

Дело № 13-17

Ответчик:

Администрация МО «Онежский муниципальный район»

РЕШЕНИЕ

г. Архангельск

Резолютивная часть решения оглашена 10 мая 2017 года

Решение изготовлено в полном объеме 12 мая 2017 года

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

Председатель - Бугаев Д.В. руководитель управления

Член комиссии - Нестеренко Е.В. начальник отдела контроля органов власти

Член комиссии - Красильникова Е.И. главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти

Член комиссии - Емельянова Г.С. ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти

в отсутствие представителей ответчика, уведомленного о дате, времени и месте рассмотрения дела, рассмотрев дело № 13-17, возбужденное в отношении администрации муниципального образования «Онежский муниципальный район» по признакам нарушения требований части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

По результатам рассмотрения материалов, представленных Администрацией МО «Онежский муниципальный район» письмом от 05.10.2016 № 6122, было установлено, что, издав постановление от 14.04.2016 № 456, в соответствии с которым имущество, предназначенное для водоснабжения и водоотведения, было закреплено на праве хозяйственного ведения за МУП «Покровская ресурсоснабжающая компания», Администрация МО «Онежский муниципальный район» ограничила 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. В результате доступ на рынок водоснабжения и

водоотведения, находящийся в состоянии естественной монополии, вне процедуры конкурентного отбора с 14.04.2016 получило МУП «Покровская ресурсоснабжающая компания».

В связи с наличием в акте органа местного самоуправления признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Управление Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области 17.10.2016 выдало Администрации МО «Онежский муниципальный район» предупреждение 24ш-2016 № 05-03/4646 о необходимости в срок до 01.04.2017 отмены постановления от 14.04.2016 № 456, которое содержит признаки нарушения антимонопольного законодательства, и принятия мер, направленных 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».

На основании части 5 статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении. По мотивированному ходатайству лица, которому выдано предупреждение, и при наличии достаточных оснований полагать, что в установленный срок предупреждение не может быть выполнено, указанный срок может быть продлен антимонопольным органом.

Антимонопольный орган должен быть уведомлен о выполнении предупреждения в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

Администрация МО «Онежский муниципальный район» информацию о выполнении предупреждения в установленный срок не представила. Ходатайство о продлении срока выполнения предупреждения в Архангельское УФАС 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.

06.04.2017 в отношении Администрации МО «Онежский муниципальный район» было возбуждено дело № 13-17 по признакам нарушения требований части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Администрация МО «Онежский муниципальный район» с вменяемым правонарушением не согласилась по основаниям, изложенным в письме от 17.04.2017 № 2486, указав, что в соответствии с пунктами 1, 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. 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. Согласно пункту 1 статьи 215 Гражданского кодекса Российской Федерации 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. Таким образом, являясь собственником муниципального имущества, муниципальное образование «Онежский муниципальный район» вправе распоряжаться указанным имуществом, в том числе передать его в хозяйственное ведение своему муниципальному унитарному предприятию. Поскольку одним из видов деятельности МУП «Покровская ресурсосберегающая организация» является оказание услуг по сбору, очистке и распределению воды, имущество, переданное постановлением, необходимо для осуществления его уставной деятельности. При этом, ограничения, установленные статьей 41.1 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» определяют вид гражданско-правовых договоров, заключаемых с целью передачи объектов водоснабжения и водоотведения в пользование и владение, но не регулируют вопросы закреплении имущества за муниципальным предприятием на праве хозяйственного ведения. Положения статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» не распространяются на порядок передачи имущества в хозяйственное ведение унитарному предприятию. Положения статьи 41.1 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» в нормативном единстве со статьей 209 Гражданского кодекса Российской Федерации не могут быть истолкованы как ограничивающие распорядительные полномочия муниципального образования как собственника имущества, поскольку право собственности является исключительным и абсолютным правом. В силу статьи 294 Гражданского кодекса Российской Федерации предприятие на праве хозяйственного ведения приобретает не только право владения и пользования, но и право распоряжения имуществом, в силу чего положения статьи 41.1 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О

водоснабжении и водоотведении», устанавливающие порядок передачи коммунальных объектов во владение и пользование, не распространяются на правоотношения по передаче собственником указанных объектов владельцу права хозяйственного ведения. Администрация МО «Онежский муниципальный район» считает, что передача имущества водоснабжения муниципальному унитарному предприятию «Покровская ресурсосберегающая компания» на основании постановления администрации от 14.04.2016 № 456 не привела к нарушению действующего законодательства. Ответчик просил при рассмотрении дела 13-17 учесть отсутствие на территории МО «Онежский муниципальный район» потенциальных концессионеров объектов водоснабжения и водоотведения.

Комиссия рассмотрела дело с учетом следующего.

Постановлением Администрации МО «Онежский муниципальный район» от 14.04.2016 № 456 муниципальному казенному учреждению «Комитет по управлению муниципальным имуществом, архитектуре и земельным отношениям администрации МО «Онежский муниципальный район» поручено закрепить за муниципальным унитарным предприятием «Покровская ресурсоснабжающая компания» на праве хозяйственного ведения следующее муниципальное имущество: водозабор, расположенный по адресу: Архангельская область, Онежский район, п. Покровское, кадастровый номер <...> :13:031101:576; водопроводные сети, расположенные по адресу: Архангельская область, Онежский район, п. Покровское, кадастровый номер <...> :13:031101:578; водозабор, расположенный по адресу: Архангельская область, Онежский район, п. Маложма, кадастровый номер <...> :13:020202:4; водопроводные сети, расположенные по адресу: Архангельская область, Онежский район, п. Маложма, кадастровый номер <...> :13:000000:425; водозабор, расположенный по адресу: Архангельская область, Онежский район, п. Верхнеозерский, кадастровый номер <...> :13:020101:382; водопроводные сети, расположенные по адресу: Архангельская область, Онежский район, п. Верхнеозерский, кадастровый номер <...> :13:020101:381; насосная станция, расположенная по адресу: Архангельская область, Онежский район, с. Порог, ул. Луговая, д. 1, сооружение 1, кадастровый номер <...> :13:070601:430; внешние сети канализации, расположенные по адресу: Архангельская область, Онежский район, с. Порог, кадастровый номер <...> :13:070601:359; здание биофильтров, расположенное по адресу: Архангельская область, Онежский район, с. Порог, ул. Луговая, д. 1, сооружение 3, кадастровый номер <...> :13:070601:431; станция перекачки, расположенная по адресу: Архангельская область, Онежский район, с. Порог, ул. Луговая, д. 1, сооружение 2, кадастровый номер <...> :13:070601:344; водонасосная станция, расположенная по адресу: Архангельская область, Онежский район, ст. Вонгуда, кадастровый номер <...> :13:071901:68; водозабор, расположенный по адресу: Архангельская область, Онежский район, п. Шомокша, кадастровый номер <...> :13:220701:118; водопроводная сеть, расположенная по адресу: Архангельская область, Онежский район, п. Шомокша, кадастровый номер <...> :13:000000:421.

14.04.2016 муниципальным казенным учреждением «Комитет по управлению муниципальным имуществом, архитектуре и земельным отношениям администрации МО «Онежский муниципальный район» и муниципальным унитарным предприятием «Покровская ресурсоснабжающая компания» был

подписан договор о закреплении муниципального имущества на праве хозяйственного ведения.

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.

Подпунктом «а» пункта 2 перечня поручений Президента Российской Федерации от 09.08.2015 № Пр-1608 высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации было поручено обеспечить с учетом ранее данных поручений утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры и схем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, регистрацию прав государственной (муниципальной) собственности на объекты жилищно-коммунального хозяйства, в том числе на бесхозные, а также реализацию в установленные сроки графиков передачи в концессию объектов жилищно-коммунального хозяйства всех государственных и муниципальных предприятий, управление которыми было признано неэффективным.

Таким образом, закрепление за государственными и муниципальными предприятиями объектов жилищно-коммунального хозяйства, в том числе объектов 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.

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 данные часть сети и сеть являются технологически связанными в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности).

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.

Согласно позиции ФАС России, изложенной в письме от 05.10.2015 № АД/53812/15, с момента официального опубликования Федерального закона от 07.05.2013 № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» права владения и (или) пользования объектами теплоснабжения, централизованными системами горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельными объектами таких систем, находящимися в государственной или муниципальной собственности, на праве хозяйственного ведения за унитарными предприятиями закрепляться не могут. Аналогичная позиция отражена в письме Минэкономразвития России от 12.01.2016 № 110-НП/ДО7и. Указанная позиция подтверждается также постановлением Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.07.2016 по делу № А05-1617/2016, Определением Верховного суда Российской Федерации от 27.02.2017 по делу А46-492/2016).

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.

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 муниципального унитарного предприятия «Покровская ресурсоснабжающая компания» в соответствии с постановлением Администрации МО «Онежский муниципальный район» от 14.04.2016 № 456.

Таким образом, временной интервал исследования товарного рынка определяется с 14.04.2016 по дату составления аналитического отчета 24.04.2017.

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).

Водоотведение - прием, транспортировка и очистка сточных вод с использованием централизованной системы 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 проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке 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)).

Географические границы рынка водоснабжения и водоотведения определяются границами присоединенных сетей. 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, географическими границами рассматриваемого рынка являются границы 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 закрепленной 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.

В соответствии с информацией, представленной письмом Администрации МО «Онежский муниципальный район» от 17.04.2017 № 2486, объекты водоснабжения и водоотведения п. Покровское, п. Маложма, с. Порог, п. Шомокша, п. Верхнеозерский, ст. Вонгуда являются объектами централизованной системы водоснабжения и водоотведения данных поселков.

В хозяйственное ведение МУП «Покровская ресурсоснабжающая компания» были переданы: водозабор, расположенный по адресу: Архангельская область, Онежский район, п. Покровское, год ввода в эксплуатацию 1982; водопроводные сети, расположенные по адресу: Архангельская область, Онежский район, п. Покровское, год ввода в эксплуатацию 1982; водозабор, расположенный по адресу: Архангельская область, Онежский район, п. Маложма, год ввода в эксплуатацию 1988; водопроводные сети, расположенные по адресу: Архангельская область, Онежский район, п. Маложма, год ввода в эксплуатацию 1988; водозабор, расположенный по адресу: Архангельская область, Онежский район, п. Верхнеозерский, год ввода в эксплуатацию 1985; водопроводные сети, расположенные по адресу: Архангельская область, Онежский район, п. Верхнеозерский, год ввода в эксплуатацию 1985; насосная станция, расположенная по адресу: Архангельская область, Онежский район, с. Порог, ул. Луговая, д. 1, сооружение 1, год ввода в эксплуатацию 1998; внешние сети канализации, расположенные по адресу: Архангельская область, Онежский район, с. Порог, год ввода в эксплуатацию 1976; здание биофильтров,

расположенное по адресу: Архангельская область, Онежский район, с. Порог, ул. Луговая, д. 1, сооружение 3, год ввода в эксплуатацию 1976; станция перекачки, расположенная по адресу: Архангельская область, Онежский район, с. Порог, ул. Луговая, д. 1, сооружение 2, год ввода в эксплуатацию 1976; водонасосная станция, расположенная по адресу: Архангельская область, Онежский район, ст. Вонгуда, год ввода в эксплуатацию 1941; водозабор, расположенный по адресу: Архангельская область, Онежский район, п. Шомокша, год ввода в эксплуатацию 1988; водопроводная сеть, расположенная по адресу: Архангельская область, Онежский район, п. Шомокша, год ввода в эксплуатацию 2006.

Таким образом, срок ввода в эксплуатацию рассматриваемых объектов водоснабжения и водоотведения (за исключением водопроводной сети, кадастровый номер <...> :13:000000:421) превышает пять лет, соответственно, согласно части 3 статьи 41.1 Закона о водоснабжении и водоотведении передача прав владения и (или) пользования рассматриваемыми объектами могла быть осуществлена только по концессионному соглашению.

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.

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.

Закрепление объектов централизованной системы водоснабжения и водоотведения, находящихся в муниципальной собственности, за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения без проведения процедур, предусмотренных Федеральным законом от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» и Федеральным законом от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», препятствует развитию конкуренции, поскольку создает для данного хозяйствующего субъекта преимущественные условия в получении муниципального имущества в пользование и лишает иных лиц, занимающихся аналогичной хозяйственной деятельностью, возможности получить права на эти объекты.

Приняв постановление от 14.04.2016 № 456, в соответствии с которым муниципальное имущество, предназначенное для водоснабжения и водоотведения, было закреплено на праве хозяйственного ведения за МУП «Покровская ресурсоснабжающая компания», Администрация МО «Онежский муниципальный район» ограничила 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. В результате доступ на рынок водоснабжения и водоотведения, находящийся в состоянии естественной монополии, вне процедуры конкурентного отбора с 14.04.2016 получило МУП «Покровская ресурсоснабжающая компания», что привело или могло привести к устранению конкуренции за доступ на рынок водоснабжения и водоотведения, и свидетельствует о признаках нарушения части 1 статьи 15 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, Администрации МО «Онежский муниципальный район» было выдано предупреждение 24ш-2016 от 17.10.2016 № 05-03/4646 о необходимости в срок до 01.04.2017 отмены постановления от 14.04.2016 № 456, которое содержит признаки нарушения антимонопольного законодательства, и принятия мер, направленных 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».

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 выполнено не было.

На момент принятия решения по делу 13-17 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.

Допущенное нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» может быть устранено путем отмены акта, нарушающего антимонопольное законодательство, и принятием мер, направленных на обеспечение конкуренции.

Органу местного самоуправления МО «Онежский 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 противоречащим части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» изданное Администрацией МО «Онежский муниципальный район» постановление от 14.04.2016 № 456, в соответствии с которым муниципальное имущество, предназначенное для водоснабжения и водоотведения, было закреплено на праве хозяйственного ведения за МУП «Покровская ресурсоснабжающая компания», чем была ограничена возможность для получения хозяйствующими субъектами прав в отношении муниципального имущества, предназначенного для водоснабжения и водоотведения, в порядке предусмотренном статьей 41.1 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», а доступ на рынок водоснабжения и водоотведения, находящийся в состоянии естественной монополии, вне процедуры конкурентного отбора получило МУП «Покровская

ресурсоснабжающая компания», что привело или могло привести к устранению конкуренции за доступ на рынок водоснабжения и водоотведения.

2. Выдать администрации муниципального образования «Онежский муниципальный район» предписание об отмене акта, нарушающего антимонопольное законодательство, и о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно: отменить постановление от 14.04.2016 № 456, и принять меры, направленные на обеспечение равного доступа хозяйствующих субъектов к пользованию объектами водоснабжения и водоотведения на условиях концессии в соответствии с требованиями Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» и Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Предписание исполнить в срок до 04.12.2017.

Информацию об исполнении предписания представить в срок до 04.12.2017.

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: Д.В. Бугаев

Члены комиссии: Е.В. Нестеренко

Е.И. Красильникова

Г.С. Емельянова