «Златоустгазстрой» прибыли.

Согласно пункту 4 статьи Закона о защите конкуренции товарный рынок – сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров (далее – определенный товар), в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами.

В соответствии с пунктом 5 названной статьи хозяйствующий субъект – коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

Из пункта 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции следует, что конкуренция – это соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

При рассмотрении настоящего дела антимонопольным органом проведен анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения, в порядке, предусмотренном частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции и Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке».

Из материалов дела усматривается, что действия Управления и ООО «Златоустгазстрой» фактически привели к возникновению у Общества прав владения и пользования объектами газоснабжения в отсутствие законных оснований.

Несмотря на то, что объекты газоснабжения в собственность до настоящего времени не оформлены, данный орган местного самоуправления являлся заказчиком в силу положений Закона о контрактной системе по закупке на

строительство таких объектов, следовательно, только указанное лицо может обладать какими-либо права, в том числе до надлежащего оформления права собственности на такое имущество. Имея намерение по оформлению права собственности на объекты газоснабжения (газораспределения), Управление, в сущности, планирует принять указанные объекты в муниципальную собственность в качестве недвижимого имущества.

В данном случае, деятельность, связанная с недвижимым имуществом, согласно Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности ОК 029-2014, утвержденному Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст, относится к деятельности, предусмотренной разделом 68 «Операции с недвижимым имуществом», который включает в себя, в том числе следующие коды: покупка и продажа собственного недвижимого имущества (68.1), аренда и управление собственным или арендованным недвижимым имуществом (68.2), операции с недвижимым имуществом за вознаграждение или на договорной основе (68.3), аренда и управление собственным или арендованным нежилым недвижимым имуществом (68.20.2).

Действия Управления и ООО «Златоустгазстрой» по заключению контрактов от 19 ноября 2020 года, а также от 28 декабря 2020 года и 24 августа 2021 привели к передаче органом местного самоуправления Обществу прав владения и пользования объектами газоснабжения (газораспределения) в отсутствие правовых оснований, что указывает на продуктовые границы рынка – рынок операций с недвижимым имуществом.

При этом, необходимо отметить, что поскольку положения спорных контрактов предусматривали возможность осуществления ООО «Златоустгазстрой» подключения (технологического присоединения) абонентов, совершение Управлением и ООО «Златоустгазстрой» нарушения на рынке операций с недвижимым имуществом привело к нарушению на смежном рынке, ввиду следующего.

Деятельность в сфере газоснабжения согласно Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности (ОК 029-2014), утвержденному приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст, относится к разделу Е «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды», классу 40 «Производство, передача и распределение электроэнергии, газа, пара и горячей воды»; подклассу 40.22.1 «Распределение газообразного топлива», который включает в себя транспортирование и распределение газообразного топлива всех видов по распределительным сетям газоснабжения среди потребителей (населения, промышленных предприятий и т.п.). При этом, необходимо отметить, что деятельность по технологическому присоединению является сегментом рынка по транспортировке газа.

Не являются доказательствами наличия конкурентных отношений исключительно сведения о видах деятельности, включенные в ЕГРЮЛ, поскольку хозяйствующие субъекты при выборе видов осуществляемой деятельности не связаны указанными перечнями.

Согласно представленным сведениям, АО «Газпром газораспределение Челябинск» является организацией, уполномоченной на осуществление в соответствии с Правилами № 1314 присоединения (технологическое

присоединения) объектов капитального строительства на территории г. Аша Ашинского муниципального района Челябинской области.

ООО «Златоустгазстрой» имеет тарифы на транспортировку газа по газораспределительным сетям, а также согласно представленным документам и сведениям в настоящее время осуществляет подключение (технологическое присоединение) на территории Ашинского муниципального района Челябинской области.

В силу указанных положений АО «Газпром газораспределение Челябинск» и ООО «Златоустгазстрой» являются хозяйствующими субъектами, осуществляющими аналогичную деятельность на одном товарном рынке (подключение (технологическое присоединение) объектов капитального строительства) в пределах одних географических границ (г. Аша, Ашинский муниципальный район, Челябинской области), следовательно, являются конкурентами по отношению друг к другу.

В данном случае, Заявитель и Ответчик осуществляют аналогичные виды деятельности, как в соответствии с учредительными документами, так и в соответствии с имеющимися в материалах дела документами и не оспариваются последними.

Учитывая изложенное, в целях рассмотрения настоящего дела, продуктовыми границами рынка являются рынок операций с недвижимым имуществом и рынок подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства.

Географические границы товарного рынка: Ашинское городское поселение Ашинского муниципального района Челябинской области.

Временной интервал исследования определен периодом с **19 ноября 2020 года по 07 декабря 2021 года**.

Закон о защите конкуренции определяет организационные и правовые основы предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации (пункт 2 части 1 статьи 1 Закона).

При этом, согласно пункту 33 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» нормативные и индивидуальные правовые акты, иные решения лиц, перечисленных в пункте 2 части 1 статьи 1 Закона о защите конкуренции, их действия (бездействие), соглашения и (или) согласованные действия, способные влиять на конкуренцию на товарных рынках, в том числе принятые (совершенные) в связи с реализацией властных полномочий, подлежат антимонопольному контролю, в том числе в порядке статьи 16 Закона о защите конкуренции.

Статьей 16 Закона о защите конкуренции запрещаются соглашения между

федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. Согласно пункту 18 статьи 4 Закона о защите конкуренции, соглашение определяется как договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Из указанных положений следует, что для квалификации соглашения в качестве антиконкурентного антимонопольному органу необходимо установить наличие соглашения, в том числе в устной форме между органом местного самоуправления и хозяйствующим субъектом, а также возможность воздействия данного соглашения на состояние конкуренции.

В рассматриваемом случае совокупный анализ поведения ответчиков по делу, а также имеющиеся в материалах дела письменных доказательств позволяет сделать вывод о заключении антиконкурентного соглашения между Управлением и ООО «Златоустгазстрой» и его реализации.

Учитывая изложенное, Комиссия пришла к выводу, что взаимосвязанные действия Ответчиков были направлены на обход установленной действующим законодательством процедуры передачи прав на построенные объекты газоснабжения (газораспределения), что позволило ООО «Златоустгазстрой» осуществлять действия по подключению (технологическому присоединению) абонентов, с целью недопуска на этот рынок иных организаций, в частности АО «Газпром газораспределение Челябинск», являющегося газораспределительной организацией на территории Ашинского городского поселения Ашинского муниципального района Челябинской области, что, в свою очередь, может привести к ограничению конкуренции на рассматриваемом товарном рынке.

Таким образом, учитывая совокупность имеющихся доказательств, в частности заключение 19 ноября 2020 года муниципальных контрактов на техническое обслуживание, аварийно-диспетчерское сопровождение, с установлением в них условия о возможности ООО «Златоустгазстрой» осуществлять подключение (технологическое присоединение) абонентов, дальнейшие действия по заключению муниципальных контрактов от 28.12.2020, 24.08.2021 с аналогичными положениями в отношении иных сетей газораспределения, бездействие органа местного самоуправления в течение длительного времени (более года) по оформлению права собственности на объекты газоснабжения (газораспределения), а также действия ООО «Златоустгазстрой» по подключению (технологическому присоединению) более 75 абонентов и иное, приводит к выводу о том, что названные действия Управления и ООО «Златоустгазстрой» были направлены на передачу последнему прав владения и пользования объектами газоснабжения (газораспределения), в том числе с целью осуществления подключения (технологического присоединения) абонентов свидетельствуют о заключении между Управлением и ООО «Златоустгазстрой» антиконкурентного

соглашения, запрещенного пунктом 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

Председатель Комиссии <...>

Члены Комиссии <...>

<...>

<...>

8 (351) 265-93-79