

г.Вологда

Резолютивная часть решения оглашена 25 мая 2011 года.

В полном объеме решение изготовлено 2 июня 2011 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области (далее – Комиссия, Управление) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Хлевчук В.Т. – председатель Комиссии, зам. руководителя Управления;

Тихомирова Т.Б. – член Комиссии, начальник отдела контроля органов государственной власти;

Кораблев А.С. – член Комиссии, старший государственный инспектор отдела контроля органов государственной власти;

Анпилов Д.С. – член Комиссии, государственный инспектор отдела контроля органов государственной власти;

Гасимова В.И. – член Комиссии, специалист-2 разряда отдела контроля органов государственной власти,

рассмотрев дело № 40-15/11 от 10.05.2011 г. по признакам нарушения администрацией г. Вологды, расположенной по адресу: г. Вологда, Каменный мост, д. 4 части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Вологодской области (далее – Управление) поступило заявление от общества с ограниченной ответственностью «Ритуальная фирма «Натрон» (далее – ООО «Натрон») на действия администрации города Вологды (далее – Администрация) и Департамента городского хозяйства (далее – Департамент) при создании муниципального бюджетного учреждения «Ритуал» (далее – Учреждение), которое совмещает, согласно его уставу, функции органов местного самоуправления и хозяйствующего субъекта на рынке ритуальных услуг г. Вологды, а частью 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) запрещается совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов.

Управлением был запрошен у Департамента устав Учреждения (далее – Устав). В ходе рассмотрения дела Комиссией установлено следующее.

Администрацией было создано Учреждение, Устав которого был утвержден постановлением Администрации от 1 марта 2011 года № 913.

В соответствии с пунктом 1.1. Устава Учреждение является некоммерческой организацией, осуществляющей деятельность по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения.

Учреждение является юридическим лицом, владеет закрепленным за ним на праве оперативного управления имуществом, вправе открывать лицевые счета в органе по ведению операций на лицевых счетах муниципальных бюджетных операций, имеет печать установленного образца, штамп и бланки со своим наименованием (пункт 1.7. Устава).

Согласно п. 2.1 Устава предметом и основной целью Учреждения является организация ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории муниципального образования «Город Вологда».

В соответствии с пунктом 2.3 Устава Учреждение вправе осуществлять следующие виды деятельности, приносящей доход:

1. Услуги организатора ритуала по похоронам.
2. Бальзамирование и санитарно-косметическая обработка тела.
3. Предоставление услуг по перевозке тел умерших в морг с квартир, учреждений, мест происшествий.
4. Подача объявлений, некрологов, составление текстов траурной речи, оповещение родственников.
5. Прокат зала и его оформление для проведения гражданской панихиды, обряда поминания.
6. Услуги по уходу за могилами.
7. Услуги по установке, снятию, окраске надмогильных сооружений.

8. Изготовление гробов.
9. Изготовление надгробных сооружений и их реставрация.
10. Работы по нанесению надписей на памятниках, мемориальных лосках, крепление фотографий к памятникам.
11. Высечка барельефов, выполнение графических портретов на памятниках, скульптурные работы.
12. Изготовление траурных венков, искусственных цветов, гирлянд.
13. Продажа цветов.
14. Декоративное озеленение кладбища, надгробий и могил.
15. Предоставление услуг по заключению договоров на ритуальное обслуживание после смерти граждан.
16. Изготовление и реализация оград, памятников.
17. Пошив, изготовление похоронных принадлежностей.
18. Обрядовые услуги.
19. Услуги по организации обрядов.
20. Музыкальное сопровождение обрядов.

Согласно пункту 3.1. Устава Учреждение **осуществляет самостоятельную хозяйственную деятельность** в пределах установленных действующим законодательством и настоящим Уставом.

Итак, согласно Уставу Учреждение является самостоятельным хозяйствующим субъектом на рынке ритуальных услуг г. Вологды и может осуществлять 20 видов деятельности, приносящей доход, на данном рынке.

В решении Арбитражного суда Пермского края от 4 июня 2010 года по делу № А50-39334/2009, правильность которого была подтверждена постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13 августа 2010 года № 17АП-7409/2010-АК, постановлением Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 22 ноября 2010 года № Ф09-9500/10-С1 и определением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2011 года № 1064/11 указывается, что, хозяйствующий субъект определен в Законе о защите конкуренции как индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход. Учреждения также вправе заниматься предпринимательской деятельностью (пункт 3 статьи 50 Гражданского кодекса РФ) (далее – ГК РФ). Бюджетное законодательство к неналоговым доходам бюджета в числе прочих относит и доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями (пункт 3 статьи 41 Бюджетного кодекса РФ). С учетом изложенного, **фактическое осуществление субъектом приносящей доходы деятельности значения не имеет, поскольку предполагается возможность заниматься подобной деятельностью.**

Некоммерческая организация, осуществляющая в силу статьи 50 ГК РФ предпринимательскую деятельность, признается хозяйствующим субъектом независимо от того, на какие цели направляются полученные денежные средства. Следовательно, учреждения, которые по статье 120 ГК РФ относятся к некоммерческим организациям, создаваемым собственником для реализации управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемых им полностью или частично, также могут быть признаны хозяйствующими субъектами.

Оговоренное пунктом 2.3. Устава в нашем случае право осуществления деятельности, приносящей доход, удовлетворяет критериям отнесения этого Учреждения к хозяйствующим субъектам согласно Закону о защите конкуренции. Поэтому Учреждение в рамках конкурентного законодательства является хозяйствующим субъектом и на него распространяется положения Закона о защите конкуренции.

В тоже время согласно пункту 2.2. Устава Учреждение для выполнения поставленной цели (организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения на территории муниципального образования «Город Вологда») осуществляет следующие виды деятельности:

1. Выделение мест для захоронения на муниципальных кладбищах.
2. Контроль за производством захоронений.
3. Ведение книги учета захоронений.
4. Установление режима работы муниципальных кладбищ.
5. Содержание кладбищ (в том числе уборка территорий кладбищ (в том числе газонов, тротуаров, обочин, дорог от мусора, листья, снега), косыба травы, организация вывоза мусора с территории кладбищ, снос деревьев).
6. Охрана территории кладбищ.

7. Перевозка тел умерших в морг из помещений, с улиц, мест происшествий по заявкам правоохранительных органов.

Данные виды деятельности составляют муниципальное задание и переданы Учреждению органом местного самоуправления.

При этом в соответствии с Уставом (пункт 1.6. Устава) Учреждение, имеющее самостоятельный баланс, расчетный и иные счета, обособленное имущество, должно рассматриваться не как орган местного самоуправления, а как самостоятельный субъект, действующий от своего имени и в своем интересе (ч. 1 ст. 120 ГК РФ).

Итак, Учреждение является самостоятельным хозяйствующим субъектом на рынке ритуальных услуг г. Вологды, наделенное Администрацией функциями органов самоуправления на данном рынке.

Согласно части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления.

В данном случае имеет место нарушение антимонопольного законодательства, а именно наделение Учреждения, как хозяйствующего субъекта, функциями органа местного самоуправления.

В тоже время, Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения отнесены к вопросам местного значения муниципального образования.

Как установлено статьей 18 Федерального закона от 12.01.1996 года № 8-ФЗ (с изменениями) «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, порядок их деятельности определяется органами местного самоуправления. Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе обладающего статусом специализированной службы Законом о погребении не предусмотрена.

В соответствии со статьей 25 Закона о погребении организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в своем Постановлении от 23 сентября 2008 года № 12027/07 (далее – Постановление) признал законным вывод антимонопольного органа, что действия администрации, выразившиеся в наделении предприятия (хозяйствующего субъекта) функциями органа местного самоуправления влекут создание преимущественных условий деятельности для предприятия а также обоснованным предписание антимонопольного органа – изъять у предприятия функции:

- по выделению земельных участков для захоронений на территории общественных кладбищ;
- инвентаризации захоронений и обновлению книг захоронений;
- осуществлению регистрации захоронений;
- контролю за соблюдением порядка захоронений;
- установлению режима работы кладбищ;
- выдаче пропусков на въезд катафалка с гробом и телом умершего на территорию кладбища;

- обеспечить беспрепятственный равный доступ на муниципальные кладбища хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность по оказанию ритуальных услуг для проведения работ по подготовке могил и проведению захоронений.

В Постановлении указывается, что **необоснованны выводы судов о том, что администрация не наделила хозяйствующий субъект (предприятие) функциями органа местного самоуправления**, и следует признать обоснованным вывод антимонопольного органа о наличии в действиях администрации нарушения статьи 7 Закона о конкуренции, выразившегося в наделении предприятия функциями органа местного самоуправления в части выделения земельных участков под захоронение, осуществления контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах, установления режима работы кладбищ, что создает преимущественные условия для деятельности предприятия как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на том же рынке услуг.

Согласно письму Федеральной антимонопольной службы России (далее – ФАС России) от 30 сентября 2009 года № АК/34001 ФАС России считает, что с целью реализации функций, закрепленных за органами местного самоуправления в сфере похоронного дела, органами местного самоуправления **могут быть созданы муниципальные бюджетные учреждения, которые не будут осуществлять деятельность, приносящую им доход, т.е. не будут являться хозяйствующими субъектами** в понимании [пункта 5 статьи 4](#) Закона о защите конкуренции, которые на безвозмездной основе будут осуществлять, в том числе, выделение земельных участков для захоронений, инвентаризацию захоронений и обновление книг захоронений, регистрацию захоронений умерших в регистрационной книге, контроль за соблюдением порядка захоронений, установления режима работы на муниципальных кладбищах. При этом органы местного самоуправления будут координировать деятельность муниципальных бюджетных учреждений. Данный механизм работы позволит передать в соответствии с действующим законодательством земельные участки муниципальных кладбищ в ведение муниципальным бюджетным учреждениям. При отсутствии возможности создания муниципальных бюджетных учреждений органами местного самоуправления функции в сфере похоронного дела должны осуществляться самостоятельно.

На основании изложенного, руководствуясь ст.23, ч.1, ст.39, ч.ч.1-4 ст.41, ч.1 ст.49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать администрацию г. Вологды нарушившей ч. 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Выдать администрации г. Вологды предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно: в срок до 1 июля 2011 года либо исключить из Устава МБУ «Ритуал» функции органа местного самоуправления (пункт 2.2. Устава), в том числе:

- выделение мест захоронений на муниципальных кладбищах;
- контроль за производством захоронений;
- ведение книги учета захоронений;
- установление режима работы кладбищ,

либо исключить из Устава МБУ «Ритуал» виды деятельности, приносящей доход (пункт 2.3, подпункты 2.3.1 – 2.3.20. Устава).

3. Обратить внимание Администрации, Департамента и Учреждения на недопущение ограничения доступа хозяйствующих субъектов, действующих на рынке ритуальных услуг г. Вологды, на муниципальные кладбища г. Вологды для осуществления их деятельности.

Председатель комиссии

В.Т. Хлевчук

Члены комиссии

Т.Б. Тихомирова

А.С. Кораблев

Д.С. Анпилов

В.И. Гасимова

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.