



**Судебная практика и  
решения ФАС в  
коммунальной сфере.  
Как научиться на чужих  
ошибках ?**

**ВЭБ**  
**ИНФРА**  
**РФ**

## Экспертная сессия

# «Судебная практика и решения ФАС в коммунальной сфере. Как научиться на чужих ошибках ?»

### Вопросы для обсуждения:

1. «Неутешительная» статистика. Почему судебные прецеденты на рынке ГЧП превалируют в коммунальной сфере?
2. Наиболее популярные предметы для судебных разбирательств и статистка решений по ним
3. В чем основные вопросы ФАС России к коммунальным концессиям и как на их избежать?
4. Что извлекают игроки рынка из мониторинга практики судов и ФАС?

### Модератор:

**Дубинчина Светлана Вячеславовна**, Директор, Блок инвестиционных проектов АО «ИнфраВЭБ»

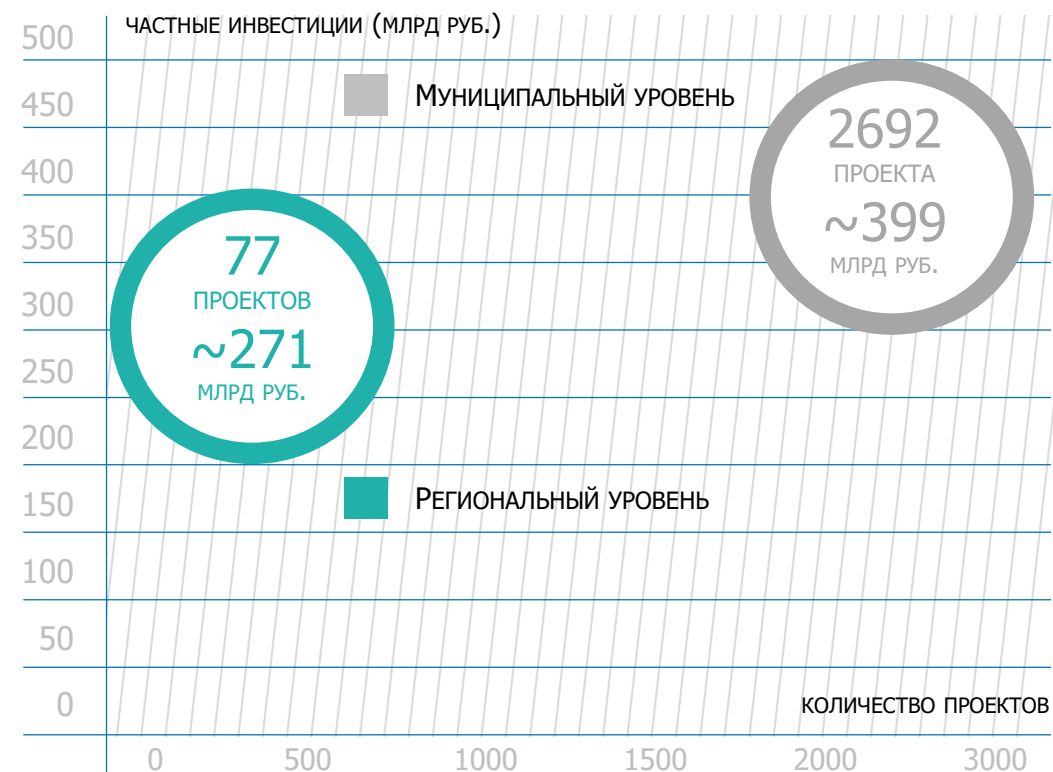
### Участники:

- **Батуева Анна Дугаровна**, Старший консультант УК «РОСИНФРА»
- **Володькин Артем Евгеньевич**, Управляющий директор Национального Центра ГЧП
- **Дружинин Евгений Игоревич**, Главный юрисконсульт ПАО Сбербанк
- **Кузнецова Мария Владимировна**, Заместитель Директора по правовым и корпоративным вопросам АО «РКС»
- **Соколов Владимир Владимирович**, Директор, руководитель практик в сфере ГЧП, инфраструктурных проектов, энергетики и природных ресурсов PwC
- **Чертов Антон Андреевич**, Начальник управления нормотворчества ПАО «Квадра»
- **Чураков Роман Сергеевич**, Старший юрист, инфраструктура и ГЧП международной юридической фирмы Herbert Smith Freehills

## ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ РЫНКА



## ОБЪЕМ ЧАСТНЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В РЕАЛИЗУЕМЫХ ПРОЕКТАХ



Источник: расчеты Национального Центра ГЧП на основе данных Платформы «РОСИНФРА»

# Статистика по принятым судебным решениям в сфере коммунально-энергетической инфраструктуры

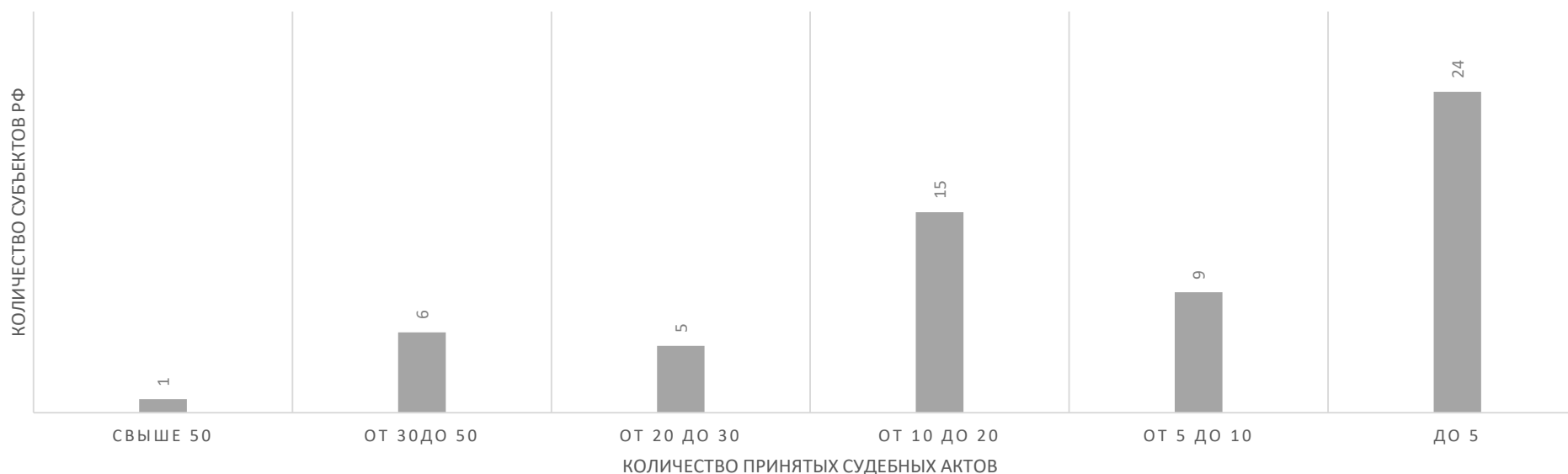
В период с **1 декабря 2018** по **1 ноября 2019** арбитражными судами было принято **749 судебных актов** по концессионным соглашениям в сфере коммунально-энергетической инфраструктуры, из которых:

- 470 актов принято арбитражными судами первой инстанции, включая определения об утверждении мирового соглашения;
- 163 акта – арбитражными апелляционными судами;
- 116 актов – арбитражными судами кассационной инстанции, включая определения ВС РФ об отказе в передаче кассационной жалобы в Судебную коллегияю ВС РФ.

## Основные категории дел в отношении КС в сфере коммунально-энергетической инфраструктуры

- Споры по передаче объектов тепло-, водоснабжения, водоотведения в концессию
- Споры, связанные с денежными обязательствами сторон
- Тарифные споры
- Оспаривание актов (решений) органов публичной власти (в том числе решений и предписаний ФАС)
- Земельные споры, возникающие при передаче земельных участков концессионеру
- Иные споры по концессионным соглашениям

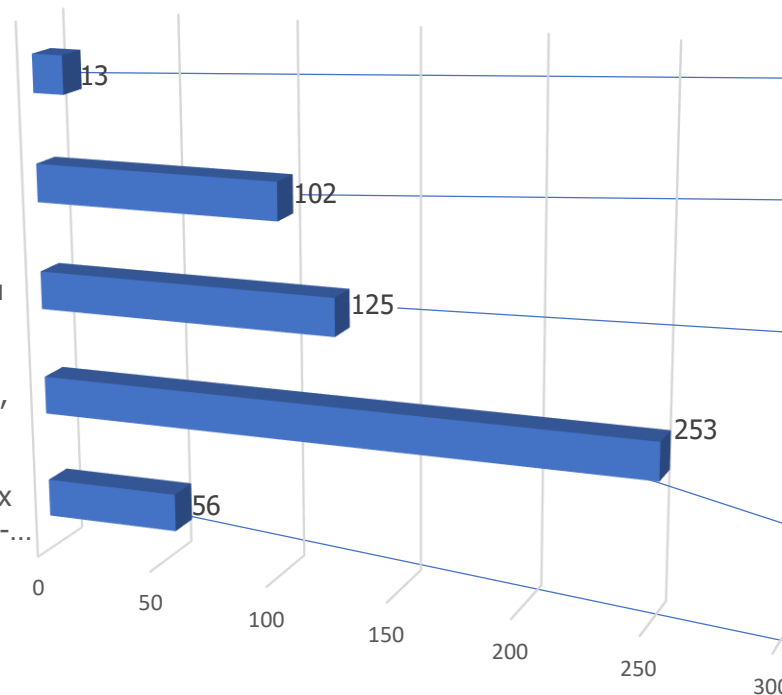
## Статистика по принятым судебным решениям



# Статистика по принятым судебным решениям в отношении концессионных соглашений, реализуемых в сфере коммунально-энергетической инфраструктуры

## Статистика по принятым судебным решениям

- Споры, связанные с исполнением сторонами обязательств по КС (кроме денежных обязательств) – 13
- Споры, связанные с изменением, расторжением, прекращением, признанием незаключенным концессионного соглашения – 102
- Споры, связанные с денежными обязательствами по концессионным соглашениям в коммунально-энергетической сфере – 125
- Споры о передаче объектов тепло-, водоснабжения, водоотведения в концессию – 253
- Споры по концессионным соглашениям, в рамках которых оспаривались решения и предписания ФАС в коммунально-энергетической сфере – 56



Обязание концессионера в проведении работ, передачи документов для эксплуатации объекта КС и тд

Из них:  
44 – досрочное расторжение КС  
31 – признание КС недействительным  
10 – признание КС незаключенным  
17 – по иным требованиям, в тч связанным с изменением КС

Из них 26 – по взысканию денежных средств после расторжения КС  
Остальные решения по вопросам взыскания денежных средств по реализуемым соглашениям, по договору аренды ЗУ и тд

Из них 224 решения о признании недействительным договора о передаче объектов и об обязанности в проведении обязательных процедур по передаче объектов в КС, установленных 115-ФЗ

Из них 41 решение в пользу ФАС.

## Количество решений, в рамках которых оспаривались решения и предписания ФАС в коммунально-энергетической сфере

- **25 решений** – по спорам, связанным с конкурсными процедурами
- **14 решений** – по делам о передаче в концессию
- **17 решений** – по иным спорам по концессионным соглашениям

## Основной субъектный состав лиц, оспаривающих решения и предписания ФАС

- Концедент, концессионер
- Организатор конкурса, участник конкурса
- Лицо, представившее ЧКИ
- Публичное образование, третье лицо (по делам о передаче в концессию)

# Чувствительные моменты практики судов

## Вопросы, которые были предметом обсуждения в течение года:

- 1. встречные обязательства сторон** (обязательства публичного партнера по софинансированию) (кейс Новошахтинск);
- 2. встречные обязательства сторон – как их прописать, чтобы снизить риски расторжения КС** (кейс Вязники);
- 3. тариф и возможность привлечения инвестиций** (кейс Вязники);
- 4. пределы применения части 5 статьи 15 Федерального закона «О концессионных соглашениях»** - есть ли ограничения для защиты инвестиций?;
- 5. компетенция органов местного самоуправления в коммунальных концессиях** (кейс Липецк, кейс Бердск);
- 6. банкуемость проектов** (Кейс Тамбовэнерго; Кейс Кузнецк Пензенской области; Кейс Техно-Р Полигон)

# Обзор значимых судебных решений по концессионным соглашениям в сфере ЖКХ и благоустройстве

## Расторжение концессионного соглашения может противоречить общественным интересам

- **Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 01 февраля 2019 года по делу №А65-39031/2018:** суд удовлетворил требования концессионера о повторном продлении срока для ввода объекта КС в эксплуатацию в связи с тем, что расторжение договора противоречит общественным интересам.

**Почему возник спор:** 16.06.2015 г. на основании Постановления Исполкома муниципального образования г. Казани от 16.06.2015 г. № 2400 «О концессионном соглашении в отношении полигона твердых бытовых отходов по ул. Химическая, 33» был проведен конкурс на право заключения концессионного соглашения. 15.02.2016 г. между муниципальным образованием, в лице МКУ «Комитет жилищно-коммунального хозяйства Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани» (далее Комитет) и ООО «Предприятие жилищно-коммунального хозяйства» было заключено концессионное соглашение в отношении полигона ТКО. Концессионер принял участие в конкурсе в условиях, действовавших в тот момент требований законодательства.

С 01.01.2016 г. проведение государственной (строительной) проектной документации, связанной с размещением и обезвреживанием отходов I-V классов опасности, было отнесено к федеральному уровню, тогда как ранее действовавшая редакция относила проведение экспертизы на уровень субъекта Российской Федерации. Концессионер обратился к концеденту о представлении разумного срока для исполнения такого обязательства. Концедент установил необходимый срок.

Однако, при подготовке к сдаче объекта строительства в эксплуатацию возникли следующие непредвиденные обстоятельства. Согласно выданному новому градостроительному плану, представленный для реконструкции полигон, «частично расположен в зоне площадки для аварийной посадки воздушных судов. Земельный участок согласно схеме ограничений застройки приаэродромной территории аэродрома «Казань-Борисоглебское», расположен в зоне площадки для аварийной посадки воздушных судов ОАО «Казанский вертолетный завод». Запрещено любое строительство». Согласно ранее выданным ГПЗУ, таких ограничений не было. В связи с этим проектная документация, также была разработана без учета вышеуказанных ограничений.

Концессионер обратился к концеденту с просьбой об увеличении разумного срока на исполнение обязательств в связи с обнаружением не зависящих от концессионера обстоятельств, которые не позволяют представить разрешение на ввод объекта в эксплуатацию в срок до 01.12.2018 г. Концедент отказал в просьбе концессионера, сославшись на то, что в российском законодательстве отсутствуют положения, предусматривающие возможность предоставления второго разумного срока. Концессионер обратился в арбитражный суд с исковым заявлением об обязанности ответчика продлить срок для ввода в эксплуатацию объекта концессионного соглашения.

# Обзор значимых судебных решений по концессионным соглашениям в сфере ЖКХ и благоустройстве

## Обращение взыскания на объект концессионного соглашения

- [Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 15 февраля 2019 года по делу № А11-2144/2017:](#) суд отказал в требовании судебного пристава-исполнителя по изъятию у унитарного предприятия объектов недвижимого имущества (котельных), переданных концессионеру по концессионному соглашению и задействованных в едином технологическом процессе теплоснабжения и горячего водоснабжения, в связи с тем, что это приведет к невозможности обеспечения теплоснабжения населения.

**Почему возник спор:** Между муниципальным образованием «Петушинский район» (концедент), МУП «Коммунальные системы» и ООО «Владимиртеплогаз» (концессионер) было заключено концессионное соглашение в отношении системы теплоснабжения. В связи с неисполнением МУП «Коммунальные системы» (должник) требований исполнительных документов в добровольном порядке судебный пристав-исполнитель обратился в арбитражный суд с заявлением об обращении взыскания на недвижимое имущество должника, а именно на систему теплоснабжения (объекты концессионного соглашения - здания, помещения, сооружения, транспортные средства), находящееся у третьего лица – ООО «Владимиртеплогаз» на основании концессионного соглашения.

---

## Удержание объекта по расторгнутому концессионному соглашению

- [Решение Арбитражного суда Челябинской области по делу № А76-39188/2018 от 14 марта 2019 года:](#) суд отказал в удовлетворении требования истца об удержании объекта по расторгнутому концессионному соглашению, которое основывалось на положении статьи 359 Гражданского кодекса РФ, которыми кредиторы предоставлено право на удержание имущества должника с целью обеспечения исполнения встречного обязательства.

**Особое мнение суда:** Суд отметил следующее: «... положения ст. 359 ГК РФ содержат еще одно немало важное условие – для возникновения у кредитора права на удержание имущества должник должен не исполнить к установленному кредитором сроку встречное обязательство, в данном случае по возврату денежных средств. Таким образом, **при удержании должен соблюдаться принцип соразмерности, удержание должно быть правомерным.** Между тем, никаких требований имущественного характера истцом в адрес ответчика не предъявлялось, доказательств обратного суду не представлено, ответчик факт наличия задолженности перед истцом отрицал. Следовательно, суд приходит к выводу, что у истца не возникло право на удержание имущества истца по причине недоказанности соблюдения требований ст. 359 Гражданского кодекса РФ в части неисполнения ответчиком к установленному истцом сроку какого-либо обязательства.»



# Обзор значимых судебных решений по концессионным соглашениям в сфере ЖКХ и благоустройстве

## Особенности применения ст. 20 Закона о концессионных соглашениях

- [Постановление Арбитражного суда Уральской области от 19 марта 2019 года по делу № А76-3220/2018:](#) суд отказал в удовлетворении требований концессионера о взыскании с концедента убытков, возникших вследствие образования задолженности у конечных потребителей за ЖКХ, в связи с неприменимостью ст. 20 Федерального закона №115-ФЗ в данном деле.

**Почему возник спор:** Между ООО «Уралсервис» (концессионер) и администрацией Еманжелинского городского поселения (концедент) заключены концессионные соглашения в отношении объектов теплоснабжения котельных и теплотрасс с целью предоставления населению услуг по теплоснабжению на условиях проведения модернизации реконструкции за счет концессионера. ООО «Уралсервис» на основании концессионных соглашений в период с 2015 - 2016 гг.с использованием переданного ему имущества осуществляло оказание услуг населению по поставке тепловой энергии. За 2016 год у конечных потребителей перед ООО «Уралсервис» образовалась задолженность за ЖКХ. ООО «Уралсервис» полагая, что концедентом не были приняты необходимые меры по обеспечению защиты прав концессионера, обратилось в Арбитражный суд Челябинской области с иском к администрации Еманжелинского городского поселения о взыскании убытков, возникших в связи с образованием задолженности за ЖКХ.

Судом первой инстанции исковые требования ООО «Уралсервис» удовлетворены. Постановлением Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.11.2018 исковых требований отказано. ООО «Уралсервис» обратилось с кассационной жалобой, в которой просит постановление суда апелляционной инстанции отменить и оставить в силе решение суда первой инстанции, ссылаясь на неправильное применение судом апелляционной инстанции норм Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Закон № 115-ФЗ).

Суд кассационной инстанции отметил, что вопреки позиции истца, концессионные соглашения не содержат условий, предусматривающих возложение на концедента мер по обеспечению защиты прав концессионера ввиду невозможности взыскания им задолженности за ЖКХ с населения.

Ссылка ООО «Уралсервис» на норму статьи 20 Закона № 115-ФЗ в обоснование своей позиции о наличии у администрации Еманжелинского городского поселения обязанности по принятию указанных мер, судом кассационной инстанции отклоняется, поскольку названная норма предусматривает ряд гарантий для концессионера на тот случай, если принятые законы увеличивают совокупную налоговую нагрузку на концессионера или ухудшают положение концессионера таким образом, что он в значительной степени лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении концессионного соглашения.

Постановлением Арбитражного суда Уральской области постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.11.2018 по делу № А76-3220/2018 Арбитражного суда Челябинской области оставлено без изменения, кассационная жалоба ООО «Уралсервис» – без удовлетворения.

# Обзор значимых судебных решений по концессионным соглашениям в сфере ЖКХ и благоустройстве

## Изменение существенных условий концессионного соглашения путем заключения дополнительного соглашения ограничивает конкуренцию

- [Определение Верховного Суда Российской Федерации № 304-ЭС19-3437 по делу № А75-1399/2018 от 15.04.2019 г.](#) Суд первой инстанции отказал ООО «Урайтеплоэнергия» в удовлетворении заявленных требований. Суды апелляционной и кассационной инстанции оставили в силу решение суда первой инстанции. 15 апреля 2019 года ВС РФ отказал в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ.

**Почему возник спор:** Между ООО «Урайтеплоэнергия» и Администрацией г. Урай (далее – Администрация) заключено концессионное соглашение в отношении объектов теплоснабжения и водоснабжения. ООО «Урайтеплоэнергия» обратилось к Администрации с письмом об изменении концессионного соглашения в части включения мероприятий по реконструкции дополнительных объектов, а также сроков ввода в эксплуатацию некоторых объектов в связи с обнаружением обстоятельств, которые не были учтены при подписании соглашения. Администрация не согласилась изменить условия соглашения, в связи с чем ООО «Урайтеплоэнергия» обратилось в арбитражный суд с требованиями к Администрации о внесении изменений в концессионное соглашение.

**Особое мнение суда:** Суд первой инстанции отказал ООО «Урайтеплоэнергия» в удовлетворении заявленных требований. Суды апелляционной и кассационной инстанции оставили в силу решение суда первой инстанции. 15 апреля 2019 года ВС РФ отказал в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ .

Суды при рассмотрении дела руководствовались следующим. Предложенная концессионером редакция дополнительного соглашения фактически ведёт к изменению существенных условий заключенного концессионного соглашения и нарушает условия конкурса на право заключения концессионного соглашения, определённые конкурсной документацией. Подписание в предложенной концессионером редакции дополнительного соглашения противоречит конкурсному предложению и предоставляет ООО «Урайтеплоэнергия» преимущество перед другими потенциальными участниками конкурса, что ведёт к ограничению конкуренции. Кроме того, судами было отмечено, что передача имущества концессионеру без проведения торгов, независимо от того, является ли это имущество сложной вещью, свидетельствует о нарушении порядка, установленного Законом о концессионных соглашениях.

# Обзор значимых судебных решений по концессионным соглашениям в сфере ЖКХ и благоустройстве

## Взыскание компенсации невозможно, если условия концессионного соглашения содержат положения, ограничивающие права сторон на возмещение расходов

- **Определение Верховного Суда Российской Федерации № 302-ЭС19-7113 по делу № А10-948/2018 от 24 мая 2019 года:** Верховный Суд отказал в передаче кассационной жалобы в Судебную коллегия по экономическим спорам ВС РФ. Арбитражные суды нижестоящих инстанций пришли к выводу, что взыскание компенсации невозможно, если условия концессионного соглашения содержат положения, ограничивающие права сторон на возмещение расходов, и концессионное соглашение расторгнуто по соглашению сторон в связи с отсутствием разногласий.

**Почему возник спор:** Между концессионером и концедентом было заключено соглашение о расторжении концессионного соглашения в связи с существенным изменением обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении концессионного соглашения. Концессионер, полагая, что вправе требовать от концедента компенсации произведенных затрат (после расторжения концессионного соглашения), исходя из расчета размера инвестированного капитала до окончания срока действия соглашения за 281 месяц (срок действия соглашения 25 лет), обратился в арбитражный суд о взыскании компенсации затрат на реконструкцию объектов концессионного соглашения.

**Особое мнение суда:** Судами первой и апелляционной инстанций установлено, что до расторжения концессионного соглашения концессионером понесены расходы, связанные с выполнением работ по реконструкции объектов концессионного соглашения. Прекращение деятельности концессионера вследствие банкротства послужило основанием для расторжения концессионного соглашения и возврата имущества концеденту. Концессионным соглашением концессионная плата не предусмотрена. Концедент предоставил концессионеру возможность после расторжения соглашения получать плату за оказанные потребителям тепловой энергии услуги. Учитывая условия концессионного соглашения, ограничивающие права сторон на возмещение расходов, основание его расторжения (по соглашению сторон в связи с отсутствием разногласий), иск о взыскании компенсационных затрат заявлен необоснованно. Суд кассационной инстанции оставил в силе судебные акты нижестоящих инстанций и пришел к выводу о необоснованных требованиях концессионера.

# Обзор значимых судебных решений по концессионным соглашениям в сфере ЖКХ и благоустройстве

## Меры по устранению препятствий по реализации концессионного соглашения должны быть приняты

- **Решение Арбитражного суда Амурской области от 8 мая 2019 года по делу №А04-8854/2018:** в случае если выполнение мероприятий по реализации концессионного соглашения невозможно в связи с неисполнением обязательств концедента, как публично-правового образования, то меры по устранению препятствий по реализации концессионного соглашения должны быть приняты концедентом.

**Почему возник спор:** Между администрацией Поярковского сельсовета (далее – Администрация) и ООО ТСК «Амур-2» заключено концессионное соглашение в отношении объектов теплоснабжения, являющихся муниципальной собственностью для осуществления теплоснабжения и подачи тепловой энергии. Согласно условиям концессионного соглашения, концессионер обязуется реконструировать и осуществлять производство, передачу, распределение тепловой энергии с использованием объекта соглашения. Концессионер в ходе осуществления деятельности по концессионному соглашению выявил, что эксплуатация одного участка теплотрассы невозможна в связи с тем, что выработан полностью ресурс и ремонт не может производиться (что было подтверждено экспертизой). Концессионер провел ремонтные работы на спорном участке тепловых сетей, однако с учетом их технического состояния они не привели к восстановлению параметров теплоносителя на вводе в жилые дома, не исключили безаварийную работу трубопровода. В концессионном соглашении отсутствовали условия о возложении на концессионера обязанности по реконструкции спорного участка. Концессионер обратился к Администрации с обращением о замене спорного участка тепловых сетей. Администрация отказалась в добровольном порядке построить новый участок тепловых сетей взамен прежнего, полагая что в соответствии с концессионным соглашением это является обязанностями концессионера. В связи с этим ООО ТСК «Амур-2» обратилось в Арбитражный суд Амурской области о понуждении Администрации произвести мероприятия по составлению проектно-сметной документации нового участка - тепло – водо сети, обязать Администрацию произвести выдел земельного участка и произвести мероприятия по строительству участка теплотрассы.

**Особое мнение суда:** Арбитражным судом Амурской области иски требования ООО ТСК «Амур-2» удовлетворены. Суд, учитывая, что в концессионном соглашении отсутствует условие о возложении на ООО ТСК «Амур-2» обязанности по реконструкции спорного участка теплотрассы, Администрация, как собственник котельной и тепловых сетей, обязана разработать и согласовать проектную документацию и произвести реконструкцию спорного участка тепло-водо сетей путем его замены. Суд отметил, что неисполнением возложенных на Администрацию обязанностей по организации водо- и теплоснабжения в части непринятия мер по строительству спорных тепловых сетей, затрагиваются права и обязанности ООО «ТСК «Амур-2» как концессионера по соглашению и ресурсоснабжающей организации.



[www.vebinfra.ru](http://www.vebinfra.ru)  
тел.: +7 (495) 777 39 93  
[mail@vebinfra.ru](mailto:mail@vebinfra.ru)

ул. Маши Порываевой, 7сВ,  
Москва, 107078

**ВЭБ**  
**ИНФРА**  
**РФ**