

## Решение

Резолютивная часть решения оглашена "17" июля 2012 г.      город Иваново  
В полном объеме решение изготовлено "18" июля 2012 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия Ивановского УФАС России, Комиссия) в составе: <...>, рассмотрев дело №02-30/2012-008 по признакам нарушения Управлением благоустройства Администрации г. Иванова (153000, г. Иваново, пл. Революции, 6) части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В ходе осуществления Управлением Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области (далее – Ивановское УФАС России, Управление) полномочий по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства Управлением были выявлены обстоятельства, сложившиеся в сфере организации похоронных услуг на территории г. Иваново, свидетельствующие о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства и выражающиеся в следующем. В целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органа местного самоуправления в сфере обеспечения содержания муниципальных кладбищ и контроля за соблюдением порядка захоронений на территории города Иванова, Администрация г. Иванова постановила создать муниципальное бюджетное учреждение «Служба заказчика по содержанию кладбищ» (постановление Администрации г. Иванова от 16.12.2011 №2923 «О создании муниципального бюджетного учреждения города Иванова «Служба заказчика по содержанию кладбищ»»).

Учредителем муниципального бюджетного учреждения города Иванова «Служба заказчика по содержанию кладбищ» (далее – Учреждение) от лица городской администрации выступает Управление благоустройства Администрации г. Иванова (далее – Управление благоустройства).

Устав Учреждения утвержден приказом начальника Управления благоустройства от 28.12.2011 №01-02-49 (далее – Устав).

В Уставе, пунктами 2.3.1 – 2.3.9, закреплены виды деятельности Учреждения, исходя из которых следует вывод о том, что Учреждение наделено полномочиями органа местного самоуправления по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронений, формированию и содержанию муниципального архива, отнесенных Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к вопросам местного значения городского округа (пункты 22, 23 части 1 статьи 16 Закона №131-ФЗ). При этом, пунктами 2.3.10 - 2.3.11 Устава предусмотрено осуществление Учреждением предпринимательской деятельности.

Осуществление предпринимательской деятельности преследует своей целью извлечение прибыли и является основной функцией хозяйствующих субъектов. Совмещение функций органа местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов запрещено частью 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-

ФЗ «О защите конкуренции».

В связи с указанным, действия Управления благоустройства Администрации г. Иванова, как учредителя Учреждения, выразившиеся в наделении муниципального бюджетного учреждения города Иванова «Служба заказчика по содержанию кладбищ» помимо функций органа местного самоуправления еще и функциями хозяйствующих субъектов, что влечет за собой совмещение в полномочиях Учреждения функций органа местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, содержат в себе признаки нарушения части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Приказом руководителя Ивановского УФАС России от 14.05.2012 №69 возбуждено дело №02-30/2012-008 о нарушении антимонопольного законодательства и создана Комиссия по рассмотрению данного дела.

Определением от 21.05.2012 дело №02-30/2012-008 о нарушении антимонопольного законодательства назначено к рассмотрению на 03.07.2012.

В связи с ходатайством ответчика определением от 03.07.2012 рассмотрение дела откладывалось на 16.07.2012, к участию в рассмотрении дела в качестве заинтересованного лица привлечено муниципальное бюджетное учреждение города Иванова «Служба заказчика по содержанию кладбищ».

При рассмотрении дела представитель ответчика <...> (действующий на основании доверенности от 05.06.2012 №05-06/12) вменяемое нарушение не признал, поддержал доводы, изложенные в письменном отзыве Управления благоустройства от 15.06.2012 №01-12-1297, и пояснил следующее.

Указанные в пунктах 2.3.1 – 2.3.10 Устава Учреждения виды деятельности, осуществляемые Учреждением, не тождественны функциям органа местного самоуправления, поскольку являются полномочиями собственника (Администрации г. Иванова) по управлению имуществом, и в соответствии с действующим законодательством (Закон №131-ФЗ) могут передаваться для исполнения бюджетным учреждениям. При этом, гражданское законодательство РФ не запрещает учреждению осуществлять предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность, если это служит достижению целей, ради которых оно создано, вследствие указанного, Учреждение наделено учредителем возможностью оказывать платные услуги, соответствующие целям его создания. Кроме того, <...> заявил, что, несмотря на наличие у Учреждения контрольно-распорядительных полномочий, фактически Учреждение на момент рассмотрения дела предоставляет лишь платные услуги по обеспечению хозяйствующим субъектам технических условий для установки ими надгробных сооружений. Данная услуга предоставляется всем хозяйствующим субъектам на одинаковых условиях, вследствие чего ущерб состоянию конкуренции либо дискриминация в сфере оказания похоронных услуг при рассматриваемых обстоятельствах отсутствуют.

Представитель заинтересованного лица <...> (действующая на основании доверенности от 16.07.2012 №16-07/12) поддержала доводы ответчика, а также письменные пояснения Учреждения от 12.07.2012 №36/01.

В заседании Комиссии 16.07.2012 объявлялся перерыв до 17.07.2012.

Рассмотрев материалы дела, заслушав доводы лиц, участвующих в деле, Комиссия Ивановского УФАС России установила следующее.

Во исполнение решения и предписаний Ивановского УФАС России от 12.10.2010 по делу о нарушении антимонопольного законодательства №02-30/051 принято Решение Ивановской городской Думы от 28.09.2011 №284 «О внесении изменений и дополнений в Правила предоставления ритуальных услуг на территории г. Иванова специализированными службами по вопросам похоронного дела и в

Правила работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания», которым внесены соответствующие изменения и дополнения в Решение Ивановской городской Думы от 31.10.2000 №377 «О мерах по реализации Закона РФ "О погребении и похоронном деле" на территории города Иванова».

Вместе с тем, Решением Ивановской городской Думы от 28.09.2011 №284 устанавливаются обязанности Администрации г. Иванова: определить (создать) уполномоченный орган (учреждение) в сфере организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории г. Иванова (пункт 2.1), а также привести свои правовые акты (муниципальные правовые акты) в соответствие с требованиями федерального законодательства и настоящим решением (пункт 2.3).

Постановлением Администрации города Иванова от 16.12.2011 №2923 «О создании муниципального бюджетного учреждения города Иванова «Служба заказчика по содержанию кладбищ»» создано соответствующее учреждение основной целью деятельности которого является оказание услуг для осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органа местного самоуправления в сфере обеспечения содержания муниципальных кладбищ и контроля за соблюдением порядка захоронений на территории города Иванова. Функциями и полномочиями учредителя муниципального бюджетного учреждения города Иванова «Служба заказчика по содержанию кладбищ», согласно пункту 3 постановления Администрации города Иванова от 16.12.2011 №2923, наделено Управление благоустройства Администрации г. Иванова, которое в соответствии с полномочиями учредителя утвердило Устав Учреждения (приказ начальника Управления благоустройства от 28.12.2011 №01-02-49).

Целями создания Учреждения является оказание услуг для осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органа местного самоуправления в сфере обеспечения содержания муниципальных кладбищ и контроля за соблюдением порядка захоронений на территории города Иванова (пункт 2.1 Устава).

Предметом деятельности Учреждения является организация погребения на территории г. Иванова и содержание мест захоронения (пункт 2.2 Устава).

В пункте 2.3 Устава Учреждения перечислены виды деятельности, на осуществление которых учредитель уполномочивает Учреждение для достижения уставных целей, а именно:

2.3.1. ведение учета и инвентаризации захоронений, выделение земельных участков для захоронений, ведение и хранение книг регистрации захоронений умерших, формирование и сохранность архивного фонда документов по вопросам погребения;

2.3.2. осуществление контроля за соблюдением требований, устанавливаемых нормативными правовыми актами органов местного самоуправления при осуществлении деятельности на местах погребений хозяйствующими субъектами;

2.3.3. ведение учета расхода бюджетных средств, выделяемых на проведение работ и предоставление услуг по соответствующим направлениям деятельности Учреждения;

2.3.4. осуществление реализации муниципальных правовых актов в сфере деятельности Учреждения;

2.3.5. осуществление анализа и прогноза потребности муниципального образования «город Иваново» в необходимых объемах и номенклатуре проведения работ и предоставления услуг по соответствующим направлениям деятельности при составлении бюджета, участие в разработке программы социально-экономического развития муниципального образования «город

Иваново»;

2.3.6. осуществление функций заказчика по содержанию, эксплуатации, ремонту кладбищ, зданий, расположенных на территории кладбищ, инженерного оборудования кладбищ, системы освещения, газоснабжения, водоснабжения кладбищ, ограждений и дорог кладбищ, воинских мемориалов;

2.3.7. рассмотрение предложений, обращений и жалоб организаций и граждан по вопросам, входящим в компетенцию Учреждения;

2.3.8. по поручению Администрации г. Иванова осуществление иных видов деятельности в сфере деятельности Учреждения;

2.3.9. выполнение Учреждением муниципального задания, которое в соответствии с предусмотренными в пункте 2.3 настоящего Устава основными видами деятельности Учреждения формируется и утверждается Учредителем;

2.3.10. Учреждение вправе осуществлять предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность, предусмотренную настоящим Уставом, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, в том числе:

1) оказывать услуги населению по уходу за местами захоронений;

2) оказывать услуги предприятиям, организациям в вопросах обеспечения их деятельности по установке надгробных сооружений на договорной основе;

3) сдавать в аренду с согласия собственника и Учредителя закрепленное за Учреждением собственником или приобретенное Учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, недвижимое имущество и особо ценное имущество, в порядке, установленном действующим законодательством;

2.3.11. право Учреждения осуществлять деятельность, на которую в соответствии с законодательством РФ требуется специальное разрешение – лицензия, возникает у Учреждения с момента ее получения или в указанный в ней срок и прекращается по истечении срока ее действия, если иное не установлено законодательством РФ.

Исходя из перечисленных видов деятельности Учреждения, закрепленных в его Уставе (пункты 2.3.1 – 2.3.9), следует вывод о том, что Учреждение наделено полномочиями органа местного самоуправления по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронений, формированию и содержанию муниципального архива, отнесенных к вопросам местного значения городского округа пунктами 22, 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

При этом, пунктами 2.3.10 - 2.3.11 Устава предусмотрено осуществление Учреждением предпринимательской деятельности.

Статьей 120 Гражданского кодекса Российской Федерации определено, что учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Некоммерческие организации, включая бюджетные учреждения, вправе осуществлять предпринимательскую деятельность постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям (п. 3 ст. 50 ГК РФ).

Однако, как указано в пункте 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции под хозяйствующим субъектом понимается индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

По смыслу приведенной нормы некоммерческая организация, осуществляющая

приносящую доход деятельность, признается хозяйствующим субъектом независимо от того, на какие цели направляются полученные денежные средства. Осуществление предпринимательской деятельности преследует своей целью извлечение прибыли и является основной функцией хозяйствующих субъектов. В соответствии с частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается 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, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено федеральным законом от 01.12.2007 №317-ФЗ "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" и Федеральным законом от 30.10.2007 №238-ФЗ "О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горно-климатического курорта".

Норма части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции содержит прямой безусловный запрет на совмещение одним лицом властных полномочий и осуществление предпринимательской деятельности (в отличие от нормы части 1 статьи 15), то есть наличие обстоятельств, описанных в данной норме, признается нарушением статьи 15 вне зависимости от каких-либо последствий, наступивших либо возможных вследствие таких обстоятельств (ущемление чьих-либо интересов, ограничение, недопущение или устранение конкуренции и т.д.).

Таким образом, для выявления нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган должен установить наличие обстоятельств, свидетельствующих о совмещении одним лицом функций органа власти и функций хозяйствующего субъекта. При этом, доказывания антимонопольным органом наличия каких-либо негативных последствий, возникших в результате выявленных обстоятельств, не требуется.

Наделение Учреждения властными полномочиями органа местного самоуправления в сфере обеспечения содержания муниципальных кладбищ и контроля за соблюдением порядка захоронений на территории города Иванова подтверждается: решением Ивановской городской Думы от 28.09.2011 №284 (пункты 2.1, 2.3), постановлением Администрации города Иванова от 16.12.2011 №2923 «О создании муниципального бюджетного учреждения города Иванова «Служба заказчика по содержанию кладбищ»», Уставом Учреждения, письменными пояснениями ответчика и заинтересованного лица.

Осуществление Учреждением предпринимательской деятельности (в виде предоставления платных услуг по обеспечению хозяйствующим субъектам технических условий для установки ими надгробных сооружений) подтверждается: Уставом Учреждения, письменными пояснениями ответчика и заинтересованного лица, договорами с хозяйствующими субъектами: №1 от 24.04.2012 с МУП «Ритуал», №18 от 10.05.2012 с ИП Плиско Д.В., №23 от 11.05.2012 с ООО «Зевс», актами выполненных работ, платежными документами об оплате хозяйствующими субъектами денежных средств по договорам.

Вследствие изложенного, доводы ответчика и заинтересованного лица об отсутствии нарушений антимонопольного законодательства в процессе создания и деятельности Учреждения представляются Комиссии несостоятельными и отклоняются.

Управление благоустройства самостоятельно осуществляет свои права и

исполняет обязанности в рамках предоставленных ему полномочий в силу следующего.

Решением Ивановской городской Думы от 31.05.2006 №150 "Об утверждении Положения об Управлении благоустройства администрации города Иванова" утверждено Положение об Управлении благоустройства (далее – Положение). В соответствии с пунктом 1.1 Положения Управление благоустройства является муниципальным казенным учреждением и создано для осуществления управленческих функций в сфере благоустройства. Управление обладает правами юридического лица.

Управление благоустройства в соответствии с Положением является исполнительным органом Администрации, обладающим контрольно-распорядительными функциями в сфере санитарного содержания, благоустройства и озеленения города Иванова.

В связи с указанным, действия Управления благоустройства Администрации г. Иванова, как учредителя Учреждения, выразившиеся в наделении Учреждения помимо контрольно-распорядительных функций еще и функциями хозяйствующего субъекта, что влечет за собой совмещение в полномочиях Учреждения функций органа местного самоуправления и функций хозяйствующего субъекта, нарушают запрет установленный частью 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (аналогичные выводы о недопустимости выполнения муниципальным бюджетным учреждением контрольно-распорядительных функций и осуществления предпринима-тельской деятельности содержатся в постановлении ФАС Уральского округа от 20.04.2010 №Ф09-2537/10-С1 по делу №А34-3442/2009).

Оснований для прекращения рассмотрения настоящего дела, в соответствии со статьей 48 Закона о защите конкуренции, Комиссией не установлено.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать действия Управления благоустройства Администрации г. Иванова, выразившиеся в наделении муниципального бюджетного учреждения города Иванова «Служба заказчика по содержанию кладбищ» (Устав Учреждения утвержден приказом начальника Управления благоустройства Администрации г.Иванова от 28.12.2011 №01-02-49) помимо функций органа местного самоуправления еще и функциями хозяйст-вующего субъекта, что влечет за собой совмещение в полномочиях Учреждения функ-ций органа местного самоуправления и функций хозяйствующего субъекта, нарушением части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Основания для прекращения рассмотрения дела №02-30/2012-008, в соответствии со статьей 48 Закона о защите конкуренции, отсутствуют.
3. Выдать Управлению благоустройства Администрации г. Иванова предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, для чего в срок до 20.09.2012 исключить совмещение в полномочиях Учреждения функций органа местно-го самоуправления и функций хозяйствующего субъекта.
4. Передать уполномоченному должностному лицу Ивановского УФАС России материалы дела №02-30/2012-008 для решения вопроса о возбуждении дела в соответст-вии с КоАП РФ.

Подписи членов комиссии

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия, в Арбитражный суд Ивановской области.

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