

РЕШЕНИЕ

по делу №04-23/1133 о нарушении антимонопольного законодательства

г. Кострома
(место вынесения)

Резолютивная часть решения оглашена 22 ноября 2013

г.

В полном объеме решение изготовлено 6 декабря 2013 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области (далее – комиссия, Костромское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель комиссии:

руководитель управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области;

члены комиссии:

старший государственный инспектор отдела контроля органов власти,
старший государственный инспектор отдела контроля органов власти,
от заявителя – ООО «Фирма «МОМ», представитель ООО «Фирма «МОМ» по доверенности; представитель ООО «Фирма «МОМ» по доверенности;

от ответчика – администрации города Костромы, заместитель начальника Правового Управления администрации г. Костромы (доверенность от 19.06.2013 г. исх. №55);

от заинтересованного лица – МКУ «Служба муниципального заказа по жилищно – коммунальному хозяйству», заместитель директора МКУ «СМЗ по ЖКХ» (доверенность от 19.06.2013 г. б/н);

от лица, располагающего сведениями – Комитета жилищно – коммунального хозяйства администрации г. Костромы представитель не явился, представлено ходатайство о рассмотрении дела в его отсутствие;

рассмотрев дело № 04-23/1133 по признакам нарушения Администрацией города Костромы (156000, г. Кострома, ул. Советская, д.1) частей 1,3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Поводом к возбуждению настоящего дела послужило заявление ООО «Фирма «МОМ» (вх. №632 от 19.02.2013 года) для рассмотрения на предмет нарушения администрацией г. Костромы антимонопольного законодательства, по факту наделения МКУ «СМЗ по ЖКХ» функциями органа местного самоуправления, а именно: функциями по выделению земельных участков для погребения тела (останков), ведение учета произведенных захоронений в базе данных, выдача лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего заключения о выделении земельного участка для погребения умершего, а также паспорта захоронения – после осуществления погребения умершего; содержание мест погребения на территории города Костромы; иных функций в области похоронного дела и оказания похоронных услуг, возложенных на учреждение муниципальными актами города Костромы. По мнению заявителя, рассматриваемые действия администрации, нарушают требования частей 1,3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Управлением по изложенным фактам, в соответствии с полномочиями,

установленными статьей 23 Закона о защите конкуренции проведена проверка. По результатам рассмотрения заявления ООО «Фирма «МОМ» приказом Костромского УФАС России от 23.05.2013 года №61 было возбуждено настоящее дело по признакам нарушения Администрацией города Костромы частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, что выразилось в наделении МКУ «СМЗ по ЖКХ» функциями органа местного самоуправления в сфере похоронного дела, а также наделении исключительным правом производства работ по содержанию мест захоронений на муниципальных кладбищах города Костромы.

На заседании Комиссии, состоявшемся 22.11.2013 года по рассмотрению настоящего дела представители заявителя поддержали доводы, изложенные в заявлении и дополнениях к нему.

В дополнение указав, что к казенным учреждениям отнесены те учреждения, которые по определению должны содержаться за счет бюджетов всех уровней и не могут заниматься приносящей доход деятельностью. Их главная цель – оказание государственных (муниципальных) услуг и выполнение государственных (муниципальных) функций. Казенное учреждение лишено права самостоятельно распоряжаться средствами, полученными от осуществления приносящей доход деятельности. По мнению заявителя, указание в пункте 3.2 Устава МКУ «СМЗ по ЖКХ города Костромы», утвержденного постановлением Администрации г. Костромы от 30.12.2012 г. №3013 «О создании муниципального казенного учреждения г. Костромы «СМЗ по ЖКХ» и об утверждении Устава названного учреждения» (далее по тексту – Устав) на возможность заключения Учреждением возмездных договоров с юридическими и физическими лицами следует трактовать как возможность заключения данных договоров от собственного имени, а не от имени муниципального образования в лице администрации города Костромы. Также, по мнению заявителя, администрацией города Костромы решение вопросов местного значения, в том числе в сфере оказания ритуальных услуг и захоронения умерших граждан осуществляется лишь путем создания казенного учреждения – МКУ «СМЗ по ЖКХ», исключая формирование и размещение муниципального заказа, однако, пунктом 3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 года «131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – Федеральный закон №131-ФЗ) в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и учреждений, осуществлению финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также формированию и размещению муниципального заказа. Указанными действиями Администрация города Костромы лишает заявителя, а также иных хозяйствующих субъектов к возможности заключения муниципального контракта в соответствии с действующим законодательством.

Все изложенные обстоятельства, по мнению заявителя привели к созданию преимущественных условий при осуществлении деятельности МКУ «СМЗ по ЖКХ», позволяющих в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на рынке ритуальных услуг .и как следствие к ограничению конкуренции на рассматриваемом рынке ООО «Фирма «МОМ».

Представитель Администрации города Костромы не согласилась с вменяемыми признаками нарушения антимонопольного законодательства по основаниям, изложенным в отзывах по делу.

Представитель МКУ «СМЗ по ЖКХ» поддержала позицию администрации г.

Костромы

Заслушав доводы сторон, изучив материалы дела и имеющиеся в деле доказательства, комиссия антимонопольного органа по делу №04-23/1133 приходит к следующему.

Администрация г. Костромы постановила создать МКУ «СМЗ по ЖКХ» (постановление Администрации г. Костромы от 30.12.2012 г. №3013 «О создании муниципального казенного учреждения г. Костромы «СМЗ по ЖКХ» и об утверждении Устава названного учреждения».

Учредителем МКУ «СМЗ по ЖКХ» (далее - Учреждение) является город Кострома. Права и обязанности учредителя от имени г. Костромы осуществляются администрацией г. Костромы. Устав Учреждения утвержден постановлением администрации.

Согласно пункта 1.1 Устава МКУ «СМХ по ЖКХ» является некоммерческой организацией, не имеющей извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности.

В соответствии с пунктом 2.1 Устава Учреждение в соответствии с определяемыми настоящим Уставом целями и видами деятельности, обеспечивает исполнение Администрацией города Костромы полномочий по решению следующих вопросов местного значения города Костромы: а) организация благоустройства территории города Костромы (включая освещение улиц); б) организация обустройства мест массового отдыха населения; в) организация содержания муниципального жилищного фонда; г) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа; д) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения; е) организация в границах города Костромы электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения.

Целями деятельности Учреждения, согласно пункта 2.2 Устава являются:

а) создание надлежащих условий жизнедеятельности населения города Костромы;

б) организация работ по благоустройству территории города Костромы;

в) обеспечение оперативного реагирования коммунальных служб на факты ненадлежащего электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, и принятие мер к устранению аварий и неисправностей на объектах жилищно-коммунального хозяйства в возможно короткие сроки.

В соответствии с подпунктом «с» пункта 2.3 Устава предметом деятельности Учреждения, среди прочих является осуществление следующих функций органа местного самоуправления в сфере оказания ритуальных услуг и захоронения умерших граждан в г. Костроме: выделение земельных участков для погребения тела (останков); ведение учета произведенных захоронений в базе данных; выдача лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, заключения о выделении земельного участка для погребения умершего, а также паспорта захоронения - после осуществления погребения умершего; содержание мест погребения на территории города Костромы; иных функций в области похоронного дела и оказания похоронных услуг, возложенных на учреждение муниципальными правовыми актами города Костромы.

Пунктом 3.2 Устава регламентировано, что Учреждение в соответствии с законодательством Российской Федерации на основании возмездных договоров, заключенных с юридическими и физическими лицами, вправе осуществлять виды приносящей доход деятельности, классифицированных в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, указанных в пункте 2.2 настоящего Устава.

Согласно главе V Устава финансовое обеспечение выполнения функций Учреждения является расходным обязательством города Костромы. Учреждение является получателем средств бюджета города Костромы, предусмотренных на обеспечение выполнения его функций и осуществляет соответствующие бюджетные полномочия, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения. Доходы, полученные от осуществления Учреждением приносящей доход деятельности, поступают в бюджет города Костромы. Тарифы на услуги, предоставляемые Учреждением, устанавливаются постановлением Администрации города Костромы. Как установлено Комиссией по рассматриваемому делу и подтверждено документально все работы, выполняемые как самостоятельно силами Учреждения, так и с привлечением подрядных организаций, отобранных по результатам проведения публичных процедур в соответствии с частью 1 статьи 16 Федерального закона №131-ФЗ относятся к вопросам местного значения в сфере ритуальных услуг и содержания мест захоронения.

В силу статьи 2 Федерального закона №131-ФЗ вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органом местного самоуправления самостоятельно. Статьей 16 Федерального закона №131-ФЗ к вопросам местного значения отнесены, в том числе организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Пунктами 3,23 статьи 10 Устава муниципального образования городского округа г. Кострома, принятого решением Думы города Костромы 26.05.2005 г. №41 к вопросам местного значения отнесены организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации казенным учреждением является государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Согласно статье 298 Гражданского кодекса Российской Федерации казенное учреждение может осуществлять приносящую доход деятельность в соответствии со своими учредительными документами.

В силу пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции – хозяйствующий субъект – коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

Согласно пояснениям, данным представителем МКУ «СМЗ по ЖКХ», а также согласно представленным в материалы дела документам Учреждение оказывает платные услуги физическим лицам по сбору, транспортировке твердых бытовых

отходов и крупногабаритного мусора от граждан – потребителей, проживающих в домах, расположенных в частном жилом секторе г. Костромы.

Администрацией города Костромы 08.07.2013 года принято постановление №1458 «Об установлении тарифа на услугу, предоставляемую муниципальным казенным учреждением города Костромы «Служба муниципального заказа по жилищно-коммунальному хозяйству», что свидетельствует о том, что Учреждение создано, в том числе для осуществления приносящей доход деятельности.

Учреждение вправе заниматься приносящей доход деятельностью. Бюджетное законодательство к неналоговым доходам бюджета в числе прочих относит доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями (пункт 3 статьи 41).

С учетом изложенного, Комиссия по настоящему делу пришла к выводу, что МКУ «СМЗ по ЖКХ» по смыслу определения, данного в пункте 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции является хозяйствующим субъектом, поскольку осуществляет приносящую доход деятельность.

Согласно части 2 статьи 13 Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» решение о создании некоммерческой организации в результате ее учреждения принимается ее учредителями (учредителем). В отношении бюджетного или казенного учреждения такое решение принимается в порядке, установленном:

- 1) Правительством Российской Федерации - для федеральных бюджетных или казенных учреждений;
- 2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации - для бюджетных или казенных учреждений субъектов Российской Федерации;
- 3) местной администрацией муниципального образования - для муниципальных бюджетных или казенных учреждений.

В силу пункта 3 части 2 статьи 15 Федерального закона №7-ФЗ учредителем бюджетного или казенного учреждения является муниципальное образование - в отношении муниципального бюджетного или казенного учреждения.

Учредительным документом казенного учреждения является Устав, утвержденный учредителями.

Согласно части 2 статьи 14 Федерального закона №7-ФЗ требования учредительных документов некоммерческой организации обязательны для исполнения самой некоммерческой организацией, ее учредителями (участниками).

Учитывая изложенное, а также проанализировав имеющиеся в материалах дела документы, в совокупности с приведенными положениями нормативно - правовых актов Комиссия по делу констатировала, что администрация города Костромы, включив в Устав МКУ «СМЗ по ЖКХ» положения, в соответствии с которыми данная организация получила возможность осуществлять деятельность в сфере организации ритуальных услуг и содержания мест захоронений своей волей наделила хозяйствующего субъекта – МКУ «СМЗ по ЖКХ» функциями органа местного самоуправления.

Частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции предусмотрен запрет на совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и

правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

Приведенная норма Закона о защите конкуренции содержит исключение, в соответствии с которым совмещение такого рода функций прямо предусмотрено федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации.

Как указано выше в тексте настоящего решения пунктом 3 части 1 статьи 17 Федерального закона №131-ФЗ в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления городских округов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и учреждений, осуществлению финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также формированию и размещению муниципального заказа. Бюджетным кодексом Российской Федерации установлено, что казенным учреждением является государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Резюмируя изложенное, законодателем в поименованных нормативно – правовых актах установлено право органа местного самоуправления по созданию казенного учреждения, которым будут выполняться его функции и полномочия, предоставленные органу местного самоуправления действующим законодательством в соответствующих сферах деятельности. Полномочия органа местного самоуправления городского округа в сфере организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения определены статьей 16 Федерального закона №131-ФЗ.

Таким образом, Комиссия Костромского УФАС России приходит к выводу, что в действиях Администрации города Костромы отсутствуют нарушения требований частей 1,3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в наделении МКУ «СМЗ по ЖКХ» функциями органа местного самоуправления в сфере похоронного дела, а также наделении исключительным правом производства работ по содержанию мест захоронений на муниципальных кладбищах г. Костромы.

Давая оценку доводу заявителя, согласно которого в пункте 3.2 Устава Учреждения администрацией города Костромы предусмотрено право заключения возмездных договоров с юридическими и физическими лицами от собственного имени Комиссия установила, что представленными в материалы дела документами подтверждено обстоятельство того, что заключение и оплата Учреждением муниципальных контрактов, которые подлежали исполнению за счет бюджетных средств производились от имени муниципального образования. Документы, свидетельствующие об обратном, материалы дела не содержат. Таким образом, указанный довод заявителя является голословным и не подтвержден документально.

Резюмируя изложенное, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, пункта 2 части 1 статьи 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

Рассмотрение дела №04-23/1133 о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденное в отношении Администрации города Костромы прекратить согласно пункту 2 части 1 статьи 48 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях.

Председатель Комиссии _____

Члены Комиссии:

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.

- [reshenie_po_delu_04-23_1133.doc](#)