

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 11-07/23 О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ, КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ
ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

11 июля 2023 года
Ленина, 59

г. Челябинск, пр.

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) рассмотрены материалы, направленные Министерством тарифного регулирования и энергетики Челябинской области, по вопросу соответствия действий Комитета по управлению имуществом Увельского муниципального района Челябинской области (далее — Комитет) по передаче в безвозмездное пользование муниципального имущества — объектов теплоснабжения с нарушением требований действующего законодательства.

В ходе рассмотрения документов и материалов, представленных Комитетом в Челябинское УФАС России, установлено следующее.

Согласно части 1 статьи 28.1 Федерального закона от 27.07.2010 N 190-ФЗ «О теплоснабжении» (далее – Закон о теплоснабжении) передача прав владения и (или) пользования объектами теплоснабжения, находящимися в государственной или муниципальной собственности, осуществляется только по договорам их аренды, которые заключаются в соответствии с требованиями гражданского законодательства, антимонопольного законодательства Российской Федерации и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации с учетом предусмотренных настоящим Федеральным законом особенностей, или по концессионным соглашениям, заключенным в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о концессионных соглашениях, за исключением предусмотренных законодательством Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве) и законодательством Российской Федерации о приватизации случаев передачи прав на такие объекты.

В соответствии с частью 3 статьи 28.1 Закона о теплоснабжении в случае, если срок, определяемый как разница между датой ввода в эксплуатацию хотя бы одного объекта из числа объектов теплоснабжения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и датой опубликования извещения о проведении соответствующего конкурса, превышает пять лет либо дата ввода в эксплуатацию хотя бы одного объекта из числа данных объектов не может быть определена, передача прав владения и (или) пользования данными объектами осуществляется только по концессионному соглашению (за исключением предоставления в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации указанных прав на такое имущество лицу, обладающему правами владения и (или) пользования сетью инженерно-технического обеспечения, в случае, если передаваемое имущество является частью соответствующей сети инженерно-технического обеспечения и данные часть сети и сеть являются технологически связанными в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности).

Согласно части 1 статьи 13 Федерального закона от 21.07.2005 N 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее - Закон о концессионных соглашениях) концессионное соглашение заключается путем проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения, за исключением случаев, предусмотренных статьей 37 Закона о концессионных соглашениях, а в отношении

объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, отдельных объектов таких систем также случаев, предусмотренных статьями 51, 52, 52.1 Закона о концессионных соглашениях.

Таким образом, права на объекты теплоснабжения, дата ввода в эксплуатацию которых более 5 лет либо дата ввода в эксплуатацию хотя бы одного такого объекта и (или) системы из числа указанных выше объектов и (или) систем не может быть определена, могут быть переданы только по концессионному соглашению, заключенному по итогам проведения конкурентных процедур, за исключением случаев, установленных действующим законодательством.

В силу изложенного, специальными нормами законодательства Российской Федерации, регулируемыми правоотношения в сфере теплоснабжения, в сфере концессионных отношений и подлежащими исполнению органами власти и органами местного самоуправления, установлен специальный порядок передачи прав владения и пользования объектами теплоснабжения, в соответствии с которым передача таких объектов возможна исключительно по концессионным соглашениям.

Вместе с тем, частью 4 статьи 3 Закона о концессионных соглашениях установлено, что объект концессионного соглашения, подлежащий реконструкции, должен находиться в собственности концедента на момент заключения концессионного соглашения. Указанный объект на момент его передачи концедентом концессионеру должен быть свободным от прав третьих лиц.

При этом в соответствии с частью 5 статьи 5 Федерального закона от 07.05.2013 № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации со дня официального опубликования настоящего Федерального закона и до 1 января 2015 года допускалась передача прав владения и (или) пользования объектами теплоснабжения, находящимися в государственной или муниципальной собственности, без учета требований, предусмотренных частями 3 и 4 статьи 28.1 Закона о теплоснабжении, по договору аренды данных объектов на срок до трех лет до передачи прав владения и (или) пользования данными объектами победителю конкурса на право заключения концессионного соглашения, если данные объекты входят в состав объекта концессионного соглашения или в состав иного передаваемого концедентом концессионеру по концессионному соглашению имущества.

Между Комитетом и ООО «Рождественское ЖКХ» 29.04.2011 по итогам аукциона на право заключения договора безвозмездного пользования муниципальным имуществом заключен Договор № 15 безвозмездного пользования (договор ссуды) муниципальным имуществом Увельского района (далее – Договор) сроком на пять лет. Дополнительным соглашением № 1 к Договору от 02.04.2016 в Договор внесены изменения в части срока: добавлен пункт 8.2 «Настоящий договор считается пролонгированным на тех же условиях и на тот же срок, если ни одна из сторон не отказалась от продления договора в письменной форме».

Путем подписания Дополнительного соглашения № 2 к Договору от 02.04.2021 договор пролонгирован на тех же условиях и на тот же срок.

На основании документов, представленных Администрацией в Челябинское УФАС

России, установлено, что нежилое здание котельной площадью 716,8 кв.м, расположенное по адресу: с. Рождественка, ул. Рабочая, 1а, находится в муниципальной собственности, на остальные объекты теплоснабжения, переданные по Договору (оборудование котельной, расположенной по адресу: с. Рождественка, ул. Рабочая, 1а, тепловые сети протяженностью 6114 п.м, нежилое здание котельной площадью 485,8 кв.м, расположенное по адресу: с. Дуванкуль, ул. Сергея Быкова, 2б, оборудование котельной, расположенной по адресу: с. Дуванкуль, ул. Сергея Быкова, 2б, тепловые сети протяженностью 4170 п.м) зарегистрированное право муниципальной собственности отсутствует, данные объекты находятся в реестре муниципальной собственности; дата ввода в эксплуатацию указанных объектов не известна.

Следовательно, объекты теплоснабжения, расположенные на территории Рождественского сельского поселения, могут быть переданы во владение и (или) пользование только по концессионному соглашению.

Сведения и документы, подтверждающие возможность законной передачи муниципального имущества путем заключения Договора и дополнительных соглашений к нему, Комитетом не представлены, антимонопольным органом не получены.

Согласно статье 41.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) дело о нарушении антимонопольного законодательства не может быть возбуждено и возбужденное дело подлежит прекращению по истечении трех лет со дня совершения нарушения антимонопольного законодательства, а при длящемся нарушении антимонопольного законодательства - со дня окончания нарушения или его обнаружения.

Согласно позиции ФАС России при рассмотрении указанных вопросов, юридическое значение имеют также обстоятельства продления (фактического либо путем заключения дополнительного соглашения) договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, и заключенных без проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров.

В этом случае продление договора следует рассматривать как новый юридический факт, в частности, как совершение действий, которые приводят последствиям в виде ограничения конкуренции, в связи с чем срок давности рассмотрения дела о совершении данного правонарушения необходимо исчислять с момента такого продления.

При этом при обнаружении антимонопольным органом факта продления договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, и заключенных без проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров, срок давности рассмотрения дела о совершении данного правонарушения необходимо исчислять с момента такого продления.

Также следует учитывать положения постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17.11.2011 № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды», согласно которым договор аренды, предусматривающий переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, заключенный на новый срок без проведения торгов, является ничтожным (статья 168 ГК РФ), равно как и соглашение о продлении такого договора.

Таким образом, в рассматриваемом случае действиями Комитета по передаче муниципального имущества – объектов теплоснабжения путем фактического продления срока действия Договора дополнительным соглашением № 2 от 02.04.2021 могут создаваться преимущественные условия осуществления предпринимательской деятельности отдельному хозяйствующему субъекту (ООО «Рождественское ЖКХ») ввиду предоставления муниципального имущества в отсутствие конкурентных процедур и с нарушением требований действующего законодательства, ограничения доступа на товарный рынок.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе путем создания преимущественных условий осуществления деятельности отдельным хозяйствующим субъектам, ограничения доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов. Установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Создание конкретному хозяйствующему субъекту преимуществ в осуществлении предпринимательской деятельности является достаточным основанием для признания таких действий нарушающими положения антимонопольного законодательства, в частности, части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции целями закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков. Под конкуренцией понимается 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.

Согласно пункту 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции определено, что одним

из признаков ограничения конкуренции является сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке.

Положения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции направлены, в том числе на защиту неопределенного круга лиц.

Передача муниципального имущества конкретному хозяйствующему субъекту без проведения торгов создает для данного субъекта преимущественные условия в получении указанного имущества во временное владение и (или) пользование и препятствует доступу к муниципальному ресурсу неопределенному кругу лиц, которые также могут иметь намерение приобрести вышеозначенные права в отношении муниципального имущества.

Передача прав владения и (или) пользования в отношении муниципального имущества на конкурентной основе позволяет обеспечить равный доступ к муниципальному имуществу всех заинтересованных в приобретении прав владения и (или) пользования в отношении данного имущества лиц и препятствует ограничению, недопущению, устранению конкуренции.

В соответствии с пунктом 34 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 N 2 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства" при наличии спора о соответствии статье 15 Закона о защите конкуренции правовых актов, решений, действий (бездействия) антимонопольный орган должен доказать факт недопущения, ограничения, устранения конкуренции либо установить угрозу наступления таких последствий на определенном товарном рынке, в том числе в результате нарушения прав и законных интересов отдельных участников рынка, создания для них конкурентных преимуществ или препятствий в конкуренции на товарных рынках. Угроза наступления неблагоприятных последствий для конкуренции в результате принятия правовых актов, совершения действий (бездействия) предполагается и не требует дополнительного доказывания антимонопольным органом в случаях нарушения запретов, прямо сформулированных в частях 1 - 3 статьи 15 Закона, в частности в случаях установления органами публичной власти и иными указанными в данной норме лицами запретов (введения ограничений) в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров, установления для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары.

Действия Комитета по передаче муниципального имущества – объектов теплоснабжения во временное владение и пользование ООО «Рождественское ЖКХ» путем фактического продления срока действия Договора дополнительным соглашением № 2 от 02.04.2021 в нарушение частей 1, 3 статьи 28.1 Закона о теплоснабжении приводят и (или) могут привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции путем создания преимущественных условий осуществления деятельности хозяйствующему субъекту, что противоречит пункту 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии со статьей 39.1 Закона о защите конкуренции в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный

орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения (далее - предупреждение).

В связи с наличием в рассматриваемых действиях Комитета по предоставлению муниципального имущества с нарушением требований действующего законодательства признаков нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, Челябинское УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждает Комитет о необходимости прекращения действий, содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства, и принятия мер по устранению последствий такого нарушения:

1) в срок до 26 декабря 2023 года принять меры, направленные на устранение причин и условий нарушения антимонопольного законодательства, путем:

1.1) информирования ООО «Рождественское ЖКХ» о намерении принять меры по возврату муниципального имущества в муниципальную казну, а также о намерении его предоставления в соответствии с требованиями действующего законодательства, в том числе Закона о концессионных соглашениях, Закона о теплоснабжении, антимонопольного законодательства;

1.2) принятия мер по возврату муниципального имущества – объектов теплоснабжения, переданного ООО «Рождественское ЖКХ» по Договору путем заключения дополнительного соглашения № 2 от 02.04.2021, в муниципальную казну;

1.3) принятия мер, направленных на устранение причин и условий нарушения антимонопольного законодательства, путем обеспечения соблюдения требований антимонопольного законодательства при предоставлении во владение и (или) пользование хозяйствующим субъектам муниципального имущества – объектов теплоснабжения.

О выполнении настоящего предупреждения сообщить в Челябинское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, с приложением подтверждающих документов (надлежащим образом заверенные копии документов, подтверждающих принятие мер по возврату муниципального имущества в муниципальную казну, в том числе уведомление ООО «Рождественское ЖКХ» о намерении принять меры по возврату муниципального имущества, подписанного акта приема-передачи имущества, подтверждающего возврат имущества в казну; документов, подтверждающих основания передачи имущества в пользование в соответствии с требованиями действующего законодательства, в случае принятия решения о предоставлении во владение и (или) пользование хозяйствующим субъектам муниципального имущества – объектов теплоснабжения, например, решения, распоряжения, акты о проведении торгов на право заключения договора, предусматривающего переход прав в отношении муниципального имущества, с приложением извещения о проведении

торгов (с указанием сайта и даты размещения), протоколов, составленных при их проведении, договоров в отношении имущества).

В соответствии с частью 5 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении.

Согласно части 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.