

Во исполнение пункта 34 Плана оказания методической помощи территориальным органам ФАС России в 2014 году, утвержденного приказом ФАС России от 27.03.2014 № 206/14 (разъяснения о порядке рассмотрения антимонопольными органами заявлений об отказе в подключении к сетям газоснабжения), в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1314, утвердившего Правила подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения (далее – Правила подключения, Постановление № 1314), ФАС России направляет разъяснения о рассмотрении обращений по отдельным вопросам, связанным с применением Правил подключения.

1. О рассмотрении обращений об отказе в подключении.

Отказы в подключении условно могут быть разделены на 2 группы:

отказ в выдаче технических условий (что фактически влечет в дальнейшем отказ в заключении договора о подключении);

отказ в заключении договора о подключении (в том числе применительно к случаям, указанным в пункте 4 Правил подключения – без предварительной выдачи технических условий).

Последовательность действий сторон (заявителя и исполнителя) при выдаче технических условий, требования к запросу на выдачу технических условий и перечень необходимых документов установлены пунктами 6-11 Правил подключения.

Пунктом 12 Правил подключения установлен закрытый (не подлежащий расширительному толкованию) перечень случаев, при которых запрос о выдаче технических условий возвращается заявителю без рассмотрения.

При соблюдении условий, указанных в пункте 13 Правил подключения, исполнитель в течение 14 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, в Правилах подключения отсутствуют указания на то, что является мотивированным отказом.

В практике ФАС России имели место случаи, когда исполнитель при отказе в выдаче технических условий ограничивался простым сообщением заявителю об отсутствии технической возможности.

Такой отказ не может быть признан мотивированным в связи с тем, что техническая возможность может отсутствовать по различным причинам, в том числе:

ввиду отсутствия как таковых сетей, к которым возможно осуществить подключение;

полная загрузка существующих сетей, не позволяющая подключать новых потребителей.

Кроме того, согласно пункту 15 Правил подключения, в случае предоставления

мотивированного отказа в выдаче технических условий, исполнитель должен предоставить имеющуюся в его распоряжении информацию о примерных сроках появления технической возможности подключения объекта капитального строительства к сети газораспределения в результате реализации собственных, а также финансируемых за счет сторонних источников, включая бюджетные, мероприятий либо сообщить об отсутствии такой информации.

В случаях, когда причиной отказа указывается отсутствие сетей как таковых, обоснованность отказа может быть проверена путем истребования соответствующей информации у органов местного самоуправления и территориальных органов Ростехнадзора, наделенных законодательством Российской Федерации рядом полномочий в сфере газоснабжения, в связи с чем названные органы должны располагать информацией о наличии/отсутствии на находящейся в их ведении территории объектов газоснабжения и их балансовой принадлежности.

В соответствии с частью 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Согласно статье 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон об ОМСУ), под вопросами местного значения понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Законом об ОМСУ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Перечни вопросов местного значения для поселений и муниципальных районов (муниципальных образований) установлены частями 1 статей 14 и 15 Закона об ОМСУ. В соответствии с указанными перечнями, к вопросам местного значения относятся организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом.

Таким образом, обязанность по организации газоснабжения населения возложена, в первую очередь, на органы местного самоуправления муниципальных образований (поселений, районов, округов и т.п.).

В соответствии с частями 1, 2 статьи 2 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», подпунктом «в» пункта 1 Приложения 1, подпунктом 2 пункта 1 Приложения 2 к названному закону, газораспределительные станции, сети газораспределения и сети газопотребления являются опасными производственными объектами, подлежащими государственной регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов.

Подпунктами 5.3.1, 5.3.1.5 и 5.3.5 пункта 5 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – Ростехнадзор), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 401 установлено, что Ростехнадзор осуществляет контроль и надзор

за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, регистрирует опасные производственные объекты и ведет государственный реестр таких объектов.

Оценка мотивированности отказа по причине полной загруженности существующих сетей должна производиться с учетом условий, установленных пунктами 14 (основания для отказа) и 25 (определение технической возможности) Правил подключения.

При этом целесообразно привлечение специалистов Ростехнадзора для оценки достоверности и объективности показателей, на основе которых газораспределительная организация делает вывод об отсутствии технической возможности подключения.

Необходимо учитывать, что для проверки мотивированности отказа установлен конкретный срок (30 дней).

При получении заявления о проверке следует незамедлительно направить запрос исполнителю о представлении пояснений о причинах отказа, подтвержденных (в случае полной загрузки сетей) ссылками на законодательные и иные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы эксплуатации сетей, утверждающие методики расчетов уровня загрузки сетей, официальную техническую документацию (строительные нормы и правила, технический паспорт объекта) и т.п.

В запросе следует указать конкретный срок представления письменных пояснений и подтверждающих документов с учетом возможной необходимости последующей проверки поступивших сведений и документов в органах местного самоуправления и/или Ростехнадзора.

Аналогичным образом могут проверяться отказы в заключении договора о подключении со ссылкой на отсутствие технической возможности подключения.

По смыслу положений раздела VI Правил подключения технические условия являются документом, необходимым, в том числе, для заключения договора о подключении.

Необоснованный отказ в выдаче технических условий означает необоснованный отказ исполнителя от заключения договора о подключении (технологическом присоединении).

Запрет на необоснованный отказ от заключения договора для хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение, установлен:

статьей 8 Федерального закона от № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (субъекты естественных монополий не вправе отказываться от заключения договора с отдельными потребителями на производство (реализацию) товаров, в отношении которых применяется регулирование в соответствии с настоящим Федеральным законом, при наличии у субъекта естественной монополии возможности произвести (реализовать) такие товары);

статьей 26 Федерального закона от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в

Российской Федерации» (собственникам систем газоснабжения, поставщикам газа или уполномоченным ими организациям запрещается совершать действия, нарушающие антимонопольное законодательство, в том числе такие действия, как необоснованные отказы от заключения договоров с отдельными потребителями при наличии ресурсов газа и возможностей его транспортировки);

пунктом 5 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (запрещаются экономически или технологически не обоснованные отказы либо уклонение от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками) в случае наличия возможности производства или поставок соответствующего товара, если такой отказ или такое уклонение прямо не предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами.

В соответствии со статьей 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о конкуренции) по результатам рассмотрения обращения в случае установления необоснованности отказа в выдаче технических условий на подключение и/или предоставления проекта договора о подключении, следует выдать предупреждение о прекращении действий (бездействия) нарушающих антимонопольное законодательство путем совершения соответствующих действий.

Кроме того при рассмотрении обращений по вопросам выдачи технических условий необходимо также учитывать, что Правила подключения вступили в силу с 01 марта 2014 года и не имеют обратной силы.

В практике ФАС России имели место случаи, когда заявители обращались с жалобами на отказ газораспределительной организации в выдаче технических условий или навязывание в выданных технических условиях незаконных требований, ссылаясь на Правила подключения.

Вместе с тем, анализ представленной заявителями переписки о выдаче технических условий в части реквизитов (дат) документов показал, что указанная переписка велась до вступления в силу Правил подключения.

Рассмотрение указанной категории обращений следует проводить исходя из содержания действовавших на момент ведения сторонами переписки требований, установленных Правилами определения и предоставления технических условий подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13.02.2006 № 83 (в редакции, действовавшей на момент возникновения спорных правоотношений).

2. О рассмотрении обращений о разъяснении Правил подключения.

Постановление № 1314 принято Правительством Российской Федерации в рамках полномочий, установленных частью 10 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ).

Из совокупности норм части 1 статьи 3 и частей 7-10 статьи 48 ГрК РФ следует, что Постановление № 1314 вместе с Правилами подключения в целом относится к законодательству Российской Федерации о градостроительной деятельности, несоблюдение которых в соответствующих случаях может влечь последствия, предусмотренные антимонопольным законодательством.

Пунктом 15 статьи 4 Закона о конкуренции антимонопольные органы определены как федеральный антимонопольный орган и его территориальные органы.

Разъяснение законодательства о градостроительной деятельности не входит в компетенцию антимонопольных органов, установленную статьей 23 Закона о конкуренции, Положением о Федеральной антимонопольной службе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331 и Положением о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы, утвержденным приказом ФАС России от 26.01.2011 № 30.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.11.2013 № 1038 утверждено Положение о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Положение, Минстрой России).

Пунктом 1 Положения установлено, что Минстрой России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в различных сферах, в том числе в сфере строительства, архитектуры, градостроительства (за исключением территориального планирования и градостроительного зонирования).

В соответствии с подпунктом 6.2. пункта 6 Положения, Минстрой России уполномочен давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности Министерства.

Поступающие обращения о разъяснении положений Правил подключения следует направлять в Минстрой России (почтовый адрес: ул. Садовая-Самотечная, д. 10/23, стр. 1, Москва, 127994; телефон: +7(495)734-85-80).

Исключение составляют обращения о разъяснении пунктов 26 и 80 Правил подключения, которыми установлены полномочия ФАС России в части проверки обоснованности отказа в выдаче технических условий и рассмотрения разногласий, возникших при заключении договора о подключении.

В этом случае ФАС России осуществляется разъяснение антимонопольного законодательства, в частности части 1 статьи 10 Закона о конкуренции, применительно к действиям газораспределительной организации.

Дополнительно ФАС России сообщает следующее.

Проблема подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения обсуждалась 4-5 декабря 2014 года в ходе заседания Экспертного совета по вопросам развития конкуренции на рынках газа при Федеральной антимонопольной службе.

Было отмечено наличие существенных недостатков и правовых пробелов в Правилах подключения и действующем градостроительном и земельном

законодательстве, а также проблемы, связанные с применением Правил подключения на практике, а именно:

- существенное усложнение процедуры подключения (технологического присоединения) в связи с увеличением состава оформляемых документов, связанных со строительством газопроводов, количества органов власти, участвующих в выдаче разрешительной документации, расходов, связанных со строительством, сроков подключения;
- отсутствие регулирования Правилами подключения вопросов подключения (технологического присоединения) линейных объектов;
- проблему соотношения полномочий ФАС России и обязанностей проверки обоснованности отказа в выдаче технических условий, предусмотренных Правилами подключения;
- отсутствие в Правилах подключения типовых форм документов, необходимых для подключения (технологического присоединения), которые могли бы существенно упростить взаимоотношения потребителей (заявителей) и ГРО;
- недостаточная дифференцированность особенностей подключения отдельных категорий потребителей, в том числе в части порядка подключения и установления платы за подключение;
- отсутствие регулирования Правилами подключения вопросов «опосредованного присоединения», в т.ч. присоединения через бесхозные сети, а также урегулирования отношений между смежными сетевыми организациями;
- отсутствие в законодательстве особого (упрощенного) порядка строительства и государственной регистрации участков сетей, возникающих в результате подключений;
- нерешенность проблемы возникновения бесхозных сетей, возникающих при подключении (технологическом присоединении) в порядке, предусмотренном п. 112. Правил подключения.

Членами Экспертного совета был проведен тщательный анализ правоприменения, после которого принято решение о необходимости изменения действующих Правил подключения и создании рабочей группы при ФАС России, задачами которой и станет решение выявленных проблем.