

принято 08 апреля 2010 года
изготовлено 21 апреля 2010 года
г.Ижевск

Комиссия Удмуртского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:<...>, рассмотрев дело № ТГ08-02/2010-06 о нарушении частей 1,3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции») Администрацией города Ижевска, в присутствии представителей: ответчика по делу – Администрации города Ижевска <...>, заинтересованного лица – МУП города Ижевска «Ритуал» -<...>; лица, обладающего сведениями о рассматриваемых Комиссией обстоятельствах - МУ «Управление внешнего благоустройства Администрации города Ижевска» - <...>;

у с т а н о в и л а:

В рамках осуществления контроля соблюдения органами местного самоуправления требований статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Удмуртское УФАС России рассмотрело и проанализировало Порядок деятельности общественных кладбищ на территории муниципального образования «Город Ижевск» (далее-Порядок), утвержденный постановлением Администрации города Ижевска от 01.04.2009 года № 245. Установлено, что данным нормативно-правовым актом органа местного самоуправления право осуществлять погребение умерших предоставлено только МУП «Ритуал». Кроме того, установлен факт наделения данного предприятия функциями по учету захоронений, выделению земельных участков под захоронение, регистрации захоронений. 05.02.2010 года Удмуртским УФАС России в отношении Администрации города Ижевска было возбуждено дело по признакам нарушения частей 1,3 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

В ходе рассмотрения дела Комиссией исследованы следующие документы и информация:

- 1) постановление Администрации города Ижевска от 01.04.2009 года № 245 «Об утверждении Правил содержания мест погребения на территории муниципального образования «Город Ижевск» и Порядка деятельности общественных кладбищ на территории муниципального образования «Город Ижевск»;
- 2) учредительные документы Администрации города Ижевска, МУ «Управление внешнего благоустройства Администрации города Ижевска», МУП города Ижевска «Ритуал»;
- 3) муниципальные контракты на выполнение работ по содержанию муниципальных кладбищ за период 2006-2009гг. с актами выполненных работ;
- 4) правоустанавливающие документы на земельные участки для размещения общественных кладбищ города Ижевска;
- 5) бухгалтерский баланс МУП г.Ижевска «Ритуал»;
- 6) приказы МУП г.Ижевска «Ритуал» об утверждении тарифов на ритуальные услуги, погребение, на услуги приемщика заказов для организации похорон;
- 7) письменные пояснения Администрации города Ижевска, МУ «Управление

внешнего благоустройства Администрации города Ижевска», МУП города Ижевска «Ритуал».

Администрацией города Ижевска (далее – Администрация) представлены письменные пояснения, подписанные представителем по доверенности <...>, из которых следует, что погребение входит в гарантированный перечень услуг по погребению и должно осуществляться специализированной службой по вопросам похоронного дела в силу прямого указания Федерального закона от 12.01.1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон «О погребении и похоронном деле»). Согласно ч.4.ст. 51 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, в связи с чем, ведение МУП г.Ижевска «Ритуал» учета захоронений не противоречит действующему законодательству.

В пояснениях указано, что на территории МО «Город Ижевск» расположены следующие места захоронений (кладбища): Александровское, Западное, Южное, Северное, Нагорное. Все земельные участки для размещения общественных кладбищ находятся в постоянном бессрочном пользовании у МУ «Управление внешнего благоустройства Администрации города Ижевска», о чем выданы соответствующие государственные акты. Также из письменных пояснений следует, что организацию деятельности общественных кладбищ, выделение земельных участков под захоронения на общественных кладбищах города Ижевска, учет захоронений на общественных кладбищах и выдачу удостоверений о захоронениях осуществляет МУП г.Ижевска «Ритуал». Порядок возмещения затрат за оказанные услуги по организации деятельности кладбищ на территории муниципального образования «Город Ижевск» не определен. На вопросы Комиссии представитель Администрации города Ижевска устно пояснил, что МУП г.Ижевска «Ритуал» осуществляет организацию деятельности общественных кладбищ, находящихся на территории МО «Город Ижевск», что включает в себя установление режима работы кладбищ, выделение земельных участков под захоронения, учет, регистрацию захоронений, контроль за соблюдением санитарных норм, а также порядка на кладбищах.

МУП г.Ижевска «Ритуал» представлены письменные пояснения, из которых следует, что на общественных кладбищах города Ижевска выделение земельного участка для захоронения производит исполнитель - МУП г.Ижевска «Ритуал». Учет захоронений на общественных кладбищах и выдачу удостоверений о захоронении осуществляют работники МУП г.Ижевска «Ритуал». Для обеспечения деятельности кладбищ в штате предприятия предусмотрены должности начальника службы кладбищ и мастеров кладбищ. Книги учета захоронений хранятся в архиве МУП г.Ижевска «Ритуал» в соответствии с установленным на предприятии порядком, а также требованиями Порядка деятельности общественных кладбищ на территории муниципального образования «Город Ижевск».

На вопросы Комиссии представители МУП г.Ижевска «Ритуал» устно пояснили, что основным видом деятельности предприятия является оказание ритуальных услуг, основной целью является получение прибыли. Право выделения земельных участков, ведения учета захоронений, регистрации захоронений в уставе предприятия не предусмотрено, но так сложилось, что указанные функции всегда

выполнялись предприятием. Предприятием выдаются справки о захоронениях, форма справок разработана самостоятельно, за их выдачу взимается плата в размере 50 рублей. С заявлением об отводе земельного участка, а также о резервировании места захоронения граждане обращаются в МУП г.Ижевска «Ритуал». Предприятием утверждаются дифференцированные тарифы на погребение в стесненных условиях, когда погребение осуществляется в существующей оградке с затрудненными условиями размещения вынутого грунта, и в зимних условиях, в зависимости от размера гроба. Работник кладбища определяет места погребения, стоимость данной услуги 500 рублей, в нее включены индивидуальный выход работника кладбища к месту захоронения, оценка возможности осуществления погребения в родственную могилу, определение состава работ.

МУ «Управление внешнего благоустройства Администрации города Ижевска» (далее-Управление) представило письменные пояснения, из которых следует, что во исполнение предусмотренных уставом учреждения, функций муниципального заказчика по проектированию, строительству, реконструкции, ремонту и содержанию закрепленных объектов внешнего благоустройства, включающих в том числе, кладбища, учреждение заключает муниципальные контракты на выполнение работ по их содержанию. В состав работ по контрактам входят такие виды работ как расчистка автостоянок, внутрикладбищенских дорог от снега, сбор вывоз, утилизация мусора, дератизация, заполнение емкостей водой на хозяйственные нужды. Управление не наделено функциями на предоставление полномочий по выделению земельных участков на общественных кладбищах, контроля за соблюдением размера выделенного земельного участка под захоронение.

Финансирование расходов, связанных с содержанием муниципальных кладбищ, осуществляется за счет средств бюджета муниципального образования «Город Ижевск» по целевой статье «Организация и содержание мест захоронения». На вопросы Комиссии представители Управления пояснили, что Управление организацией деятельности общественных кладбищ не занимается, земельные участки, на которых расположены общественные кладбища, закреплены за Управлением на праве постоянного бессрочного пользования. Информацией о том, кто предоставил земельный участок и кто является застройщиком объекта капитального строительства на Хохряковском кладбище не обладают. Соблюдение порядка на кладбищах, учет захоронений, выделение земельных участков осуществляет МУП г.Ижевска «Ритуал».

Рассмотрев действующий нормативно-правовой акт органа местного самоуправления и, представленные лицами, участвующими в деле, документы и пояснения, Комиссия Удмуртского УФАС России пришла к выводу о нарушении Администрацией города Ижевска частей 1,3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», руководствуясь следующим.

1.Администрацией города Ижевска постановлением от 01.04.2009 года № 245 утвержден Порядок деятельности общественных кладбищ на территории муниципального образования «Город Ижевск» (далее-Порядок). Пунктом 1.3. Порядка предусмотрено, что погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляется специализированными службами по вопросам похоронного дела. Такой специализированной службой в соответствии с постановлением Администрации г.Ижевска от 08.12.1998 года № 573 признано МУП

г.Ижевска «Ритуал». Указания на то, что погребение умерших и оказание услуг по погребению вправе осуществлять иные хозяйствующие субъекты пункт 1.3. Порядка не содержит. Вместе с тем, системный анализ норм Закона «О погребении и похоронном деле» свидетельствует, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, Закон не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями.

В силу части 2 статьи 49 Гражданского Кодекса Российской Федерации юридическое лицо может быть ограничено в правах лишь в случаях и в порядке, предусмотренных законом. Органы местного самоуправления и специализированные службы по вопросам похоронного дела не вправе препятствовать в осуществлении погребения лицам, исполняющим волеизъявление умершего, либо взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, а также обязывать (понуждать) приобретать услуги, в том числе входящие в предусмотренный Законом «О погребении и похоронном деле» гарантированный перечень услуг по погребению.

Согласно части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», органам местного самоуправления запрещается принимать акты, 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 (бездействий).

Принятие Администрацией города Ижевска Порядка деятельности общественных кладбищ на территории муниципального образования «Город Ижевск», предусматривающего в пункте 1.3. оказание услуг по погребению умерших только специализированной службой по вопросам похоронного дела – МУП г.Ижевска «Ритуал», предоставляет данному хозяйствующему субъекту преимущественные условия осуществления предпринимательской деятельности, устанавливает для приобретателей услуг ограничение выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие услуги, создает условия для ограничения, устранения, недопущения конкуренции на рынке услуг по погребению, тем самым нарушает требования части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

2. В соответствии с пунктом 1.2. Порядка организацию деятельности кладбищ осуществляет организация или индивидуальный предприниматель - Исполнитель, действующий в установленном порядке. Исполнитель назначает своим приказом администрацию каждого кладбища.

Отдельными пунктами Порядка также установлено следующее: п.3.2. - выделение земельного участка для захоронения на общественных кладбищах производится Исполнителем; п.3.4. – решение о возможности резервирования мест для захоронения на кладбище принимается Исполнителем на основании письменного заявления; п.3.10. - на свободном месте семейного участка захоронение разрешается администрацией кладбища, захоронение урн с прахом в землю на семейных участках разрешается администрацией кладбища; п.4.2. – каждое заявление регистрируется в администрации кладбища в книге установленной формы, лицу, на которое зарегистрировано захоронение, администрацией кладбища выдается удостоверение о захоронении умершего; п.4.3. – перерегистрация захоронения на другое лицо рассматривается в каждом отдельном случае Исполнителем; п.5.5. – установка (реконструкция, демонтаж)

памятников, памятных знаков, надмогильных сооружений, любых других сооружений на общественных кладбищах допускается только по согласованию с администрацией кладбища и только в границах земельного участка для захоронения с обязательной их регистрацией в администрации кладбища; п.5.7. – в случае, если захоронение имеет признаки бесхозного, Исполнитель обязан принять меры к дальнейшему использованию земельного участка под захоронение; п.7.1. – движение транспортных средств на территории общественных кладбищ осуществляется в соответствии с утвержденными Исполнителем схемами движения; п.7.2. – в дни массового посещения общественных кладбищ Исполнитель может ввести ограничения на передвижение транспортных средств.

Как пояснил в ходе рассмотрения дела представитель Администрации города Ижевска, указанным в Порядке Исполнителем является МУП города Ижевска «Ритуал». Данное предприятие осуществляет организацию деятельности общественных кладбищ, находящихся на территории МО «Город Ижевск», что включает в себя установление режима работы кладбищ, выделение земельных участков под захоронения, учет, регистрацию захоронений, контроль за соблюдением санитарных норм, а также порядка на кладбищах.

Из устных пояснений, данных в ходе рассмотрения дела представителями МУП г.Ижевска «Ритуал» также следует, что выделение земельных участков, учет, регистрация захоронений всегда выполнялись предприятием, хотя в уставе предприятия такие функции не предусмотрены. Предприятием выдаются справки о захоронениях, форма справок разработана самостоятельно, за их выдачу взимается плата в размере 50 рублей. С заявлением об отводе земельного участка, а также о резервировании места захоронения граждане обращаются в МУП г.Ижевска «Ритуал». Предприятием утверждаются дифференцированные тарифы на погребение в стесненных условиях, когда погребение осуществляется в существующей оградке с затрудненными условиями размещения вынутого грунта, и в зимних условиях, в зависимости от размера гроба. Работник кладбища определяет места погребения, стоимость данной услуги 500 рублей, в нее включены индивидуальный выход работника кладбища к месту захоронения, оценка возможности осуществления погребения в родственную могилу, определение состава работ. Представители лица, обладающего сведениями о рассматриваемых Комиссией обстоятельствах – МУ «Управление внешнего благоустройства Администрации города Ижевска» также подтвердили, что соблюдение порядка на кладбищах, учет захоронений, выделение земельных участков осуществляет МУП г.Ижевска «Ритуал», Управление организацией деятельности общественных кладбищ не занимается.

Вместе с тем, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения отнесены к вопросам местного значения муниципального образования. Эффективное управление и распоряжение муниципальным имуществом, в том числе организацию деятельности кладбищ, выделение земельных участков под захоронение, учет, регистрацию захоронений осуществление контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах вправе только орган местного самоуправления.

Из анализа п.3.4., 3.10., 4.2.4.3. 5.5., 5.7., 7.1.7.2. Порядка, а также письменных пояснений лиц, участвующих в деле, следует, что Администрация г.Ижевска

наделила МУП г.Ижевска «Ритуал» контрольно-распорядительными функциями и правами органа местного самоуправления в части организации деятельности кладбищ, выделения земельных участков, учета, регистрации захоронений, хранения муниципального архива, осуществления контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах.

Факт наделения МУП «Ритуал» функциями и правами органа местного самоуправления подтверждается также имеющимися в материалах дела документами. Так, в частности, приказом директора МУП г.Ижевска «Ритуал» № 92/3 от 09.04.2009 года утвержден прейскурант на услуги приемщика заказов для организации похорон, в пункте 7 которого указана услуга работника кладбища по определению места погребения, стоимость услуги 500 рублей, приказом директора МУП «Ритуал» №48 от 15.02.2010 г. утверждены тарифы на погребение, в пункте 1 которого в числе перечня работ по погребению содержатся отвод места погребения, контроль за соблюдением санитарных норма захоронения, регистрация погребения.

Предоставление МУП г.Ижевска «Ритуал» права осуществлять выделение земельных участков под захоронения, принимать меры по использованию бесхозных участков, введения ограничений на движение автотранспортных средств, принятия решений о возможности резервирования мест захоронений, утверждения схем движения автотранспортных средств на территории общественных кладбищ свидетельствует также о фактической передаче общественных кладбищ в ведение предприятия. Но, в силу статьи 18 Закона «О погребении и похоронном деле», общественные кладбища должны находиться в ведении органов местного самоуправления. Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, действующим законодательством не предусмотрена.

Согласно части 3 статьи 15 закона «О защите конкуренции» запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления.

Установив, что организацию деятельности кладбищ осуществляет Исполнитель (организация или индивидуальный предприниматель), определив таким Исполнителем МУП г.Ижевска «Ритуал» и наделив его контрольно-распорядительными полномочиями и функциями органа местного самоуправления в части организации деятельности общественных кладбищ, выделения земельных участков под захоронения, осуществления контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах, ведения учета захоронений, регистрации захоронений, Администрация города Ижевска нарушила запрет, установленный частью 3 статьи 15 закона «О защите конкуренции».

Данный вывод Комиссии соотносится с позицией Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, указанной в постановлении от 23.09.2008г. № 12027/07.

Довод ответчика о том, что согласно части 4 статьи 51 Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе, межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, в связи с чем, осуществление МУП г.Ижевска «Ритуал» отдельных функций органа местного

самоуправления не противоречит действующему законодательству, является несостоятельным на основании следующего.

В соответствии с частью 1 статьи 49 Гражданского Кодекса Российской Федерации юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах и нести связанные с этой деятельностью обязанности. Коммерческие организации, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, могут иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом.

Частью 1 статьи 3 Федерального закона от 14.11.2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» предусмотрено право унитарного предприятия иметь гражданские права, соответствующие предмету и целям его деятельности, предусмотренным в уставе этого унитарного предприятия.

Таким образом, действующим законодательством установлен принцип специальной правоспособности унитарных предприятий, в связи с чем, права и функции унитарных предприятий должны быть обусловлены, прежде всего, задачами его уставной деятельности и установленными видами деятельности.

Согласно Уставу Муниципального унитарного предприятия города Ижевска «Ритуал», утвержденному решением Управления имущественных отношений Администрации г.Ижевска № 01-04ус/50 от 03.07.2003 г., предприятие является коммерческой организацией, созданной для осуществления финансово-хозяйственной деятельности, а также для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения потребностей населения и получения прибыли.

Уставом МУП г.Ижевска предусмотрено право предприятия осуществлять следующие виды деятельности:

- производство и реализация предметов похоронного ритуала;
- оказание ритуальных услуг;
- изготовление и установка памятников из различных видов материала;
- изготовление столярных изделий;
- изготовление металлоизделий;
- выполнение ремонтно-строительных работ;
- содержание и эксплуатация кладбищ;
- санитарная очистка кладбищ;
- производство и реализация товаров народного потребления;
- транспортные услуги;
- торгово-закупочная деятельность;
- ремонт и обслуживание автотранспорта;
- ремонт и восстановление объектов внешнего благоустройства г.Ижевска;
- пошив спецодежды и ритуальных принадлежностей.

Согласно п.2.4. Устава предприятие не вправе осуществлять виды деятельности, не предусмотренные Уставом.

Таким образом, контрольно-распорядительные функции и права органа местного самоуправления в части организации деятельности общественных кладбищ, выделения земельных участков под захоронения, осуществления контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах, учету, регистрации захоронений, хранению муниципального архива переданы хозяйствующему субъекту - МУП г.Ижевска «Ритуал» неправомерно.

Принимая во внимание установление факта совершения нарушения Администрацией города Ижевска требований части 1 статьи 15, части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, Комиссия Удмуртского УФАС России считает необходимым выдать Администрации города Ижевска предписание об отмене или изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство - Порядка деятельности общественных кладбищ на территории муниципального образования «Город Ижевск», утвержденного постановлением Администрации города Ижевска от 01.04.2009 года № 245.

23.08.2009 года вступил в силу Федеральный закон от 17.07.2009 года № 160-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым введена в действие статья 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающая административную ответственность за действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных, осуществляющих функции указанных лиц или организаций, государственных внебюджетных фондов, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности. Учитывая, что нарушение антимонопольного законодательства совершено Администрацией города Ижевска до вступления в силу данной нормы, Комиссия приходит к выводу об отсутствии оснований для передачи материалов дела уполномоченному должностному лицу для рассмотрения вопроса о возбуждения производства по делу об административном правонарушении.

Руководствуясь частями 1-3 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и пунктом 3.43 Административного регламента ФАС России по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства, утвержденного приказом ФАС России от 25.12.2007 № 447, Комиссия Удмуртского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства,

р е ш и л а :

1. Признать Администрацию города Ижевска нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в части принятия пункта 1.3. Порядка деятельности общественных кладбищ на территории муниципального образования «Город Ижевск», утвержденного постановлением Администрации города Ижевска от 01.04.2009г, предусматривающего оказание услуг по погребению умерших только специализированной службой по вопросам похоронного дела –МУП г.Ижевска «Ритуал», что предоставляет данному хозяйствующему субъекту преимущественные условия осуществления предпринимательской деятельности и создает условия для ограничения, устранения, недопущения конкуренции на рынке услуг по погребению.

2. Признать Администрацию города Ижевска нарушившей часть 3 статьи 15

Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в части наделения хозяйствующего субъекта – МУП г.Ижевска «Ритуал» функциями и правами органа местного самоуправления по организации деятельности общественных кладбищ, выделения земельных участков под захоронения, осуществления контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах, учету, регистрации захоронений, хранению муниципального архива.

3. Выдать Администрации города Ижевска предписание об отмене или изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии