ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 31 июля 2017 г. N 303-КГ17-4054

Резолютивная часть определения объявлена 28 июля 2017 года.

Полный текст определения изготовлен 31 июля 2017 года.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Завьяловой Т.В.,

судей Антоновой М.К., Прониной М.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационным жалобам Управления Федеральной антимонопольной службы по Камчатскому краю и публичного акционерного общества энергетики и электрификации "Камчатскэнерго" на [постановление](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000AC099E830D93D0B33700D545EE7696D93C551cA73M) Арбитражного суда Дальневосточного округа от 16.01.2017 по делу N А24-1728/2016 Арбитражного суда Камчатского края

по заявлению Управления экономического развития и имущественных отношений Администрации Петропавловск-Камчатского городского округа - Муниципальное учреждение (далее - муниципальное учреждение, заявитель) к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Камчатскому краю (далее - антимонопольный орган, управление) о признании недействительными решения и предписания от 30.03.2016 по делу N 21-05/03-16А,

при участии в деле в качестве третьих лиц: муниципального унитарного предприятия Петропавловск-Камчатского городского округа "Управление механизации и автомобильного транспорта" (далее - унитарное предприятие), публичного акционерного общества энергетики и электрификации "Камчатскэнерго" (далее - ПАО "Камчатскэнерго", общество).

В заседании приняли участие представители:

от антимонопольного органа - Вовкивская Л.В.;

от ПАО "Камчатскэнерго" - Кондратьев С.Б., Скосырев Д.В.;

от муниципального учреждения - Пешкова А.В.;

от унитарного предприятия - Серединцева О.В.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Завьяловой Т.В., выслушав объяснения представителей участвующих в деле лиц, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

как следует из материалов дела и установлено судами, антимонопольным органом осуществлена по заявлению ПАО "Камчатскэнерго" проверка законности передачи Комитетом по управлению имуществом администрации Петропавловск-Камчатского городского округа (далее - комитет) объектов электро- и теплоснабжения в хозяйственное ведение унитарного предприятия на основании приказа от 24.11.2015 N 409/15. По результатам проверки 26.01.2016 возбуждено дело N 21-05/03-16А по признакам нарушения комитетом положений [части 1 статьи 15](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472035556BA6365CAC953A4D43F6FE0F9556A0FcC76M) Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее - Закон о защите конкуренции) без проведения конкурсных процедур.

В ходе рассмотрения дела в действиях комитета были установлены признаки иного нарушения антимонопольного законодательства, связанного с передачей муниципального имущества в хозяйственное ведение унитарного предприятия по приказам от 20.11.2014 N 563/14, от 25.06.2014 N 334/14.

Управлением 30.03.2016 принято решение, в соответствии с которым издание приказов от 20.11.2014 N 563/14, от 25.06.2014 N 334/14 признано нарушением [пункта 7 части 1 статьи 15](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472035556BA6365CAC953A4D43F6FE0F9556A0FcC71M) Закона о защите конкуренции, выразившегося в предоставлении унитарному предприятию преференций в доступе к объектам электро- и теплоснабжения.

Муниципальному учреждению (ранее - комитет, переименован в связи с реорганизацией) было выдано предписание о прекращении выявленного нарушения путем принятия мер по возврату спорного муниципального имущества в казну муниципального образования.

Несогласие с принятыми ненормативными актами антимонопольного органа послужило основанием для обращения заявителя в арбитражный суд с соответствующим требованием.

Решением Арбитражного суда Камчатского края от 18.07.2016, оставленным без изменения [постановлением](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000AD39CEE588730073F2C07525DB1353895920EF3DD3538cA77M) Пятого арбитражного апелляционного суда от 14.09.2016, в удовлетворении заявленных требований отказано.

Отказывая в удовлетворении заявления муниципального учреждения, суды первой и апелляционной инстанции исходили из положений [статьи 28.1](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D033C7B0C5052BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC5F592cE76M) Федерального закона от 27.07.2010 N 190-ФЗ "О теплоснабжении" (далее - Закон N 190-ФЗ, Закон о теплоснабжении) и [части 1 статьи 17.1](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472035556BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC5F795cE70M) Закона о защите конкуренции, и пришли к выводу, что в силу названных норм переход прав владения и пользования в отношении государственного или муниципального имущества, в том числе не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, осуществляется по результатам проведения конкурса или аукциона на право заключения таких договоров. Заключение договоров, предусматривающих переход прав владения пользования государственным и муниципальным имуществом без проведения торгов допускается только в случаях, предусмотренных [статьей 17.1](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472035556BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC5F49CcE79M) Закона о защите конкуренции, в том числе при предоставлении хозяйствующим субъектам государственных и муниципальных преференций в установленном законом порядке.

Поскольку наличие законных оснований для передачи предприятию спорного муниципального имущества без проведения торгов при исследовании обстоятельств дела не установлено, суды первой и апелляционной инстанций пришли к выводу о законности и обоснованности оспариваемых решения и предписания административного органа.

[Постановлением](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000AC099E830D93D0B33700D545EE7696D93C551cA73M) Арбитражного суда Дальневосточного округа от 16.01.2017 указанные судебные акты отменены, заявленные требования удовлетворены.

Суд округа, отменяя принятые по делу судебные акты первой и апелляционной инстанций, применив соответствующие положения [статей 209](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472025150BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC4F097cE75M), [215](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472025150BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC4F090cE72M), [216](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472025150BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC4F090cE77M), [294](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472025150BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC4F59DcE76M) и [299](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472025150BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC4F495cE73M) Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - Гражданский кодекс), [статью 51](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472025651BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC5F796cE70M) Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Закон N 131-ФЗ), [статьи 8](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D033D7A085151BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC5F190cE79M), [20](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D033D7A085151BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC5F093cE75M) Федерального закона от 14.11.2002 N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях", пришел к выводу, что закрепление спорного имущества в хозяйственное ведение унитарного предприятия является предусмотренным действующим законодательством правом собственника, ввиду чего не может быть признано противоречащим закону.

В кассационных жалобах, направленных в Верховный Суд Российской Федерации, антимонопольный орган и ПАО "Камчатскэнерго" ставят вопрос об отмене принятого по делу [постановления](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000AC099E830D93D0B33700D545EE7696D93C551cA73M) суда округа в связи с неправильным применением судом норм материального права.

По мнению заявителей жалоб, из анализа [статьи 51](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472025651BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC5F796cE70M) Закона N 131-ФЗ и [статьи 209](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472025150BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC4F097cE75M) Гражданского кодекса следует, что 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 ограничения. Такие ограничения, по мнению ПАО "Камчатскэнерго", установлены [Законом](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D033C7B0C5052BA6365CAC953A4cD74M) о теплоснабжении, и закрепление спорных объектов за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения без проведения таких конкурсных процедур препятствует развитию конкуренции, поскольку создает для данного хозяйствующего субъекта преимущественные условия в получении муниципального имущества во временное владение и (или) пользование и лишает иных лиц, занимающихся аналогичной хозяйственной деятельностью, возможности получить права на объекты электро- и теплоснабжения.

Поддерживая указанные доводы, антимонопольный орган полагает, что передача имущества в хозяйственное ведение унитарного предприятия является нарушением [пункта 7 части 1 статьи 15](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472035556BA6365CAC953A4D43F6FE0F9556A0FcC71M) Закона защите конкуренции в связи с тем, что данные действия приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В частности, комитет, закрепив имущество на праве хозяйственного ведения за унитарным предприятием, предоставил указанному хозяйствующему субъекту преимущества и обеспечил более выгодное по сравнению с другими хозяйствующими субъектами условия деятельности.

[Определением](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000AC08FFC30D93D0734760F5157BA6365CAC953A4cD74M) судьи Верховного Суда Российской Федерации Завьяловой Т.В. от 29.06.2017 кассационные жалобы управления и ПАО "Камчатскэнерго" вместе с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения Судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных актов в порядке кассационного производства являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов ([часть 1 статьи 291.11](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D00357B0B5451BA6365CAC953A4D43F6FE0F9556E0DcC72M) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Изучив материалы дела, проверив в соответствии с положениями [статьи 291.14](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D00357B0B5451BA6365CAC953A4D43F6FE0F955610BcC76M) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации законность принятых судебных актов, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации полагает, что [постановление](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000AC099E830D93D0B33700D545EE7696D93C551cA73M) Арбитражного суда Дальневосточного округа от 16.01.2017 по рассматриваемому делу подлежит оставлению без изменения, а кассационные жалобы антимонопольного органа и ПАО "Камчатскэнерго" - без удовлетворения по следующим основаниям.

Согласно [пункту 7 части 1 статьи 15](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472035556BA6365CAC953A4D43F6FE0F9556A0FcC71M) Закона о защите конкуренции 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), в частности запрещается предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных [главой 5](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472035556BA6365CAC953A4D43F6FE0F9556Fc078M) настоящего Федерального закона.

Понятие, условия и цели предоставления преференций уполномоченными на это органами и организациями определены в [статьях 4](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472035556BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC5F197cE73M) и [19](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472035556BA6365CAC953A4D43F6FE0F9556Fc079M) Закона о защите конкуренции, из которых следует, что закрепление государственного или муниципального имущества за хозяйствующими субъектами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления не является государственной или муниципальной преференцией.

Судебная коллегия отмечает, что названные положения данного Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472035556BA6365CAC953A4cD74M) учитывают специфику отношений между собственником государственного или муниципального имущества и учрежденным им юридическим лицом, предусмотренную действующим гражданским законодательством.

Так, согласно [пунктам 1](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472025150BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC4F097cE76M) и [2 статьи 209](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472025150BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC4F097cE77M) Гражданского кодекса 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 в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Действуя на основании [статей 215](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472025150BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC4F090cE72M), [216](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472025150BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC4F090cE77M) Гражданского кодекса, собственник, в частности, правомочен закрепить имущество, находящееся в муниципальной собственности, за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с настоящим [Кодексом](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472025150BA6365CAC953A4cD74M) ([статьи 294](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472025150BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC4F59DcE76M), [296](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472025150BA6365CAC953A4D43F6FE0F9556Ac07DM)).

С учетом изложенного следует признать ошибочным вывод антимонопольного органа о допущенных комитетом нарушениях требований [пункта 7 части 1 статьи 15](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472035556BA6365CAC953A4D43F6FE0F9556A0FcC71M) Закона о защите конкуренции.

Государственное или муниципальное унитарное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, определяемых в соответствии с Гражданским [кодексом](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472025150BA6365CAC953A4cD74M).

С момента официального опубликования (08.05.2013) Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D033077035C51BA6365CAC953A4cD74M) от 07.05.2013 N 103-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О концессионных соглашениях" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" 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 с учетом требований, установленных [статьей 41.1](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D033D730E5055BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC5F695cE77M) Федерального закона от 07.12.2011 N 416-ФЗ "О водоснабжении и водоотведении" и [статьей 28.1](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D033C7B0C5052BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC5F592cE76M) Закона о теплоснабжении.

Согласно [части 1 статьи 28](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D033C7B0C5052BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC5F592cE73M) Закона о теплоснабжении передача прав владения и (или) пользования объектами теплоснабжения, находящимися в государственной или муниципальной собственности, осуществляется только по договорам их аренды, которые заключаются в соответствии с требованиями гражданского законодательства, антимонопольного законодательства Российской Федерации и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, с учетом предусмотренных настоящим Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D033C7B0C5052BA6365CAC953A4cD74M) особенностей, или по концессионным соглашениям, заключенным в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о концессионных соглашения ([часть 1 статьи 28.1](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D033C7B0C5052BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC5F592cE77M) Закона N 190-ФЗ).

Наряду с указанным правилом, [статьей 17.1](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472035556BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC5F49CcE79M) Закона о защите конкуренции предусмотрено, что заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров, за исключением предоставления указанных прав на такое имущество в силу закона.

Как следует из вышеуказанных норм названных Федеральных [законов](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472035556BA6365CAC953A4cD74M), содержащиеся в них требования регулируют обязательственные отношения, связанные с передачей прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, и касаются только тех ситуаций, когда такое имущество передается на основании договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров.

[Статья 28.1](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D033C7B0C5052BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC5F592cE76M) Закона о теплоснабжении, устанавливая особые требования к передаче прав владения и (или) пользования объектами теплоснабжения, не затрагивает правомочий собственника по распоряжению принадлежащим ему имуществом, и не исключает возможности по передаче собственником имущества на праве хозяйственного ведения и оперативного управления в порядке, предусмотренным Гражданским [кодексом](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472025150BA6365CAC953A4cD74M).

С учетом изложенного, действующее законодательство в настоящее время не содержит положений, запрещающих передачу и закрепление имущества на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями.

Таким образом, при принятии [постановления](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000AC099E830D93D0B33700D545EE7696D93C551cA73M) Арбитражного суда Дальневосточного округа от 16.01.2017 не было допущено нарушений требований [Закона](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D003472035556BA6365CAC953A4cD74M), влекущих отмену оспариваемого судебного [акта](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000AC099E830D93D0B33700D545EE7696D93C551cA73M).

Кассационные жалобы антимонопольного органа и ПАО "Камчатскэнерго" подлежат оставлению без удовлетворения.

Руководствуясь [статьями 176](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D00357B0B5451BA6365CAC953A4D43F6FE0F955680AC4F094cE71M), [291.11](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D00357B0B5451BA6365CAC953A4D43F6FE0F9556E0DcC73M) - [291.15](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000ACD9CE930D93D00357B0B5451BA6365CAC953A4D43F6FE0F9556108cC70M) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

[постановление](consultantplus://offline/ref=74E2FB39C3E70FED000AC099E830D93D0B33700D545EE7696D93C551cA73M) Арбитражного суда Дальневосточного округа от 16.01.2017 по делу N А24-1728/2016 Арбитражного суда Камчатского края оставить без изменения, а кассационные жалобы Управления Федеральной антимонопольной службы по Камчатскому краю и публичного акционерного общества энергетики и электрификации "Камчатскэнерго" без удовлетворения.

Председательствующий судья

Т.В.ЗАВЬЯЛОВА

Судья

М.К.АНТОНОВА

Судья

М.В.ПРОНИНА