

Правительство Москвы

Тверская ул., д. 13,

Москва, 125032

(_____)

РЕШЕНИЕ

по делу №1-15-1893/77-17 о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена «20» ноября 2017 года.

В полном объеме решение изготовлено «04» декабря 2017 года.

Комиссия Московского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председателя (_____)

комиссии:

Членов комиссии: (_____)

(далее - Комиссия), рассмотрев дело № 1-15-1893/77-17 по признакам нарушения Правительством Москвы (ИНН: 771048)

УСТАНОВИЛА:

Дело № 1-15-1893/77-17 о нарушении антимонопольного законодательства было возбуждено в связи с невыполнением Правительством Москвы предупреждения Московского УФАС России от 28.12.2016 № АХ/63460 (далее - Предупреждение) о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Указанное предупреждение было выдано Московским УФАС России (далее - Управление) по результатам рассмотрения заявления (____) № 1 от 26.09.2017 (вх. № 40538 от 26.09.2016).

Управлением при рассмотрении данного заявления было установлено следующее.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» Правительство Российской Федерации в области газоснабжения осуществляет свои полномочия в соответствии с Федеральным законом от 17.12.1997 № 2-ФЗ «О Правительстве Российской Федерации», в том числе, утверждает правила поставок газа, правила пользования газом и предоставления услуг по газоснабжению.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.05.2013 № 410 «О мерах по обеспечению безопасности при использовании и содержании внутридомового и внутриквартирного газового оборудования» (далее - Постановление № 410) утверждены Правила пользования газом в части обеспечения безопасности при использовании и содержании внутридомового и внутриквартирного газового оборудования при предоставлении коммунальной услуги по газоснабжению (далее - Правила).

Согласно пункту 6 Правил работы по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового и внутриквартирного газового оборудования (далее - ТО ВДГО) выполняются специализированной организацией в порядке, предусмотренном указанными Правилами, на основании договора о ТО ВДГО, заключенного между заказчиком и исполнителем.

В соответствии с пунктом 2 Правил заказчиком является юридическое лицо (в том числе управляющая организация, товарищество собственников жилья, жилищно-строительный, жилищный и иной специализированный потребительский кооператив, индивидуальный предприниматель, являющиеся исполнителями коммунальной услуги по газоснабжению, и физическое лицо (гражданин), являющееся собственником (пользователем) помещения в многоквартирном доме или домовладения, выступающие стороной договора о техническом обслуживании и ремонте внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования, заказывающей выполнение работ (оказание услуг) по такому договору, обязанной принять и оплатить выполненные работы (оказанные услуги).

На основании пункта 131 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации

Федерации от 06.05.2011 № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов»¹ газоснабжение потребителя осуществляется при условии надлежащего технического обслуживания и ремонта внутридомового газового оборудования и внутриквартирного газового оборудования, которые должны осуществляться специализированной организацией по заключенным договорам с управляющими организациями, собственниками многоквартирного дома.

В соответствии с пунктом 43 Правил² на исполнителя по договору ТО ВДГО возлагается обязанность осуществлять техническое обслуживание внутренних газопроводов, входящих в состав внутридомового и внутриквартирного газового оборудования не реже 1 раза в 3 года.

Согласно пункту 46 Правил выполнение работ по ТО ВДГО осуществляется в сроки и с периодичностью, которые предусмотрены договором о ТО ВДГО в соответствии с указанными Правилами.

Приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 26.06.2009 № 239 «Об утверждении Порядка содержания и ремонта внутридомового газового оборудования в Российской Федерации» утвержден порядок содержания и ремонта внутридомового газового оборудования в Российской Федерации (далее - Порядок).

Согласно пункту 7 Порядка проведение работ по ТО ВДГО осуществляется специализированной организацией при условии заключения договоров на их выполнение.

В соответствии с пунктом 10 Порядка периодичность ТО ВДГО устанавливается с учетом срока службы, технического состояния и условий его эксплуатации.

Согласно представленной письмом Департамента топливно-энергетического хозяйства города Москвы от 21.11.2016 № 01-01-08-1806/15 (вх. № 51598 от 24.11.2016) информации АО «МОСГАЗ» является специализированной газораспределительной организацией, оказывающей услуги по ТО ВДГО на территории города Москвы, за исключением территорий Троицкого и Новомосковского административных округов, вошедших в состав города Москвы с 01.07.2012.

В городе Москве ТО ВДГО в многоквартирных домах осуществляет специализированная организация АО «МОСГАЗ» по договорам, заключенным с управляющими организациями.

Кроме того, в городе Москве принят ряд нормативных актов, регулирующих отношения в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 9 Закона города Москвы от 20.12.2006 № 65 «О Правительстве Москвы» Правительство Москвы в пределах своих полномочий осуществляет комплексное регулирование в социально-экономической сфере и сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Постановлением Правительства Москвы от 02.11.2004 № 758-ПП «Об утверждении нормативов по эксплуатации жилищного фонда» принят и введен в действие норматив «Газопроводы и газовое оборудование жилых зданий» ЖНМ-2004/03 (далее - Норматив), требования которого распространяются на проектирование и строительство новых, эксплуатацию и ремонт существующих внутридомовых систем газоснабжения жилых домов и обязательны для исполнения: собственниками, иными законными владельцами жилых домов; управляющими и (или) обслуживающими жилые дома организациями; организациями-заказчиками/подрядчиками по строительству, реконструкции, техническому обслуживанию и ремонту.

После принятия постановления Правительства Москвы от 30.01.2013 № 34-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 02.11.2004 № 758-ПП» (далее - Постановление № 34-ПП) пункт 7.1 приложения 2 к Постановлению № 758-ПП изложен в следующей редакции: «Состав работ, сроки и периодичность проведения технического обслуживания внутридомового газового оборудования многоквартирных и жилых домов определяются условиями его эксплуатации, действующими нормами и правилами и на основании договоров, заключенных со специализированной организацией. Техническое обслуживание газового оборудования нежилых помещений, расположенных в многоквартирных и жилых домах, проводится по договорам со специализированной организацией **не реже 1 раза в год**».

Учитывая изложенное, введенные Постановлением № 34-ПП изменения в пункт 7.1 приложения 2 к Постановлению № 758-ПП противоречили по состоянию на дату выдачи Предупреждения Постановлению № 410 в части установления срока на выполнение работ по техническому обслуживанию газового оборудования **нежилых** помещений, расположенных в многоквартирных и жилых домах, проводимых в рамках договора со специализированной организацией.

В ответ на запрос Управления, сделанный в ходе рассмотрения Заявления, АО «МОСГАЗ» был представлен реестр договоров на выполнение работ по ТО ВДГО, заключенных с управляющими организациями многоквартирных домов Центрального административного округа города Москвы, и копии 11 соответствующих договоров.

Изучив представленные договоры, Управление пришло к выводу, что названные договоры в части сроков выполнения работ являются идентичными.

В соответствии со статьей 3 указанных договоров выполнение работ по ТО ВДГО производится АО «МОСГАЗ» в течение срока действия конкретного договора. Названными договорами установлена периодичность проведения

работ - 1 раз в год.

График проведения работ ТО ВДГО на следующий период (год обслуживания) согласовывается сторонами названных договоров путем подписания дополнительного соглашения.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам государственной власти субъектов Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

В соответствии со статьей 4 Закона о защите конкуренции признаком ограничения конкуренции является в том числе установление органами государственной власти требований к товарам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации, при этом под товаром следует понимать объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот.

Таким образом, в связи с наличием в рассматриваемых действиях Правительства Москвы, выразившихся в установлении пунктом 7.1 Норматива, в отношении работ по техническому обслуживанию газового оборудования нежилых помещений, расположенных в многоквартирных и жилых домах в городе Москве, требования о периодичности их проведения не реже 1 раза в год, не соответствующего требованиям к периодичности проведения указанных работ, установленным Правилами, Управлением усматривались признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в связи с чем Правительству Москвы на основании статьи 39¹ Закона о защите конкуренции было выдано предупреждение о необходимости изменения указанного акта Правительства Москвы путем приведения указанного пункта Норматива в соответствие с положениями Правил в течение четырех месяцев с момента получения Предупреждения. Срок исполнения Предупреждения был продлен Управлением по мотивированному ходатайству Правительства Москвы до 31.07.2017.

Согласно письму Правительства Москвы от 31.07.2017 № 18-10-183/17 (вх. № 36761/17 от 02.08.2017) правовые акты Российской Федерации не содержат положений, ограничивающих или запрещающих более частое выполнение технического обслуживания газового оборудования в многоквартирных домах и жилых домах, чем один раз в три года. Кроме того, согласно представленной в указанном письме информации, в целях актуализации правовых актов Российской Федерации Департаментом жилищно-коммунального хозяйства города Москвы в адрес Министерства экономического развития Российской Федерации письмом от 05.07.2017 № 01-01-06-2031/17 направлены обоснованные предложения о внесении изменений в Постановление № 410 в части изменения срока проведения технического обслуживания газового оборудования нежилых помещений, расположенных в многоквартирных домах и жилых домах, на срок, определенный Нормативом.

В связи с изложенным Правительством Москвы не проводилась работа по внесению изменений в Постановление № 758-ПП Правительством Москвы.

Согласно позиции Управления направление писем в адрес Министерства экономического развития Российской Федерации о внесении изменений в Постановление № 410, предусматривающих изменения срока проведения технического обслуживания газового оборудования нежилых помещений, расположенных в многоквартирных домах и жилых домах, на срок, определенный Нормативом, не является основанием для неисполнения Предупреждения.

В соответствии с пунктом 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

С учетом изложенного, 14.08.2017 приказом Московского УФАС России от 14.08.2017 № 272 было возбуждено дело № 1-15-1893/77-17.

Комиссия, рассмотрев представленные Правительством Москвы пояснения, а также направленные в процессе рассмотрения данного дела заявления (____), пришла к следующим выводам.

В соответствии с Правилами ТО ВДГО (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 09.09.2017 № 1091) специализированная организация - это организация, осуществляющая деятельность по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования, в том числе газораспределительная организация, соответствующая требованиям, установленным разделом IX настоящих Правил, направившая в уполномоченный орган государственного контроля (надзора) уведомление о начале осуществления деятельности по техническому обслуживанию и ремонту внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования в соответствии с пунктом 40 части 2 статьи 8 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Согласно письму Департамента жилищно-коммунального хозяйства города Москвы от 20.10.2017 № 01-01-06-502/17 (вх. № 52939/17 от 31.10.2017), АО «МОСГАЗ» является специализированной организацией, отвечающей установленным действующим законодательством требованиям, по оказанию услуг ТО ВДГО.

Пунктом 17 Правил установлено, что заказчиками по договору о техническом обслуживании и ремонте

внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования в отношении внутриквартирного оборудования является собственник.

От имени собственника (пользователя) помещения договор о техническом обслуживании и ремонте внутриквартирного газового оборудования может быть подписан:

- лицом из числа собственников помещений в многоквартирном доме, уполномоченным на подписание договора о техническом обслуживании и ремонте внутриквартирного газового оборудования от их имени решением общего собрания собственников многоквартирного дома, что подтверждается надлежаще оформленной доверенностью;
- управляющей организацией на основании протокола общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, на котором принято решение о том, что указанный договор о техническом обслуживании и ремонте внутриквартирного газового оборудования подписывается управляющей организацией в интересах каждого из собственников помещений в многоквартирном доме, проголосовавших за такое решение;
- товариществом или кооперативом на основании протокола общего собрания членов товарищества или кооператива, на котором принято решение о том, что указанный договор подписывает товарищество или кооператив в интересах каждого из своих членов, проголосовавших за такое решение;
- управляющей организацией, товариществом или кооперативом, действующими в качестве агентов собственников помещений в многоквартирном доме на основании агентского договора.

Договоры об оказании услуг ТО ВДГО заключались между АО «МОСГАЗ» и управляющими компаниями, в том числе ГБУ «Жилищник района Якиманка».

При этом Комиссия отмечает, что установление наличия у управляющих компаний полномочий по заключению указанных договоров, в том числе получения соответствующих согласий собственников помещений в жилых домах, не относится к компетенции антимонопольного органа и может являться нарушением жилищного законодательства.

О позиции Управления по данному вопросу (____) было сообщено письмом Управления от 17.11.2017 № ИГ/59093/17, направленным по результатам рассмотрения заявления (____) от 16.10.2017 № 923-1 (вх. № 50384-ЭП/17 от 17.10.2017).

Относительно представленных в ходе рассмотрения дела № 1-15-1893/77-17 (____) письмом от 13.10.2017 № 923-1 (вх. № 50000-ЭП/17 от 16.10.2017, далее - Письмо) копий писем органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые были направлены в ответ на соответствующие запросы (____), Комиссия отмечает следующее.

Указанными запросами у органов государственной власти субъектов Российской Федерации была запрошена позиция относительно того, какими нормативными правовыми актами Российской Федерации установлена периодичность оказания услуг и выполнения работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирных домах на территории отдельного субъекта Российской Федерации, а также установлена ли нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации периодичность оказания таких услуг.

Данное письмо было приобщено к материалам дела в соответствии с определением об отложении рассмотрения дела № 1-15-1893/77-17 о нарушении антимонопольного законодательства (исх. Московского УФАС России от 23.10.2017 № ИГ/53930/17).

Вместе с тем представленные позиции органов государственной власти субъектов Российской Федерации не относятся к предмету рассмотрения дела № 1-15-1893/77-17 в силу следующего.

Указанное дело было возбуждено в отношении Правительства Москвы за невыполнение требований Предупреждения, выданного в связи с установлением Нормативом требования, противоречащего Правилам, и которое могло повлечь за собой ограничение конкуренции в понимании пункта 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции.

При этом вопрос о наличии или отсутствии у Правительства Москвы соответствующих полномочий по принятию нормативных правовых актов не относится к компетенции антимонопольного органа, а потому не подлежит рассмотрению в рамках настоящего дела.

Относительно доводов (____), содержащихся в заявлении по делу № 1-15-1893/77-17 от 01.11.2017 № 965-1 (вх. № 53250-ЭП/17 от 01.11.2017), о наличии в действиях Префекта Центрального административного округа г. Москвы (____), выразившихся в ежегодном установлении для приобретателей (собственников квартир) ограничения выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют услуги по техническому обслуживанию внутриквартирного газового оборудования путем размещения на сайте АО «МОСГАЗ» графиков технического обслуживания внутридомового и внутриквартирного газового оборудования в жилых домах Центрального административного округа г. Москвы, признаков нарушения пункта 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции Комиссия отмечает следующее.

Согласование графиков осуществляется Префектом Центрального административного округа города Москвы во исполнение нормативных правовых актов Правительства Москвы и связано с необходимостью планирования

деятельности АО «МОСГАЗ» по оказанию услуг ТО ВДГО в рамках исполнения обязательств по заключенным договорам, о чем (____) сообщалось в письме Управления 17.11.2017 № ИГ/59093/17, направленном по результатам рассмотрения заявления (____) (вх. № 50384-ЭП/17 от 16.10.2017).

В соответствии с пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции, признаками ограничения конкуренции являются сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также 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.

Установление Правительством Москвы требований о периодичности проведения ТО ВДГО не реже 1 раза в год противоречило требованиям федерального законодательства, а именно положениям Правил.

Вместе с тем в Управлении отсутствуют документы и сведения, свидетельствующие о том, что установление Правительством Москвы периодичности проведения ТО ВДГО не реже 1 раза в год повлекло ограничение конкуренции. Заявлений от хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги ТО ВДГО, с указанием на введение Правительством Москвы или иными органами исполнительной власти города Москвы ограничений доступа на соответствующий рынок в Управление также не поступало.

Таким образом, учитывая, что (____) также не приведено обоснований и фактов, свидетельствующих о том, что в результате установления Правительством Москвы указанной периодичности проведения ТО ВДГО были нарушены права хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги ТО ВДГО, у Комиссии отсутствуют правовые основания для вывода о том, что рассматриваемые в рамках дела № 1-15-1893/77-17 действия Правительства Москвы повлекли за собой ограничение конкуренции в понимании пункта 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции.

Иных доказательств, которые могли бы свидетельствовать о факте ограничения конкуренции при введении указанных требований о периодичности проведения ТО ВДГО или о реальной возможности ее ограничения, (____) или иными лицами не представлено.

Дополнительно Комиссия отмечает, что согласно пункту 8 постановления Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» для квалификации действий органов государственной власти по статье 15 Закона о защите конкуренции необходимо наличие двух условий: ограничение конкуренции вследствие таких действий органа государственной власти и одновременно отсутствие конкретной нормы федерального закона, позволяющей такому органу государственной власти осуществить спорные действия или издать спорный распорядительный акт. Таким образом, для квалификации действий органа власти по статье 15 Закона о защите конкуренции ограничение конкуренции является обязательным элементом, обуславливающим возможность вмешательства антимонопольного органа в спорные правоотношения.

Сам по себе факт несоответствия регионального законодательства федеральному законодательству обуславливает необходимость разрешения такой коллизии в судебном порядке, но не свидетельствует о нарушении антимонопольного законодательства в отсутствие доказательств реального ограничения конкуренции. В настоящем случае Комиссией таких доказательств не собрано, а заявителем не представлено.

В ходе рассмотрения дела № 1-15-1893/77-17 Комиссией также установлено, что в пункт «б» пункта 43 Правил 09.09.2017, то есть после возбуждения данного дела о нарушении антимонопольного законодательства, Правительством Российской Федерации внесены изменения, предусматривающие осуществление технического обслуживания внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования не реже 1 раза в год³.

Таким образом, в настоящее время положения Постановления № 758-ПП в части периодичности проведения ТО ВДГО соответствуют требованиям Правил.

На основании вышеизложенного, по результатам оценки всех обстоятельств дела, Комиссия пришла к выводу об отсутствии в рассматриваемых действиях ответчика нарушений антимонопольного законодательства.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1.

1.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции прекратить рассмотрение дела о нарушении Правительством Москвы антимонопольного законодательства в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых действиях ответчика.

1.

1.

2.

2. Председатель комиссии:

3. (____)

4.

7.

5.

8. (____)

6. Члены комиссии:

9.

В соответствии со статьей 52 Закона о защите конкуренции решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня принятия решения.

Исп. (____)

¹ В редакции, действовавшей по состоянию на дату выдачи Предупреждения 28.12.2016.

² В редакции, действовавшей по состоянию на дату выдачи Предупреждения 28.12.2016.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 09.09.2017 № 1091 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности при использовании и содержании внутридомового и внутриквартирного газового оборудования».