

Дело № 06-16

05-
03/4926

Ответчик:

Глава МО «Холмогорский муниципальный район»

164530, Архангельская область, Холмогорский район, с. Холмогоры,
ул. Набережная им. Горончаровского, д. 21

РЕШЕНИЕ

г. Архангельск

Резолютивная часть решения оглашена 01 ноября 2016 года

Решение изготовлено в полном объеме 03 ноября 2016 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель - <...> руководитель управления

Член
комиссии - <..> начальник отдела контроля органов власти

Член
комиссии - <...> главный специалист-эксперт отдела контроля органов
власти

Член
комиссии - <...> ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов
власти

в присутствии представителей:

от ответчика — <...>,

рассмотрев дело № 06-16, возбужденное в отношении главы муниципального образования «Холмогорский муниципальный район» по признакам нарушения требований части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

02.12.2015 в управление Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области из Прокуратуры Холмогорского района поступили материалы о нарушении требований статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при передаче на основании распоряжений главы МО «Холмогорский муниципальный район» от 31.07.2015 № 1060, от 31.07.2015 № 1065, от 07.08.2015 № 1129, от 24.08.2015 № 1199 в хозяйственное ведение МУП «Холмогорский ВОДОКАНАЛ» и МУП «Холмогорская ВОДООЧИСТКА» муниципального имущества, предназначенного для водоснабжения и водоотведения.

Рассмотрев указанные материалы, Управление Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области установило, что акты органа местного самоуправления: распоряжения главы МО «Холмогорский муниципальный район» от 31.07.2015 № 1060, от 31.07.2015 № 1065, от 07.08.2015 № 1129, от 24.08.2015 № 1199, которыми за МУП «Холмогорский ВОДОКАНАЛ» и МУП «Холмогорская ВОДООЧИСТКА» были закреплены на праве хозяйственного ведения объекты, предназначенные для осуществления водоснабжения и водоотведения, в то время как торги, предусмотренные статьей 41.1 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», не проводились, содержат признаки нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

На основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» 21.01.2016 главе МО «Холмогорский муниципальный район» было выдано предупреждение 02ш-2016 о необходимости в срок до 01.05.2016 отмены распоряжений главы МО «Холмогорский муниципальный район» от 31.07.2015 № 1060, от 31.07.2015 № 1065, от 07.08.2015 № 1129, от 24.08.2015 № 1199, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Глава МО «Холмогорский муниципальный район», полагая, что данное предупреждение незаконно, обратился в Арбитражный суд Архангельской области с заявлением о признании предупреждения недействительным.

Решением Арбитражного суда Архангельской области от 26.04.2016 по делу № А05 1617/2016 в удовлетворении требования о признании недействительным предупреждения Архангельского УФАС России от 21.01.2016 № 05-03/246 было отказано.

Предупреждение от 21.01.2016 № 05-03/246 главой МО «Холмогорский муниципальный район» в установленный срок исполнено не было. Ходатайство о продлении срока исполнения предупреждения в Архангельское УФАС России не поступало.

На основании части 8 статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «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.

10.05.2016 в отношении главы МО «Холмогорский муниципальный район» было возбуждено дело № 06-16 по признакам нарушения требований части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Определением от 09.06.2016 рассмотрение дела № 06-16 было приостановлено до окончания рассмотрения арбитражным судом дела № А05 1617/2016.

Постановлением Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.07.2016 по делу № А05-1617/2016, решение Арбитражного суда Архангельской области от 26.04.2016 по делу № А05-1617/2016 оставлено без изменения, апелляционная жалоба главы муниципального образования «Холмогорский муниципальный район» - без удовлетворения. В порядке кассационного производства судебный акт не оспаривался.

Определением от 23.09.2016 рассмотрение дела № 06-16, возбужденного в отношении органа местного самоуправления МО «Холмогорский муниципальный район» - главы муниципального образования «Холмогорский муниципальный район» по признакам нарушения требований части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», было возобновлено.

В соответствии с частью 5.1 статьи 45 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Архангельским УФАС России проведен анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 06-16, о чем составлен аналитический отчет от 18.10.2016.

Ответчик с вменяемым нарушением антимонопольного законодательства не согласился по основаниям, изложенным в письмах от 18.12.2015 № 3451, от 10.10.2016 № 3765, от 31.10.2016.

19.10.2016 Комиссией Управления Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства было принято заключение об обстоятельствах дела № 06-16.

Письмом от 31.10.2016 представитель ответчика указал на несогласие с выводами, изложенными в заключении об обстоятельствах дела, отметив следующее. В соответствии с частями 1 и 4 статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации. Согласно части 1 статьи 48 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, в случае упряднения таких органов или соответствующих должностей либо изменения перечня полномочий

указанных органов или должностных лиц - органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, к полномочиям которых на момент отмены или приостановления действия муниципального правового акта отнесено принятие (издание) соответствующего муниципального правового акта, а также судом. Исходя из содержания данной нормы, орган местного самоуправления вправе отменить ранее принятый правовой акт, в случае выявления его противоречия закону, если при этом не нарушаются законные права граждан и организаций. Решения о создании и о передаче имущества в хозяйственное ведение муниципальных унитарных предприятий являются распорядительными актами администрации МО «Холмогорский муниципальный район», которая осуществляет свои полномочия собственника имущества своей волей, в своем интересе и по своему усмотрению. В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции 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 предоставления указанных прав на такое имущество на основании международных договоров Российской Федерации (в том числе межправительственных соглашений), федеральных законов, устанавливающих иной порядок распоряжения этим имуществом, актов Президента Российской Федерации, актов Правительства Российской Федерации, решений суда, вступивших в законную силу. Отношения по передаче прав владения и (или) пользования объектами коммунальной инфраструктуры по договору аренды или концессионному соглашению регулируются главой 34 Гражданского кодекса Российской Федерации, Законом № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», Законом № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», тогда как право хозяйственного ведения устанавливается в соответствии с главой 19 Гражданского кодекса Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральным законом от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и не является предметом правового регулирования Закона № 416-ФЗ и Закона № 115-ФЗ. Таким образом, распоряжения приняты главой муниципального образования в пределах компетенции в соответствии с указанными нормами и не противоречат им. Вместе с тем, отмена распоряжений повлечет прекращение предоставления услуг по водоснабжению и водоотведению муниципальными предприятиями и, соответственно, нарушение прав неопределенного круга лиц на получение услуг по водоснабжению и водоотведению. Таким образом, у главы муниципального образования в данном случае отсутствует право на отмену указанных распоряжений.

Ответчик полагает, что указание в заключении об обстоятельствах на позицию ФАС России, изложенную в письме от 05.10.2015 № АД/53812/15, и решение суда по делу № А05 1617/2016 является необоснованным и не доказывает совершение правонарушения.

По мнению ответчика, в материалах дела отсутствуют доказательства того, что

передача имущества в хозяйственное ведение муниципальным предприятиям приводит или может привести к ограничению конкуренции, выводы антимонопольного органа носят предположительный характер. Передача в хозяйственное ведение хозяйствующему субъекту муниципального имущества не может рассматриваться как нарушение антимонопольного законодательства, поскольку орган местного самоуправления действовал в рамках законодательства не предоставляя при этом преимущества отдельным субъектам, которые могли бы привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. Доказательства, подтверждающие факт обращения каких-либо хозяйствующих субъектов с заявками на получение на том или ином праве муниципального имущества, в материалах дела отсутствуют.

По мнению ответчика, антимонопольный орган не выявил товарный рынок и состояние конкуренции на нем в соответствующих географических границах, не установил какие хозяйствующие субъекты действуют на соответствующем рынке, и в чем выразилось получение муниципальными предприятиями преимуществ по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, т.е. не доказал фактические обстоятельства, подтверждающие последствия в виде ограничения, устранения конкуренции. При вынесении заключения не учтены рекомендации Президиума ВС РФ от 16.03.2016 (п. 11) и постановления Пленума ВС РФ от 30.06.2008 № 30 (п. 8). Факт нарушения главой муниципального образования не доказан, действия главы муниципального образования по передаче имущества на праве хозяйственного ведения муниципальным предприятиям соответствуют законодательству, а право отменить спорные распоряжения у главы отсутствует.

В заседании комиссии 01.11.2016 представитель главы муниципального образования «Холмогорский муниципальный район» поддержала доводы, изложенные в письме от 31.10.2016.

Рассмотрев возражения на заключение об обстоятельствах дела, заслушав пояснения представителя ответчика, Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства отмечает, что представленные доводы и доказательства не влияют на квалификацию нарушения и не свидетельствуют об отсутствии нарушения, комиссия считает возможным принять решение по делу 06-16.

По результатам анализа информации и документов, представленных по запросам Архангельского УФАС России, иных материалов дела о нарушении антимонопольного законодательства № 06-16, Комиссией Управления Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области установлено следующее.

В связи с ликвидационными процедурами в отношении ООО «Холмогоры», которое ранее осуществляло водоснабжение и водоотведение в с. Холмогоры, в целях обеспечения бесперебойного снабжения населения и других потребителей услуг, Администрацией МО «Холмогорский муниципальный район» были созданы МУП «Холмогорский ВОДОКАНАЛ» (распоряжение Администрации МО «Холмогорский муниципальный район» от 22.06.2015 № 40) и МУП «Холмогорская ВОДООЧИСТКА» (распоряжение администрации МО

«Холмогорский муниципальный район» от 22.06.2015 № 41).

Распоряжениями главы МО «Холмогорский муниципальный район» от 31.07.2015 № 1060, от 31.07.2015 № 1065, от 07.08.2015 № 1129, от 24.08.2015 № 1199 за данными муниципальными предприятиями были закреплены на праве хозяйственного ведения объекты, предназначенные для осуществления водоснабжения и водоотведения.

Распоряжением от 31.07.2015 № 1065 в хозяйственное ведение МУП «Холмогорская ВОДООЧИСТКА» было передано следующее имущество:

- очистные сооружения, расположенные по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, Матигорский с/с, д. Надручей;
- насосная № 2, расположенная по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, д. Харлово, д. 7В;
- компрессорная, расположенная по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, д. Харлово, д. 7Б;
- блок агротенков и отстойников, расположенная по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, д. Харлово, д. 7А;
- станция биологической очистки, расположенная по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, д. Харлово, д. 7.

Распоряжением от 07.08.2015 № 1129 в хозяйственное ведение МУП «Холмогорская ВОДООЧИСТКА» было передано следующее имущество:

- станция биологической очистки, расположенная по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, с. Холмогоры;
- здание решеток дробилок, расположенное по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, с. Холмогоры;
- здание аэротенков, расположенное по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, с. Холмогоры;
- гидротехнические сооружения, расположенные по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, с. Холмогоры;
- колодец насыщения, расположенный по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, с. Холмогоры;
- контактный резервуар, расположенный по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, с. Холмогоры;
- электрические сети, расположенные по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, с. Холмогоры;
- наружное освещение;
- установка АУН-2;

- лодка Прогресс;

- воздуходувка.

Распоряжением от 31.07.2015 № 1060 в хозяйственное ведение МУП «Холмогорский ВОДОКАНАЛ» было передано следующее имущество:

- водопроводные очистные сооружения насосно-фильтровальной станции, расположенные по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, Матигорский с/с, п. Малая Товра;

- водопровод от села Холмогоры до села Ломоносово;

- групповой водовод Малая Товра — Холмогоры;

- насосная станция 2 подъема, расположенная по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, д. Подгорье, д. 45В,

- водопроводные сети, расположенные по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, МО «Матигорское»;

- водопроводные сети (гараж), расположенные по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, МО «Матигорское»;

- водопроводные сети (Энтузиастов), расположенные по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, МО «Матигорское»;

- водопроводные сети (ПУ), расположенные по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, МО «Матигорское»;

- сети водоснабжения в с. Холмогоры, расположенные по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, МО «Холмогорское», с. Холмогоры;

- канализационные сети, расположенные по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, МО «Холмогорское», с. Холмогоры;

- буровая скважина с водопроводом, расположенная по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, МО «Холмогорское», д. Анашкино;

- канализационные сети, расположенные по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, МО «Матигорское»;

- канализационные сети, расположенные по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, МО «Матигорское», д. Надручей;

- насосная № 1, расположенная по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, Матигорский с/с, д. Заполье, д. 23А.

Распоряжением от 24.08.2015 № 1199 в хозяйственное ведение МУП «Холмогорский ВОДОКАНАЛ» было передано следующее имущество:

- водопроводные сети, расположенные по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, с. Ломоносово;

- здание КНС, расположенное по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, с. Холмогоры, ул. Октябрьская;
- здание канализационной насосной станции, расположенное по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, с. Холмогоры, ул. Шубина, д. 31А;
- напорный канализационный коллектор, расположенный по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, с. Холмогоры;
- дренажно-насосная станция, расположенная по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, с. Холмогоры;
- канализационно-насосная станция, расположенная по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, с. Холмогоры;
- русловый выпуск, расположенный по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, с. Холмогоры;
- здание КНС, расположенное по адресу: расположенное по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, с. Холмогоры;
- здание КНС, расположенное по адресу: расположенное по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, с. Холмогоры;
- здание КНС, расположенное по адресу: расположенное по адресу: Архангельская область, Холмогорский район, с. Холмогоры;
- насос СМ-80-20.

При этом отсутствуют доказательства, что органом местного самоуправления до момента принятия решения о закреплении имущества на праве хозяйственного ведения за муниципальными предприятиями проводились торги на право заключения договора аренды или концессионного соглашения в отношении объектов, предназначенных для водоснабжения и водоотведения, торги были признаны несостоявшимися в связи с отсутствием заявок или допущенных участников, либо того, что единственный участник уклонялся от заключения договора, либо иных обстоятельств, свидетельствующих, что при обеспечении органом местного самоуправления гарантированной законом возможности доступа на рынок водоснабжения и водоотведения путем предоставления прав владения и пользования муниципальным имуществом, предназначенным для водоснабжения и водоотведения, на торгах, хозяйствующих субъектов, заинтересованных в получении прав в отношении муниципального имущества, выявлено не было.

Распоряжениями Администрации МО «Холмогорский муниципальный район» от 05.10.2016 № 1585, № 1589, № 1586, № 1587 в распоряжения от 31.07.2015 № 1060, от 31.07.2015 № 1065, от 07.08.2015 № 1129, от 24.08.2015 № 1199 были внесены дополнения. В соответствии с дополнениями, внесенными в пункт 1 распоряжений, имущество передается в хозяйственное ведение муниципального предприятия до передачи объектов по концессионному соглашению. Распоряжения также дополнены пунктом 4, согласно которому Комитету по управлению имуществом администрации муниципального образования «Холмогорский муниципальный район» поручено подготовить проект решения Собрания депутатов МО

«Холмогорский муниципальный район» «О согласовании заключения концессионного соглашения» в отношении объектов, указанных в пункте 1 каждого распоряжения, для рассмотрения на сессии Собрания депутатов МО «Холмогорский муниципальный район».

Согласно части 2 статьи 209 Гражданского Кодекса Российской Федерации Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Пунктом 1 статьи 215 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что имущество, принадлежащее на праве собственности муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью.

От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов (пункт 2 статьи 125, пункт 2 статьи 215 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Пунктом 3 статьи 215 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с настоящим Кодексом (статьи 294, 296).

В соответствии с пунктом 2 статьи 113, статьей 294 Гражданского кодекса Российской Федерации имущество муниципального унитарного предприятия находится в муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения.

Исходя из положений пункта 1 статьи 299 Гражданского кодекса Российской Федерации право хозяйственного ведения возникает у унитарного предприятия на основании решения собственника о закреплении имущества за этим предприятием.

Согласно статье 51 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами. Муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия.

На основании части 1 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом). Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

В соответствии с частью 1 статьи 216 Гражданского кодекса Российской Федерации право хозяйственного ведения относится к вещным правам лиц, не являющихся собственниками имущества.

Вместе с тем, реализация органом местного самоуправления распорядительных полномочий собственника муниципального имущества, в том числе в части создания муниципальных унитарных предприятий и закреплении за ними на праве хозяйственного ведения муниципального имущества, не может рассматриваться без учета требований статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации, специфики той сферы экономической деятельности, того товарного рынка на котором осуществляет деятельность муниципальное предприятие, а также целей и задач государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р, ставится задача модернизации жилищно-коммунальной сферы и обеспечения доступности расходов на эксплуатацию жилья и оплаты жилищно-коммунальных услуг для всего населения через развитие конкуренции в управлении жилищным фондом и его обслуживании, привлечение субъектов частного предпринимательства к управлению и инвестированию в жилищно-коммунальную инфраструктуру, совершенствование тарифной политики и развитие механизмов частно-государственного партнерства в сфере предоставления коммунальных услуг.

В Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 600 содержится поручение Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации принять меры по улучшению качества предоставления жилищно-коммунальных услуг, в том числе путем обеспечения конкуренции на рынке этих услуг на региональном и местном уровнях, обеспечить создание благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства в целях решения задач модернизации и повышения энергоэффективности объектов коммунального хозяйства, в том числе установление долгосрочных (не менее чем на три года) тарифов на коммунальные ресурсы, а также определение величины тарифов в зависимости от качества и надежности предоставляемых ресурсов.

Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.01.2016 № 80-р, в качестве ключевого направления предусматривает развитие предпринимательства, усиление конкурентной среды и привлечение частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства, в том числе осуществления регулируемых видов деятельности по поставке коммунальных ресурсов (предоставления коммунальных услуг), включающих в себя холодное водоснабжение, водоотведение, горячее водоснабжение,

теплоснабжение, а также обращение с твердыми коммунальными отходами.

Основной задачей органов государственной власти в сфере жилищно-коммунального хозяйства является создание системы нормативно-правового регулирования, обеспечивающей эффективное функционирование и устойчивое развитие жилищно-коммунального хозяйства, предусматривающей, в том числе, сокращение административных процедур, предотвращение коррупции.

Для обеспечения модернизации инвестиционно непривлекательных объектов жилищно-коммунального хозяйства необходимо принимать специальные меры, направленные на стимулирование консолидации активов предприятий, контролируемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, на уровне субъектов Российской Федерации с последующей их передачей в управление частным операторам на основе концессионных соглашений.

Для достижения стратегической цели и решения поставленных задач необходимо осуществить меры и мероприятия, направленные на развитие предпринимательства, включая развитие конкуренции, привлечение частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства на рыночных условиях.

В целях модернизации и повышения энергетической эффективности объектов жилищно-коммунального хозяйства должны будут реализовываться такие задачи как обеспечение благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства, а также ликвидация неэффективного управления объектами жилищно-коммунального хозяйства, осуществляемого унитарными предприятиями.

Основными мероприятиями, реализация которых должна быть обеспечена в целях создания благоприятных условий, направленных на привлечение частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства для решения задач модернизации и повышения энергетической эффективности объектов жилищно-коммунального хозяйства, являются: передача имущества государственных и муниципальных предприятий, управление которыми признано неэффективным, в концессию на базе утвержденных критериев эффективности унитарных предприятий, организация органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления работы по передаче объектов жилищно-коммунального хозяйства частному инвестору на основании концессионных соглашений. С 2015 года начат активный процесс передачи объектов коммунальной инфраструктуры в концессию по новым правилам. В результате реализации мероприятий, предусмотренных Стратегией, к 2020 году можно обеспечить передачу около 80 процентов объектов жилищно-коммунального хозяйства, находящихся в управлении унитарных предприятий, частным операторам.

Одной из важнейших задач Стратегии является практическая реализация всех принятых решений, завершение субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления утверждения схем водоснабжения и водоотведения, теплоснабжения, программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, регистрации прав государственной (муниципальной) собственности на объекты жилищно-коммунального хозяйства, передача объектов жилищно-коммунального хозяйства, находящихся в управлении неэффективных

унитарных предприятий, частным операторам, а также планомерная и системная работа с потенциальными инвесторами.

Таким образом, создание государственных и муниципальных предприятий в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в том числе в сфере водоснабжения и водоотведения не соответствует целям и задачам государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Обеспечение условий для развития конкуренции, создание благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства, переход к долгосрочному инвестиционному планированию и тарифному регулированию, основаны на развитии концессионной модели государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

Часть 4 статьи 8 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» устанавливает исчерпывающий перечень случаев создания государственных и муниципальных унитарных предприятий. По сути, возможность создания государственных и муниципальных унитарных предприятий обусловлена необходимостью обеспечения безопасности государства, необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий, необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной.

Государственной политикой в сфере жилищно-коммунального хозяйства и принятыми в ее развитие нормативно-правовыми актами, например, Федеральным законом от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», предусмотрено, что осуществление полномочий по организации в границах поселения, городского округа водоснабжения населения и водоотведения реализуется посредством передачи прав владения и (или) пользования централизованными системами горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельными объектами таких систем, находящимися в муниципальной собственности, по договорам их аренды или по концессионным соглашениям, за исключением случаев передачи прав владения, пользования, распоряжения такими системами и (или) объектами в соответствии с законодательством Российской Федерации о приватизации.

Таким образом, до исчерпания возможности заключения в отношении объектов водоснабжения и водоотведения, находящихся в государственной и муниципальной собственности договоров аренды или концессионных соглашений, принятие решения о создании муниципальных предприятий и наделение муниципального предприятия имуществом, предназначенным для осуществления водоснабжения и водоотведения, не будет соответствовать целям создания государственных и муниципальных предприятий, предусмотренных Федеральным законом от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», а также целям и задачам государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства, которые прямо предусматривают необходимость обеспечения передачи объектов жилищно-коммунального хозяйства, находящихся в управлении унитарных предприятий, частным операторам, развитие предпринимательства, включая развитие конкуренции, привлечение частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства на рыночных условиях.

В соответствии со статьей 51 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьями 10, 209 Гражданского кодекса Российской Федерации, собственник вправе совершать в отношении принадлежащего ему имущества действия, не противоречащие закону и иным правовым актам, в том числе соблюдать установленные этими законами и нормативными актами (например, Федеральным законом от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении») ограничения, не допуская использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции.

С момента официального опубликования (08.05.2013) Федерального закона от 07.05.2013 № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» передача прав владения и (или) пользования централизованными системами горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельными объектами таких систем, находящимися в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с учетом требований, установленных статьей 41.1 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее - Закон о водоснабжении и водоотведении).

Частью 1 статьи 41.1 Закона о водоснабжении и водоотведении предусмотрено, что передача прав владения и (или) пользования централизованными системами горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельными объектами таких систем, находящимися в государственной или муниципальной собственности, осуществляется по договорам аренды таких систем и (или) объектов, 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 установленных настоящим Федеральным законом особенностей, или по концессионным соглашениям, заключенным в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о концессионных соглашениях, за исключением случая, предусмотренного частью 1 статьи 9 данного закона.

Согласно части 2 статьи 41.1 Закона о водоснабжении и водоотведении, осуществление полномочий по организации в границах поселения, городского округа водоснабжения населения и водоотведения посредством передачи прав владения и (или) пользования централизованными системами горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельными объектами таких систем, находящимися в муниципальной собственности, реализуется по договорам их аренды или по концессионным соглашениям, за исключением случаев передачи прав владения, пользования, распоряжения такими системами и (или) объектами в соответствии с законодательством Российской Федерации о приватизации.

Таким образом, с учетом положений части 2 статьи 41.1 Закона о водоснабжении и водоотведении полномочия органа местного самоуправления по передаче централизованных систем холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем могут быть реализованы только по договорам аренды объектов водоснабжения и водоотведения или по концессионным

соглашениям. Единственное исключение законодатель установил для передачи прав владения, пользования, распоряжения такими системами и (или) объектами в соответствии с законодательством Российской Федерации о приватизации.

При этом частью 3 статьи 41.1 Закона о водоснабжении и водоотведении установлено, что в случае, если срок, определяемый как разница между датой ввода в эксплуатацию хотя бы одного объекта из числа объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения или одной системы из числа таких систем, одного отдельного объекта таких систем, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и датой опубликования извещения о проведении конкурса, превышает пять лет либо дата ввода в эксплуатацию хотя бы одного такого объекта или одной такой системы, одного отдельного объекта таких систем не может быть определена, передача прав владения и (или) пользования такими объектами или системами осуществляется только по концессионным соглашениям (за исключением предоставления в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации указанных прав на это имущество лицу, обладающему правами владения и (или) пользования сетью инженерно-технического обеспечения, в случаях, если это имущество является частью соответствующей сети инженерно-технического обеспечения и данная часть сети и сеть являются технологически связанными в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности).

Договор аренды систем и (или) объектов, указанных в части 1 статьи 41.1 Закона о водоснабжении и водоотведении, заключается по результатам проведения конкурса на право заключения этого договора в порядке, установленном антимонопольным законодательством Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, с учетом установленных настоящим Федеральным законом особенностей и на условиях, предусмотренных конкурсной документацией, а также в заявке на участие в конкурсе, поданной участником торгов, с которым заключается договор (часть 6 статьи 41.1 Закона о водоснабжении и водоотведении).

На основании части 1 статьи 13 Федерального закона от 21.07.2005 № 115 ФЗ «О концессионных соглашениях» концессионное соглашение заключается путем проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения, за исключением случаев, предусмотренных статьей 37 данного закона.

Конкурс на право заключения концессионного соглашения, объектом которого являются системы и (или) объекты, указанные в части 1 статьи 41.1 Закона о водоснабжении и водоотведении, является открытым (часть 5 статьи 41.1 Закона о водоснабжении и водоотведении).

С учетом изложенного, с 08.05.2013 передача органом местного самоуправления прав владения и (или) пользования централизованными системами горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, находящимися в муниципальной собственности, возможна только по договорам аренды или концессионным соглашениям, за исключением случаев, установленных частью 2 статьи 41.1 Закона о водоснабжении и водоотведении.

Поскольку централизованные системы горячего водоснабжения, холодного

водоснабжения и (или) водоотведения, находящиеся в муниципальной собственности, являются имуществом, в отношении которого установлены особенности передачи прав владения и (или) пользования, то закрепление его на праве хозяйственного ведения за муниципальным унитарным предприятием незаконно.

Принятие решения о наделении муниципального предприятия имуществом, предназначенным для осуществления водоснабжения и водоотведения, не соответствует целям и задачам государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства, которые прямо предусматривают необходимость обеспечения передачи объектов жилищно-коммунального хозяйства, находящихся в управлении унитарных предприятий, частным операторам, развитие предпринимательства, включая развитие конкуренции, привлечение частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства на рыночных условиях. Кроме того, указанное может привести к нарушению требований абзаца 2 части 1 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации, части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» установлено, что федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку 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).

Статья 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» определяет конкуренцию как 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.

Признаками ограничения конкуренции является 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.

С позиции законодательства о защите конкуренции все хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность на товарном рынке, должны быть поставлены в равные условия с тем, чтобы каждый из них за счет самостоятельных действий был способен повлиять на условия обращения товара на товарном рынке, что одновременно исключает возможность одностороннего влияния какого-либо хозяйствующего субъекта на общие условия обращения товара на товарном рынке.

Под недопущением конкуренции следует понимать такую ситуацию, когда в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) исключается любая возможность конкуренции. Ограничение конкуренции подразумевает то, что в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) существенно снижается возможность конкуренции. Устранение конкуренции свидетельствует о том, что в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) постепенно устраняется (минимизируется) возможность конкуренции.

В соответствии с частью 5.1 статьи 45 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган проводит анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

Пунктом 1.3 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 (далее — Порядок) предусмотрено, что по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции, анализ состояния конкуренции на товарном рынке проводится с особенностями, установленными пунктом 10.7 настоящего Порядка

На основании пункта 10.7 Порядка по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», анализ состояния конкуренции на товарном рынке включает следующие этапы:

а) определение временного интервала исследования товарного рынка;

б) определение продуктовых границ товарного рынка;

в) определение географических границ товарного рынка. При определении таких границ могут приниматься во внимание, в частности: границы территории, на которой осуществляют свои полномочия соответствующие федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, организации, участвующие в

предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации; границы территорий, на которых действуют хозяйствующие субъекты, на деятельность которых оказали или могли оказать негативное влияние соответствующие акты, действия (бездействие); границы территорий, на которые поставляется товар и с которых поставляется товар;

г) оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия).

На основании пункта 2.1 Порядка временной интервал исследования товарного рынка определяется в зависимости от цели исследования, особенностей товарного рынка.

В рассматриваемом случае целью анализа является оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта органом местного самоуправления о закреплении объектов водоснабжения и водоотведения за муниципальными предприятиями на праве хозяйственного ведения.

Муниципальное имущество, предназначенное для водоснабжения и водоотведения было передано в хозяйственное ведение МУП «Холмогорский ВОДОКАНАЛ» и МУП «Холмогорская ВОДООЧИСТКА» на основании распоряжений главы МО «Холмогорский муниципальный район» от 31.07.2015 № 1060, от 31.07.2015 № 1065, от 07.08.2015 № 1129, от 24.08.2015 № 1199.

Таким образом, временной интервал исследования товарного рынка был определен с 31.07.2015 по дату составления аналитического отчета 18.10.2016.

Распоряжениями от 31.07.2015 № 1065, от 07.08.2015 № 1129 в хозяйственное ведение МУП «Холмогорская ВОДООЧИСТКА» были переданы: очистные сооружения, насосная № 2, компрессорная, блок агротенков и отстойников, станции биологической очистки, здание решеток дробилок, здание аэротенков, гидротехнические сооружения, колодец насыщения, контактный резервуар, электрические сети, наружное освещение, установка АУН-2, лодка Прогресс, воздуходувка.

Распоряжениями от 31.07.2015 № 1060, от 24.08.2015 № 1199 в хозяйственное ведение МУП «Холмогорский ВОДОКАНАЛ» были переданы: водопроводные очистные сооружения насосно-фильтровальной станции, водопровод от села Холмогоры до села Ломоносово; групповой водовод Малая Товра — Холмогоры; насосная станция 2 подъема, водопроводные сети, канализационные сети, буровая скважина с водопроводом, насосная № 1, здания канализационных насосных станций, напорный канализационный коллектор, дренажно-насосная станция, русловый выпуск, насос СМ-80-20.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ

«О водоснабжении и водоотведении» под водоснабжением понимается водоподготовка, транспортировка и подача питьевой или технической воды абонентам с использованием централизованных или нецентрализованных систем холодного водоснабжения (холодное водоснабжение) или приготовление, транспортировка и подача горячей воды абонентам с использованием централизованных или нецентрализованных систем горячего водоснабжения (горячее водоснабжение). Водоподготовка представляет собой обработку воды, обеспечивающую ее использование в качестве питьевой или технической воды. Под водоотведение понимается прием, транспортировка и очистка сточных вод с использованием централизованной системы водоотведения. Водопроводная сеть - комплекс технологически связанных между собой инженерных сооружений, предназначенных для транспортировки воды, за исключением инженерных сооружений, используемых также в целях теплоснабжения. Канализационная сеть - комплекс технологически связанных между собой инженерных сооружений, предназначенных для транспортировки сточных вод. Централизованная система холодного водоснабжения - комплекс технологически связанных между собой инженерных сооружений, предназначенных для водоподготовки, транспортировки и подачи питьевой и (или) технической воды абонентам. Централизованная система водоотведения (канализации) - комплекс технологически связанных между собой инженерных сооружений, предназначенных для водоотведения. Под организацией, осуществляющей холодное водоснабжение и (или) водоотведение (организация водопроводно-канализационного хозяйства), понимается юридическое лицо, осуществляющее эксплуатацию централизованных систем холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем.

Водоснабжение и водоотведение с использованием централизованных систем, систем коммунальной инфраструктуры входит в сферу деятельности субъектов естественной монополии, в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

Определение продуктовых границ товарного рынка, находящегося в состоянии естественной монополии, производится согласно сферам деятельности субъектов естественных монополий, указанных в пункте 1 статьи 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

Таким образом, продуктовыми границами рассматриваемого товарного рынка являются услуги водоснабжения и водоотведения.

В соответствии с пунктом 4.7 Порядка, в сфере услуг субъектов естественных монополий географические границы товарных рынков определяются с учетом особенностей, предусмотренных законодательством Российской Федерации, предоставления этих услуг на соответствующих товарных рынках, в том числе на основании одного или нескольких критериев: административно-территориального критерия (территория Российской Федерации, территория федерального округа Российской Федерации, территория экономических районов Российской Федерации, территория субъекта Российской Федерации, территория (района, города, пгт, иное) субъекта Российской Федерации); организационного критерия (территория деятельности хозяйствующего субъекта, территория деятельности филиала хозяйствующего субъекта); технологического критерия (наличие и расположение технологической инфраструктуры (сетей), включая доступ к

инфраструктуре и ее использованию (подключение к сетям).

С технологической точки зрения невозможна ситуация, чтобы потребитель имел на выбор несколько сетей водоснабжения, сетей канализации. Прокладка дублирующих сетей не целесообразна, в виду значительных первоначальных капитальных вложений и длительных сроках окупаемости.

С учетом изложенного, географические границы рынка водоснабжения и водоотведения определяются границами присоединенных сетей.

Естественная монополия это состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров.

Вход на рынок услуг водоснабжения и водоотведения обусловлен приобретением прав в отношении объектов коммунальной инфраструктуры, предназначенных для водоснабжения и водоотведения.

Применительно к рынку водоснабжения и водоотведения необходимость правомерной конкурентной борьбы (соперничества) возникает при входе на товарный рынок, именно тогда, когда формируются законные условия определенной сферы обращения товара. При этом самостоятельные действия каждого из конкурентов, их соперничество предполагаются ранее, нежели товар вводится в оборот.

При этом, одним из основных приоритетов государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства является развитие конкуренции. Значимым аспектом развития конкуренции за доступ на рынок услуг водоснабжения и водоотведения является возможность получения прав в отношении государственного и муниципального имущества по результатам нормативно закреплённой процедуры конкурентного отбора.

В целях обеспечения равного доступа для всех заинтересованных лиц к государственному или муниципальному имуществу, предназначенному для водоснабжения и водоотведения, и выбора наиболее эффективного правообладателя действующим законодательством Российской Федерации, а именно Федеральным законом от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» определен особый порядок распоряжения указанным имуществом - по договорам аренды таких систем и (или) объектов, которые заключаются в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства Российской Федерации с учетом установленных данным законом особенностей, или по концессионным соглашениям, заключенным в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о концессионных соглашениях.

Договор аренды систем и (или) объектов, указанных в части 1 статьи 41.1 Закона о водоснабжении и водоотведении, заключается по результатам проведения

конкурса на право заключения этого договора в порядке, установленном антимонопольным законодательством Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, с учетом установленных настоящим Федеральным законом особенностей и на условиях, предусмотренных конкурсной документацией, а также в заявке на участие в конкурсе, поданной участником торгов, с которым заключается договор (часть 6 статьи 41.1 Закона о водоснабжении и водоотведении).

На основании части 1 статьи 13 Федерального закона от 21.07.2005 № 115 ФЗ «О концессионных соглашениях» концессионное соглашение заключается путем проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения, за исключением случаев, предусмотренных статьей 37 данного закона. Конкурс на право заключения концессионного соглашения, объектом которого являются системы и (или) объекты, указанные в части 1 статьи 41.1 Закона о водоснабжении и водоотведении, является открытым (часть 5 статьи 41.1 Закона о водоснабжении и водоотведении).

Нормативное закрепление процедуры торгов направлено на обеспечение возможности для получения физическими и юридическими лицами прав в отношении государственного или муниципального имущества, развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечения гласности и прозрачности при передаче прав в отношении государственного или муниципального имущества, предотвращения коррупции и других злоупотреблений.

Согласно правовой позиции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 05.04.2011 № 14686/10 достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции. В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающих состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить право пользования муниципальным имуществом, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Учитывая, что согласно статье 2 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником, муниципальное унитарное предприятие является хозяйствующим субъектом в понятии статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Соответственно, муниципальному предприятию должны быть созданы равные с другими хозяйствующими субъектами условия доступа на товарный рынок.

Рассматриваемыми распоряжениями главы МО «Холмогорский муниципальный район» за МУП «Холмогорский ВОДОКАНАЛ» и МУП «Холмогорская ВОДООЧИСТКА» были закреплены на праве хозяйственного ведения объекты,

предназначенные для осуществления водоснабжения и водоотведения.

В данном случае не установлено обстоятельств, свидетельствующих, что при обеспечении органом местного самоуправления гарантированной законом возможности доступа на рынок водоснабжения и водоотведения путем предоставления прав владения и пользования муниципальным имуществом, предназначенным для водоснабжения и водоотведения, на торгах, не было выявлено хозяйствующих субъектов, заинтересованных в получении прав в отношении муниципального имущества. Органом местного самоуправления до момента принятия решения о закреплении имущества на праве хозяйственного ведения за муниципальным предприятием торги на право заключения договора аренды или концессионного соглашения в отношении объектов, предназначенных для водоснабжения и водоотведения, не проводились.

Орган местного самоуправления с учетом вышеприведенных обстоятельств ограничил возможность для получения хозяйствующими субъектами прав в отношении муниципального имущества, предназначенного для водоснабжения и водоотведения, в порядке, предусмотренном статьей 41.1 Закона о водоснабжении и водоотведении, что препятствует развитию добросовестной конкуренции за доступ на рынок.

В результате, доступ на рынок водоснабжения и водоотведения, находящийся в состоянии естественной монополии, вне процедуры конкурентного отбора получили МУП «Холмогорский ВОДОКАНАЛ» и МУП «Холмогорская ВОДООЧИСТКА», при том, что мер, направленных на реализацию приоритетных направлений государственной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства в части развития конкуренции и привлечения частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства на рыночных условиях, органом местного самоуправления предпринято не было.

В соответствии со статьей 8 Устава муниципального образования «Холмогорский муниципальный район» глава муниципального образования «Холмогорский муниципальный район» наделен правом издавать (принимать) муниципальные индивидуальные правовые акты, не носящие нормативного характера, в форме распоряжений главы муниципального образования и распоряжений администрации муниципального образования «Холмогорский муниципальный район». Глава муниципального образования «Холмогорский муниципальный район» в пределах своих полномочий издает распоряжения администрации муниципального образования «Холмогорский муниципальный район» по вопросам организации работы администрации. Глава муниципального образования «Холмогорский муниципальный район» издает распоряжения главы муниципального образования по иным вопросам, отнесенным к его компетенции Уставом МО «Холмогорский муниципальный район» в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На основании статьи 33 Устава муниципального образования «Холмогорский муниципальный район» в полномочия главы муниципального образования «Холмогорский муниципальный район» входит издание постановлений и распоряжений администрации муниципального образования «Холмогорский

муниципальный район».

В соответствии с разделом 2 Положения о порядке владения, пользования и распоряжения имуществом, принадлежащим на праве собственности муниципальному образованию «Холмогорский муниципальный район», утвержденного решением Собрания депутатов МО «Холмогорский муниципальный район» от 06.02.2007 № 122, в полномочия главы муниципального образования «Холмогорский муниципальный район» входит издание нормативных и индивидуальных правовых актов по вопросам владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом в пределах своей компетенции, принятие решения о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, принятие решений о передаче имущества в хозяйственное ведение и оперативное управление. Пунктом 4.2 Положения предусмотрено, что глава МО «Холмогорский муниципальный район» принимает решение о наделении муниципального унитарного предприятия муниципальным имуществом на праве хозяйственного ведения.

Издание главой муниципального образования «Холмогорский муниципальный район» распоряжения от 31.07.2015 № 1060, от 24.08.2015 № 1199, которыми за МУП «Холмогорский ВОДОКАНАЛ» были закреплены на праве хозяйственного ведения объекты, предназначенные для осуществления водоснабжения и водоотведения, и распоряжения от 31.07.2015 № 1065, от 07.08.2015 № 1129, которыми за МУП «Холмогорская ВОДООЧИСТКА» были закреплены на праве хозяйственного ведения объекты, предназначенные для осуществления водоснабжения и водоотведения, в то время как торги, предусмотренные статьей 41.1 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», не проводились, привело или могло привести к устранению конкуренции за доступ на рынок водоснабжения и водоотведения, что свидетельствует о нарушении части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Возможность для получения хозяйствующими субъектами прав в отношении муниципального имущества, предназначенного для водоснабжения и водоотведения, в порядке, предусмотренном статьей 41.1 Закона о водоснабжении и водоотведении, была ограничена, что препятствует развитию добросовестной конкуренции за доступ на рынок. В результате, доступ на рынок водоснабжения и водоотведения, находящийся в состоянии естественной монополии, вне процедуры конкурентного отбора получили МУП «Холмогорский ВОДОКАНАЛ» и МУП «Холмогорская ВОДООЧИСТКА».

Причины, по которым объекты водоснабжения и водоотведения были закреплены на праве хозяйственного ведения за МУП «Холмогорский ВОДОКАНАЛ» и МУП «Холмогорская ВОДООЧИСТКА» (в том числе избежание возникновения угрозы нарушения обеспечения надежного и бесперебойного водоснабжения и водоотведения) не имеют правового значения для установления факта нарушения требований Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Ответчику была предоставлена возможность устранения последствий нарушения, а также причин и условий, способствовавших возникновению нарушения, без возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Так, главе МО «Холмогорский муниципальный район» 21.01.2016 было выдано предупреждение о необходимости в срок до 01.05.2016 отмены распоряжений главы МО «Холмогорский муниципальный район» от 31.07.2015 № 1060, от 31.07.2015

№ 1065, от 07.08.2015 № 1129, от 24.08.2015 № 1199, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

На основании части 7 статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «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.

Предоставленной возможностью ответчик не воспользовался, предупреждение исполнено не было.

Оценивая необходимости выдачи предписания, комиссия отмечает следующее.

Распоряжениями Администрации МО «Холмогорский муниципальный район» от 05.10.2016 № 1585, № 1589, № 1586, № 1587 в распоряжения от 31.07.2015 № 1060, от 31.07.2015 № 1065, от 07.08.2015 № 1129, от 24.08.2015 № 1199 были внесены дополнения, в соответствии с которыми имущество передается в хозяйственное ведение муниципального предприятия до передачи объектов по концессионному соглашению, а Комитету по управлению имуществом администрации муниципального образования «Холмогорский муниципальный район» поручено подготовить проект решения Собрания депутатов МО «Холмогорский муниципальный район» «О согласовании заключения концессионного соглашения» в отношении объектов, указанных в пункте 1 распоряжения, для рассмотрения на сессии Собрания депутатов МО «Холмогорский муниципальный район».

Указанные обстоятельства не отменяют того факта, что закрепление централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, находящихся в муниципальной собственности, на праве хозяйственного ведения за муниципальным унитарным предприятием не соответствует законодательству Российской Федерации, регулиющему отношения по распоряжению муниципальным имуществом, предназначенным для водоснабжения и водоотведения, и что с момента издания распоряжений от 31.07.2015 № 1060, от 31.07.2015 № 1065, от 07.08.2015 № 1129, от 24.08.2015 № 1199 доступ на рынок водоснабжения и водоотведения, находящийся в состоянии естественной монополии, вне процедуры конкурентного отбора получили МУП «Холмогорский ВОДОКАНАЛ» и МУП «Холмогорская ВОДООЧИСТКА».

Представитель ответчика, указывая на возможность закрепления объектов водоснабжения и водоотведения за муниципальными предприятиями на праве хозяйственного ведения в случае возникновения угрозы обеспечения надежного и бесперебойного водоснабжения и водоотведения до передачи таких объектов концедентом концессионеру по концессионному соглашению, ссылается на положения части 1.1 статьи 5 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Данной нормой предусмотрено, что в случае, если объектом концессионного соглашения является имущество, предусмотренное пунктами 1 и 11 (системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства, в том числе объекты тепло-, газо- и энергоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, объекты, на которых осуществляются обработка,

утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов, объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений, объекты, предназначенные для благоустройства территорий, а также объекты социального обслуживания граждан) части 1 статьи 4 данного закона и принадлежащее государственному или муниципальному унитарному предприятию на праве хозяйственного ведения, такое предприятие участвует на стороне концедента в обязательствах по концессионному соглашению и осуществляет отдельные полномочия концедента наряду с иными лицами, которые могут их осуществлять в соответствии с настоящим Федеральным законом. Осуществляемые таким предприятием полномочия концедента, в том числе полномочия по передаче объекта концессионного соглашения и (или) иного передаваемого концедентом концессионеру по концессионному соглашению имущества, определяются концессионным соглашением. При этом такое государственное или муниципальное унитарное предприятие передает концессионеру права владения и пользования недвижимым имуществом, входящим в состав объекта концессионного соглашения и (или) иного передаваемого концедентом концессионеру по концессионному соглашению имущества, и подписывает соответствующие акты приема-передачи.

По мнению комиссии, положения части 1.1 статьи 5 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» с учетом требований, установленных статьей 41.1 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», не дают оснований для возможности закрепления объектов водоснабжения и водоотведения за муниципальными предприятиями на праве хозяйственного ведения (в том числе на какой-либо период), поскольку централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, находящиеся в муниципальной собственности, являются имуществом, в отношении которого с момента официального опубликования (08.05.2013) Федерального закона от 07.05.2013 № 103-ФЗ установлены особенности передачи прав владения и (или) пользования, то закрепление его на праве хозяйственного ведения за муниципальным унитарным предприятием недопустимо.

На момент принятия решения по делу 06-16 лицо, в пользование которого может быть передано имущество, предназначенное для водоснабжения и водоотведения, по результатам конкурса на право заключения концессионного соглашения не определено, торги не объявлены.

С учетом изложенного, предпринятые действия по внесению изменений в распоряжения от 31.07.2015 № 1060, от 31.07.2015 № 1065, от 07.08.2015 № 1129, от 24.08.2015 № 1199 не могут быть расценены как прекращение нарушения антимонопольного законодательства.

Согласно разделу 2 решения Собрания депутатов МО «Холмогорский муниципальный район» от 02.10.2014 № 29 «Об утверждении Положения о концессионных соглашениях, объектом которых является имущество МО «Холмогорский муниципальный район», которым установлены полномочия органов местного самоуправления, предусмотрено, что Собрание депутатов МО «Холмогорский муниципальный район» дает согласие администрации МО «Холмогорский муниципальный район» на заключение концессионного соглашения в отношении объектов недвижимости, находящихся в муниципальной

собственности МО «Холмогорский муниципальный район», а администрация МО «Холмогорский муниципальный район» заключает концессионное соглашение, в порядке, предусмотренном законодательством, и на условиях, определенных решением о заключении концессионного соглашения, конкурсной документацией и представленным победителем конкурса предложением, администрация также осуществляет подготовку конкурсной документации.

С учетом полномочий главы муниципального образования «Холмогорский муниципальный район» по изданию нормативных и индивидуальных правовых актов по вопросам владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом, допущенное нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» может быть устранено путем внесения изменений в распоряжение от 31.07.2015 № 1060 (в редакции распоряжения от 05.10.2016 № 1585), распоряжение от 31.07.2015 № 1065 (в редакции распоряжения от 05.10.2016 № 1589), распоряжение от 07.08.2015 № 1129 (в редакции распоряжения от 05.10.2016 № 1586), распоряжение от 24.08.2015 № 1199 (в редакции распоряжения от 05.10.2016 № 1587), а именно: из распоряжений от 31.07.2015 № 1060, от 24.08.2015 № 1199 надлежит исключить положения о передаче в хозяйственное ведение муниципального унитарного предприятия «Холмогорский ВОДОКАНАЛ» имущества, предназначенного для водоснабжения и водоотведения, из распоряжений от 31.07.2015 № 1065, от 07.08.2015 № 1129 надлежит исключить положения о передаче в хозяйственное ведение муниципального унитарного предприятия «Холмогорская ВОДООЧИСТКА» имущества, предназначенного для водоснабжения и водоотведения.

Комиссия устанавливает срок исполнения предписания до 10.04.2017. В указанный срок органам местного самоуправления МО «Холмогорский муниципальный район» следует принять меры, направленные на обеспечение равного доступа хозяйствующих субъектов к пользованию объектами водоснабжения и водоотведения на условиях концессии путем организации и проведения торгов в соответствии с Федеральным законом от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» и Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», чем будут достигнуты цели обеспечения населения и организаций услугами водоснабжения и водоотведения и определения лица, в пользование которого может быть передано муниципальное имущество, предназначенное для водоснабжения и водоотведения, на законных основаниях.

На основании изложенного и руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1–4 статьи 41, статьей 49, 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства,

РЕШИЛА:

1. Признать изданные главой муниципального образования «Холмогорский муниципальный район» распоряжения от 31.07.2015 № 1060, от 24.08.2015 № 1199, которыми за МУП «Холмогорский ВОДОКАНАЛ» были закреплены на праве

хозяйственного ведения объекты, предназначенные для осуществления водоснабжения и водоотведения, и распоряжения от 31.07.2015 № 1065, от 07.08.2015 № 1129, которыми за МУП «Холмогорская ВОДООЧИСТКА» были закреплены на праве хозяйственного ведения объекты, предназначенные для осуществления водоснабжения и водоотведения, в то время как торги, предусмотренные статьей 41.1 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», не проводились, противоречащими части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Выдать главе муниципального образования Холмогорский муниципальный район» предписание о внесении изменений в распоряжение от 31.07.2015 № 1060 (в редакции распоряжения от 05.10.2016 № 1585), распоряжение от 31.07.2015 № 1065 (в редакции распоряжения от 05.10.2016 № 1589), распоряжение от 07.08.2015 № 1129 (в редакции распоряжения от 05.10.2016 № 1586), распоряжение от 24.08.2015 № 1199 (в редакции распоряжения от 05.10.2016 № 1587), а именно:

- исключить из распоряжения от 31.07.2015 № 1060, от 24.08.2015 № 1199 положения о передаче в хозяйственное ведение муниципального унитарного предприятия «Холмогорский ВОДОКАНАЛ» имущества, предназначенного для водоснабжения и водоотведения;

- исключить из распоряжения от 31.07.2015 № 1065, от 07.08.2015 № 1129 положения о передаче в хозяйственное ведение муниципального унитарного предприятия «Холмогорская ВОДООЧИСТКА» имущества, предназначенного для водоснабжения и водоотведения.

Предписание исполнить в срок до 10.04.2017.

Информацию об исполнении предписания представить в срок до 12.04.2017.

3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Архангельского УФАС России для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена статьей 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии со статьей 52 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» решение и (или) предписание антимонопольного органа могут быть обжалованы в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания. Решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа могут быть также обжалованы в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа.

Председатель комиссии:

И.И.И.И.И.

ЧЛЕНЫ КОМИССИИ: