

Дело № 38-18

Ответчик:

Администрация МО «Устьянский муниципальный район»

165210, Архангельская область, Устьянский район, п. Октябрьский, ул. Комсомольская, д. 7

Заинтересованное лицо:

ООО УК «Жилуправление»

165210, Архангельская область, Устьянский район, п. Октябрьский, ул. Ленина, д. 21, оф. 5

Заинтересованное лицо:

Управление строительства и инфраструктуры администрации МО «Устьянский муниципальный район»

165210, Архангельская область, Устьянский район, п. Октябрьский, ул. Комсомольская, д. 7

РЕШЕНИЕ

г. Архангельск

Резолютивная часть решения оглашена 16 апреля 2019 года

В полном объеме решение изготовлено 19 апреля 2019 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области (далее – Архангельское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель - Бугаев Д.В.
Член

Член

Руководитель Архангельского УФАС России
Член

Член комиссии	- пестеренко Е.В.	начальник отдела контроля органов власти Архангельского УФАС России
Член комиссии	- Красильникова Е.И.	Главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти Архангельского УФАС России
Член комиссии	- Шахов А.Ю.	Главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти Архангельского УФАС России

рассмотрев дело № 38-18, возбужденное в отношении Администрации МО «Устьянский муниципальный район» по признакам нарушения требований части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в присутствии директора ООО УК «Жилуправление» – <...>, в отсутствие представителей Администрации МО «Устьянский муниципальный район» и Управления строительства и инфраструктуры администрации МО «Устьянский муниципальный район», надлежащим образом извещенных о дате, времени и месте его рассмотрения,

УСТАНОВИЛА:

В ноябре 2016 года Управлением Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области (далее – Архангельское УФАС России) были рассмотрены поступившие из Агентства по тарифам и ценам Архангельской области материалы об имеющихся признаках нарушения антимонопольного законодательства при передаче ООО УК «Жилуправление» муниципального имущества по соглашению от 14.09.2016 об осуществлении деятельности на объектах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения МО «Ростовско-Минское», находящихся в муниципальной собственности МО «Устьянский муниципальный район».

На основании пункта 3 части 8 статьи 44 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и в порядке, установленном статьей 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», по результатам рассмотрения представленных материалов Архангельское УФАС России выдало Администрации МО «Устьянский муниципальный район» предупреждение от 03.11.2016 № 27ш-2016 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения части 1 статьи 15 указанного закона.

Согласно данному предупреждению Администрации МО «Устьянский муниципальный район» необходимо было в срок до 01.06.2017 устранить причины и условия, способствовавшие возникновению нарушения антимонопольного законодательства, и принять меры по устранению последствий такого нарушения, а именно: принять меры, направленные на прекращение неправомерного (в нарушение требований Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении») пользования ООО УК «Жилуправление» муниципальным имуществом МО «Устьянский муниципальный район», переданным обществу по соглашению от 14.09.2016, заключенному в соответствии с пунктом 3.1 постановления Администрации МО «Устьянский муниципальный район» от 13.09.2016 № 630 «О введении на территории МО «Ростовско-Минское» режима повышенной готовности для органов управления, сил и средств Устьянского муниципального звена областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

С учетом определений Архангельского УФАС России от 01.06.2017, от 26.10.2017, от 07.02.2018, от 04.06.2018, вынесенных по итогам соответствующих ходатайств Администрации МО «Устьянский муниципальный район», срок выполнения вышеуказанного предупреждения был продлен до 01.12.2018.

30.11.2018 в Архангельское УФАС России поступило еще одно ходатайство Администрации МО «Устьянский муниципальный район» о продлении срока выполнения предупреждения от 03.11.2016 № 27ш-2016 не менее чем до 01.06.2019.

Как следует из данного ходатайства, мероприятия, которые необходимы для передачи прав пользования на объекты теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения МО «Ростовско-Минское» в надлежащем порядке, пока не завершены.

Вместе с тем, потребность передачи муниципального имущества с учетом требований статьи 28.1 Федерального закона от 27.10.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», а также статьи 41.1 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», которыми установлено, что передача прав 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, осуществляется в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о концессионных соглашениях, возникла у Администрации МО «Устьянский муниципальный район» более двух лет назад (соглашение об осуществлении деятельности на объектах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения МО «Ростовско-Минское» было заключено 14.09.2016).

С момента возникновения данной потребности у Администрации МО «Устьянский муниципальный район» было достаточно времени для проведения всех необходимых для этого мероприятий.

Таким образом, основания для удовлетворения ходатайства Администрации МО «Устьянский муниципальный район» о продлении срока выполнения предупреждения от 03.11.2016 № 27ш-2016 отсутствовали.

В соответствии с частью 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.

Учитывая изложенное, в отношении Администрации МО «Устьянский муниципальный район» 13.12.2018 было возбуждено дело № 38-18 по признакам нарушения требований части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Дело было назначено к рассмотрению на 21.01.2019, к участию в деле в качестве заинтересованного лиц были привлечены ООО УК «Жилуправление» и Управление строительства и инфраструктуры администрации МО «Устьянский муниципальный район».

В последующем определениями Архангельского УФАС России от 21.01.2019 и от 21.02.2019 рассмотрение дела № 38-18 откладывалось, соответственно, на

21.02.2019 и 20.03.2019.

В представленных в рамках дела № 38-18 пояснениях (письмо от 15.02.2019 № 499) Администрация МО «Устьянский муниципальный район» указала, что меры по передаче объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, расположенных на территории МО «Ростовско-Минское», с соблюдением норм действующего законодательства предпринимаются, но пока не завершены.

Кроме того, по мнению Администрации МО «Устьянский муниципальный район», она не является надлежащим ответчиком по делу № 38-18, поскольку в структуре администрации имеется специальный отраслевой орган – Управление строительства и инфраструктуры администрации МО «Устьянский муниципальный район» (далее – УСиИ), который является юридическим лицом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, а также выступать истцом и ответчиком в суде при выполнении задач, решение которых относится к компетенции Управления.

В соответствии с возложенными задачами УСиИ осуществляет, в том числе, организацию теплоснабжения, водоснабжения потребителей на территориях поселений; обеспечение сохранности и содержания имущества казны, переданного на оперативный и технический учет УСиИ; организацию и проведение конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, доверительного управления, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении муниципального имущества МО «Устьянский муниципальный район» в пределах компетенции, предусмотренной настоящим Положением; пользование и распоряжение муниципальным имуществом, в том числе земельными участками, предназначенными для осуществления Управлением своей деятельности в пределах компетенции, определенной Положением, иные вопросы, отнесенные к полномочиям Управления в области градостроительства, архитектуры и строительства, жилищно-коммунального хозяйства и жилищных отношений в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, а также муниципальными правовыми актами Устьянского муниципального района.

ООО УК «Жилуправление» в представленных пояснениях (письмо от 01.02.2019 № 50) указало на плохое состояние объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, расположенных на территории МО «Ростовско-Минское», в связи с чем, по мнению общества, для проведения всех необходимых процедур по их передаче с соблюдением требований, предусмотренных действующим законодательством, требуется значительное количество времени.

20.03.2019, рассмотрев дело № 38-18, комиссия Архангельского УФАС России пришла к выводу о наличии в материалах дела достаточных доказательств, указывающих на наличие признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 ФЗ «О защите конкуренции» в действиях (бездействии) Администрации МО «Устьянский муниципальный район», в связи с чем имелись правовые основания для принятия заключения об обстоятельствах дела, предусмотренного статьей 48.1 данного закона.

Согласно статье 48.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в случае принятия заключения об обстоятельствах дела дело о нарушении антимонопольного законодательства подлежит отложению. Копия заключения об обстоятельствах дела направляется лицам, участвующим в деле, в течение пяти рабочих дней со дня вынесения определения об отложении рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства. При этом дата очередного рассмотрения дела не может быть назначена ранее чем через пять рабочих дней со дня направления лицам, участвующим в деле, копии заключения об обстоятельствах дела.

Принимая во внимание изложенное, Архангельским УФАС России было принято решение об отложении рассмотрения дела № 38-18 на 16.04.2019. Лицам, участвующим в деле, были направлены копии заключения об обстоятельствах дела № 38-18, а также было предложено представить возражения на заключение об обстоятельствах дела № 38-18 (при наличии), дополнительные документы и материалы, которые, по их мнению, необходимы для полного, всестороннего и объективного его рассмотрения.

Лицами, участвующими в деле, возражений на заключение об обстоятельствах дела № 38-18 представлено не было.

В заседании комиссии, состоявшемся 16.04.2019, директор ООО УК «Жилуправление» Коптяева Т.П. поддержала позицию, ранее изложенную в письме от 01.02.2019 № 50.

16.04.2019 дело № 38-18 рассмотрено комиссией Архангельского УФАС России по существу с учетом следующего.

Между МО «Устьянский муниципальный район» и ООО УК «Жилуправление» было заключено соглашение от 14.09.2016 об осуществлении деятельности на объектах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения МО «Ростовско-Минское», находящихся в муниципальной собственности МО «Устьянский муниципальный район».

Согласно указанному соглашению ООО УК «Жилуправление» для производства, передачи и распределения тепловой энергии, подъема, очистки и транспортировки холодной воды, приема и очистки сточных вод для целей обеспечения потребителей тепловой энергией, холодным водоснабжением и водоотведением были переданы права владения и пользования в отношении следующего муниципального имущества:

- Центральная котельная, кадастровый номер <...> :18:170501:257 (165236, Архангельская область, Устьянский район, муниципальное образование «Ростовско Минское», д. Нагорская);
- Здание котельной, кадастровый номер <...> :18:173501:167 (165222, Архангельская область, Устьянский район, муниципальное образование «Ростовско-Минское», д.Ульяновская ул. Центральная д.12а);
- Водонапорная башня № 50424, кадастровый номер <...> :18:171601:84 (165222, Архангельская область, Устьянский район, муниципальное образование «Ростовско Минское», д. Ларютинская);

- Водонапорная башня 239408 №1881, реестровый номер <...> (165223, Архангельская область, Устьянский район, муниципальное образование «Ростовско Минское», д. Нагорская);
- Водопровод (протяженность 0,4 км.), реестровый номер <...> (165222, Архангельская область, Устьянский район, муниципальное образование «Ростовско Минское», д.Дубровская - д.Ульяновская);
- Водопровод (протяженность 1,5 км.), кадастровый номер <...> :18:000000:2592 (165222, Архангельская область, Устьянский район, муниципальное образование «Ростовско Минское», д. Ульяновская);
- Водопроводная сеть (протяженность 3490 м.), кадастровый номер <...> :18:000000:2595 (165236, Архангельская область, Устьянский район, муниципальное образование «Ростовско Минское», д. Нагорская);
- Канализационная сеть, очистные, кадастровый номер <...> :18:170501:320 (165236, Архангельская область, Устьянский район, муниципальное образование «Ростовско Минское», д. Нагорская);
- Канализационные наружные сети, кадастровый номер <...> :18:000000:2593 (165236, Архангельская область, Устьянский район, муниципальное образование «Ростовско Минское», д. Нагорская);
- Скважина № 1509, кадастровый номер <...> :18:173502:353 (165222, Архангельская область, Устьянский район, муниципальное образование «Ростовско-Минское», д. Ульяновская);
- Буровая скважина № 1881, кадастровый номер <...> :18:170401:156 (165236, Архангельская область, Устьянский район, муниципальное образование «Ростовско-Минское», д. Нагорская);
- Скважина № 1876 водонапорной башни, кадастровый номер <...> :18:171601:82 (165222, Архангельская область, Устьянский район, муниципальное образование «Ростовско Минское», д. Ларютинская);
- Скважина на воду № 1141 с водонапорной башней, кадастровый номер <...> :18:170501:292 (165236, Архангельская область, Устьянский район, муниципальное образование «Ростовско-Минское», д. Нагорская ул. Едемского);
- Скважина на воду № 570 водонапорной башни, кадастровый номер <...> :18:170501:301 (165236, Архангельская область, Устьянский район, муниципальное образование «Ростовско-Минское», д. Нагорская);
- Теплотрасса (протяженность 1720 м.), кадастровый номер <...> :18:000000:2594 (165236, Архангельская область, Устьянский район, муниципальное образование «Ростовско Минское», д. Нагорская);
- Наружные тепловые сети (протяженность 0,28 км.), кадастровый номер <...> :18:173502:359 (165222, Архангельская область, Устьянский район, муниципальное образование «Ростовско-Минское», д. Ульяновская, ул. Строительная);
- Наружные тепловые сети (протяженность 0,520 км.), кадастровый номер <...> :18:000000:2577 (165222, Архангельская область, Устьянский район, муниципальное образование «Ростовско-Минское», д. Нагорская);

образование «Ростовско-Минское», д. Ульяновская, ул. Центральная).

Соглашение от 14.09.2016 об осуществлении деятельности на объектах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения МО «Ростовско-Минское» было заключено на основании постановления Администрации МО «Устьянский муниципальный район» от 13.09.2016 № 630 «О введении на территории МО «Ростовско-Минское» режима повышенной готовности для органов управления, сил и средств Устьянского муниципального звена областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

Так, согласно пункту 3.1 вышеуказанного постановления Администрация МО «Устьянский муниципальный район» поручила Управлению строительства и инфраструктуры администрации МО «Устьянский муниципальный район» (структурное подразделение администрации) 14.09.2016 заключить с ООО УК «Жилуправление» соглашение о передаче в безвозмездное пользование имущества для оказания услуг населению, организациям на территории МО «Ростовско-Минское», согласно приложению 1 (имущество, перечисленное выше).

При этом нормами законодательства Российской Федерации, регулируемыми правоотношения в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения и подлежащими исполнению органами власти и органами местного самоуправления, установлен специальный порядок передачи прав владения и (или) пользования соответствующими объектами ЖКХ, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

В частности, как следует из части 1 статьи 28.1 Федерального закона от 27.10.2010 № 190 -ФЗ «О теплоснабжении», а также части 1 статьи 41.1 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» передача прав владения и (или) пользования объектами теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, находящимися в государственной или муниципальной собственности, осуществляется только по договорам их аренды, которые заключаются в соответствии с требованиями гражданского законодательства, антимонопольного законодательства Российской Федерации и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации с учетом предусмотренных настоящим Федеральным законом особенностей, или по концессионным соглашениям, заключенным в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о концессионных соглашениях, за исключением предусмотренных законодательством Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве) и законодательством Российской Федерации о приватизации случаев передачи прав на такие объекты.

В случае, если срок, определяемый как разница между датой ввода в эксплуатацию хотя бы одного объекта из числа объектов теплоснабжения, водоснабжения или водоотведения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и датой опубликования извещения о проведении соответствующего конкурса, превышает пять лет либо дата ввода в эксплуатацию хотя бы одного объекта из числа данных объектов не может быть определена, передача прав владения и (или) пользования указанными объектами осуществляется только по концессионному соглашению (часть 3 статьи 28.1 Федерального закона от 27.10.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», часть 3 статьи 41.1 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»).

Принимая во внимание, что срок ввода в эксплуатацию рассматриваемых объектов

теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения МО «Ростовско-Минское» в данном случае превышает пять лет, соответственно, согласно части 3 статьи 28.1 Федерального закона от 27.10.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», части 3 статьи 41.1 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» передача прав владения и (или) пользования указанными объектами должна была быть осуществлена по концессионному соглашению.

Статьей 13 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» предусмотрено, что концессионное соглашение заключается путем проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения, за исключением случаев, предусмотренных статьей 37 настоящего Федерального закона.

Вместе с тем объекты теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения МО «Ростовско Минское» были переданы ООО УК «Жилуправление» по соглашению от 14.09.2016 в безвозмездное пользование, торги в данном случае не проводились.

При этом передача рассматриваемых объектов жилищно-коммунального хозяйства, и, как следствие, доступ на соответствующие рынки МО «Ростовско-Минское» для ООО УК «Жилуправление» были возможны лишь с соблюдением требований действующего законодательства.

Так, частью 1 статьи 422 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено, что договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

Однако доступ на рынок теплоснабжения, а также на рынок водоснабжения и водоотведения для ООО УК «Жилуправление» был предоставлен без соблюдения указанных требований, то есть незаконно, притом что объекты жилищно коммунального хозяйства, как имущественный комплекс, представляют собой ограниченный ресурс и приобретение права владения или пользования объектами коммунальной инфраструктуры предопределяет возможность входа на соответствующий рынок.

В данном случае причины, по которым муниципальное имущество было передано ООО УК «Жилуправление» (в том числе в целях организации обеспечения теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения на территории МО «Ростовско-минское»), не имеют правового значения для установления признаков нарушения Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Кроме того, как следует из части 2 статьи 11 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», органами местного самоуправления при местном уровне реагирования вводится режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций специальными подразделениями МЧС.

В соответствии с частью 10 статьи 4.1 вышеуказанного закона при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, а также при установлении уровня реагирования для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций

орган государственной власти или должностное лицо, установленные пунктами 8 и 9 данной статьи, может определять руководителя ликвидации чрезвычайной ситуации, который несет ответственность за проведение этих работ в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, и принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе определять порядок использования транспортных средств, средств связи и оповещения, а также иного имущества органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций.

Согласно тому же закону чрезвычайная ситуация - это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Предупреждение чрезвычайных ситуаций - это комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь в случае их возникновения.

Организация обеспечения надлежащего теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения не является обстоятельством, установленным Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в качестве чрезвычайной ситуации.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов 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).

Согласно правовой позиции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (постановление 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.

Объекты жилищно-коммунального хозяйства, как имущественный комплекс, представляют собой ограниченный ресурс и приобретение права владения или пользования объектами коммунальной инфраструктуры предопределяет возможность входа на соответствующий рынок.

Проведение торгов способствует развитию конкуренции за обладание ограниченным ресурсом путем создания условий для выбора лица, предлагающего наилучшие условия, что обеспечивает равный доступ к государственному и муниципальному имуществу для всех заинтересованных лиц. Кроме того, поскольку передача объектов коммунальной инфраструктуры в пользование затрагивает общественные интересы, проведение торгов обеспечивает выбор наиболее эффективного правообладателя.

В свою очередь, неправомерное пользование находящимися в муниципальной собственности объектами теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения ведет к недопущению конкуренции за доступ на соответствующие рынки, создает для отдельного хозяйствующего субъекта преимущественные условия в получении данного имущества во временное владение и (или) пользование и препятствует доступу к муниципальному ресурсу неопределенного круга лиц, которые также могут иметь намерение приобрести указанные права в отношении муниципального имущества.

Защита определенной конкурентной среды (соперничества хозяйствующих субъектов) не может рассматриваться в отрыве от правомерности целей (результатов) соперничества и его условий, правовых требований к конкурентам. Недопустимо неправомерное ограничение конкуренции в отношении тех хозяйствующих субъектов, которые действуют на товарном рынке в соответствии с правовыми нормами и законными интересами других лиц, желают и готовы выйти на соответствующий товарный рынок, понимая, что деятельность на нем должна отвечать определенным юридическим, техническим (технологическим) и экономическим стандартам.

Таким образом, принимая решение о передаче муниципального имущества без проведения конкурса ООО УК «Жилуправление», Администрация МО «Устьянский муниципальный район» создала преимущество указанному обществу по сравнению с другими хозяйствующими субъектами.

Имеющиеся в деле № 38-18 материалы свидетельствуют о том, что после вынесения в адрес Администрации МО «Устьянский муниципальный район» предупреждения Архангельского УФАС России от 03.11.2016 № 27ш-2016 в производстве Арбитражного суда Архангельской области находилось исковое заявление к ООО УК «Жилуправление» о признании соглашения от 14.09.2017 об осуществлении деятельности на объектах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения МО «Ростовско-Минское», находящихся в муниципальной собственности МО «Устьянский муниципальный район», недействительным (дело № А05-13838/2017).

Решением Арбитражного суда Архангельской области от 28.12.2017 по делу № А05 13838/2017, оставленным без изменения постановлением Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.04.2018, постановлением Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10.08.2018, в удовлетворении иска было отказано.

Отказывая в признании соглашения от 14.09.2017 об осуществлении деятельности на объектах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения недействительным арбитражные суды пришли к выводу, что на момент принятия судебных актов у МО «Устьянский муниципальный район» фактически не был утрачен интерес к теплоснабжению потребителей МО «Ростовско-Минское» в условиях режима «повышенной готовности», учитывая отсутствие другого хозяйствующего субъекта, которому можно было бы передать рассматриваемое муниципальное имущество в пользование по результатам проведенных конкурентных процедур, предусмотренных действующим законодательством.

Однако невозможность прекращения правоотношений по вышеназванному соглашению от 14.09.2017 стала прямым следствием необеспечения со стороны Администрации МО «Устьянский муниципальный район» равного доступа хозяйствующих субъектов к рассматриваемому муниципальному имуществу в соответствии с требованиями Федерального закона от 27.10.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» и Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Довод же о том, что Администрация МО «Устьянский муниципальный район» не является в данном случае надлежащим ответчиком, поскольку в структуре администрации имеется специальный отраслевой орган – Управление строительства и инфраструктуры администрации МО «Устьянский муниципальный район», не может быть принят во внимание в силу следующего.

Статьей 6 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что в ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, к которым, в том числе, относятся владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью.

Согласно статьям 30 – 31 Устава МО «Устьянский муниципальный район» Администрация МО «Устьянский муниципальный район» является постоянно действующим исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления Устьянского муниципального района, которая в пределах своей компетенции организует и обеспечивает решение вопросов местного значения Устьянского муниципального района, а также осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления Устьянского муниципального района федеральными законами и законами Архангельской области. В структуру администрации входят в т.ч. отраслевые (функциональные) и территориальные органы, компетенция которых определяется в положении о структурном подразделении.

Пунктами 1.1, 1.5, 1.6, 3.1 Положения об Управлении строительства и инфраструктуры администрации Устьянского муниципального района, утвержденного решением Собрания депутатов МО «Устьянский муниципальный район» от 27.11.2015 № 288, предусмотрено, что Управление строительства и инфраструктуры администрации Устьянского муниципального района является отраслевым органом администрации Устьянского муниципального района, является юридическим лицом, которое вправе приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть учредителем, который осуществляет, в том числе пользование и распоряжение муниципальным имуществом в пределах своей компетенции.

Между тем наличие в структуре органа местного самоуправления указанного отраслевого органа не освобождает администрацию от осуществления полномочий, предусмотренных законом.

В силу части 2 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ администрация муниципального образования является обязательным органом местного самоуправления.

При этом отраслевая структура органа местного самоуправления может изменяться посредством реорганизации, ликвидации отраслевых органов, на основании решения представительного органа местного самоуправления муниципального района (пункт 2 статьи 31 Устава).

Учитывая изложенное, а также принимая во внимание, что администрация района в лице главы администрации должна осуществлять контроль за исполнением отраслевыми органами возложенных на них полномочий, Администрация МО «Устьянский муниципальный район» в данном случае является надлежащим ответчиком, в отношении которого было возбуждено дело по признакам нарушения требований части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Данный вывод подтверждается, в том числе, вступившим в силу решением Устьянского районного суда Архангельской области от 27.11.2017 по делу № 2а-409/2017, в соответствии с которым бездействие Администрации МО «Устьянский муниципальный район» по непроведению конкурса на право заключения концессионных соглашений с целью передачи в концессию объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения МО «Ростовско-Минское» по иску прокурора МО «Устьянский муниципальный район» было признано незаконным. Указанным решением Устьянский районный суд Архангельской области возложил на Администрацию МО «Устьянский муниципальный район» обязанность передать названные объекты жилищно-коммунального хозяйства по концессионному соглашению.

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 № 38-18.

На основании пункта 10.7 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220, 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.

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 проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, временной интервал исследования товарного рынка определяется в зависимости от цели исследования, особенностей товарного рынка.

В рассматриваемом случае, с учетом обстоятельств, послуживших основанием для возбуждения дела № 38-18, временной интервал определен с 14.09.2016 (дата предоставления объектов теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в пользование ООО УК «Жилуправление») по дату исследования.

Согласно статье 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» теплоснабжение представляет собой обеспечение потребителей тепловой энергии тепловой энергией, теплоносителем, в том числе поддержание мощности; под теплоснабжающей организацией понимается организация, осуществляющая продажу потребителям и (или) теплоснабжающим организациям произведенных или приобретенных тепловой энергии (мощности), теплоносителя и владеющая на праве собственности или ином законном основании источниками тепловой энергии и (или) тепловыми сетями в системе теплоснабжения, посредством которой осуществляется теплоснабжение потребителей тепловой энергии (данное положение применяется к регулированию сходных отношений с участием индивидуальных предпринимателей); система теплоснабжения представляет собой совокупность источников тепловой энергии и теплопотребляющих установок, технологически соединенных тепловыми сетями; объекты теплоснабжения - источники тепловой энергии, тепловые сети или их совокупность.

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).

Таким образом, продуктовыми границами рассматриваемых товарных рынков являются услуги теплоснабжения, услуги водоснабжения и водоотведения соответственно.

Географические границы рынка теплоснабжения определяются границами присоединенных тепловых сетей на территории МО «Ростовско-Минское». Географические границы рынка водоснабжения и водоотведения определяются границами присоединенных сетей водоснабжения и канализации на территории

МО «Ростовско-Минское».

Таким образом, товарными рынками в данном случае являются рынок оказания услуг теплоснабжения, а также рынок оказания услуг водоснабжения и водоотведения на территории МО «Ростовско-Минское».

Применительно к рынкам теплоснабжения, 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.

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

Неправомерное пользование находящимися в муниципальной собственности объектами теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения ведет к недопущению конкуренции за доступ на соответствующие рынки, создает для отдельного хозяйствующего субъекта преимущественные условия в получении указанного имущества во временное владение и (или) пользование и препятствует доступу к муниципальному ресурсу неопределенного круга лиц, которые также могут иметь намерение приобрести указанные права в отношении муниципального имущества.

С учетом изложенного, приняв решение о передаче ООО УК «Жилуправление» без проведения конкурентных процедур муниципального имущества, предназначенного для оказания услуг теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения на территории МО «Ростовско-Минское», и до настоящего времени не обеспечив распоряжение указанным имуществом в соответствии с требованиями Федерального закона от 27.10.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», Администрация МО «Устьянский муниципальный район» тем самым создала преимущество для ООО УК «Жилуправление» по сравнению положением других хозяйствующих субъектов, что свидетельствует о нарушении требований части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Учитывая изложенное, а также 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 Администрацию МО «Устьянский муниципальный район» (165210,

Архангельская область, Устьянский район, п. Октябрьский, ул. Комсомольская, д. 7; ОГРН 1022901534974; ИНН 2922001477) нарушившей требования части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», что выразилось в принятии решения о передаче ООО УК «Жилуправление» без проведения конкурентных процедур муниципального имущества, предназначенного для оказания услуг теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения на территории МО «Ростовско-Минское», и в дальнейшем бездействии Администрации МО «Устьянский муниципальный район» по необеспечению распоряжения указанным имуществом в соответствии с требованиями Федерального закона от 27.10.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», в результате чего муниципальное имущество продолжает находиться в необоснованном пользовании ООО УК «Жилуправление» по соглашению от 14.09.2016 об осуществлении деятельности на объектах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения МО «Ростовско-Минское».

2. Выдать Администрации МО «Устьянский муниципальный район» предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства путем принятия мер, направленных на прекращение неправомерного (в нарушение требований Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении») пользования ООО УК «Жилуправление» имуществом, предназначенным для теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, переданным обществу по соглашению от 14.09.2016 об осуществлении деятельности на объектах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения МО «Ростовско-Минское», обеспечив равный доступ хозяйствующих субъектов к рассматриваемому муниципальному имуществу с учетом требований статьи 28.1 Федерального закона от 27.10.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», статьи 41.1 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».

Предписание исполнить в срок до 02.12.2019.

Информацию об исполнении предписания представить в срок до 02.12.2019.

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

Е.В. Нестеренко

Члены комиссии:

Е.И. Красильникова

А.Ю. Шахов