

## РЕШЕНИЕ

город Иваново

Резолютивная часть решения оглашена 29 сентября 2010 года

В полном объеме решение изготовлено 12 октября 2010 года

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 № 02-30/051 по признакам нарушения Ивановской городской Думой (153000, Ивановская область, г. Иваново, пл. Революции, д. 6), администрацией городского округа Иваново (153000, Ивановская область, пл. Революции, д. 6) (далее – Ответчики) частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области поступили от ООО «Зевс» Ритуальные услуги» заявления (вх. № 3422 от 02.12.2009, вх. № 164 от 21.01.2010 и переданное на рассмотрение по подведомственности из Прокуратуры Фрунзенского района вх. № 69 от 13.01.2010) о нарушении антимонопольного законодательства МУП Ивановский комбинат специализированного обслуживания населения «Ритуал» (далее – МУП «Ритуал») на рынке ритуальных услуг.

В результате рассмотрения заявлений, Приказом Руководителя Ивановского УФАС России № 23 от 24.02.2010 возбуждено дело № 02-30/004 по признакам нарушения МУП «Ритуал» пунктов 5, 6, 8, 9 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции и создана Комиссия по рассмотрению дела.

При рассмотрении дела Комиссией выяснено, что МУП «Ритуал» осуществляет свои функции и задачи в соответствии с актами органов местного самоуправления г.о. Иваново, как в сфере организации похоронного дела, так и в сфере регулирования деятельности муниципальных унитарных предприятий, учредителем которых является муниципальное образование город Иваново.

Комиссия пришла к выводу, что Решение Ивановской городской Думы от 31.10.2000 № 377 «О мерах по реализации Закона РФ «О погребении и похоронном деле» на территории города Иваново», утверждающее Правила предоставления ритуальных услуг на территории г. Иваново специализированными службами по вопросам похоронного дела, Правила работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания, могут содержать признаки нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции и способствуют столкновению интересов хозяйствующих субъектов в предпринимательской деятельности, являются причиной многочисленных обращений в антимонопольный орган с заявлениями о нарушениях антимонопольного законодательства на рынке ритуальных услуг.

Комиссия прекратила рассмотрение дела № 02-30/004 на основании пункта 2 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции, однако приняла решение о проведении проверки актов органов местного самоуправления г.о. Иваново, регулирующих вопросы организации похоронного дела на территории г. Иваново, на предмет выявления нарушений антимонопольного законодательства.

Кроме того, основанием такого решения Комиссии является поручение Федеральной антимонопольной службы России от 12.12.2008 № ИА/33111 о проведении проверки соблюдения антимонопольного законодательства при взаимодействии органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на рынке ритуальных услуг. При исполнении поручения осуществляется, в частности, анализ актов органов местного самоуправления, регулирующих данный вид деятельности.

Проверка актов органов местного самоуправления г. Иваново по вопросам организации похоронного дела на территории г. Иваново на предмет выявления нарушений антимонопольного законодательства показала следующее.

Действия ответчика по делу № 02-30/004 – МУП «Ритуал» на рынке ритуальных услуг в географических границах города Иваново обусловлены нормативными правовыми актами органов местного самоуправления г. Иваново.

Статус МУП «Ритуал» определен постановлением Главы города Иваново от 06.01.1998 № 3 «О создании в

городе специализированной службы по вопросам похоронного дела» (далее – постановление Главы города Иваново). Согласно постановлению, МУП «Ритуал» является специализированной службой по вопросам похоронного дела, обеспечивающей выполнение полного комплекса услуг по погребению умерших, и для которой данный вид деятельности является основным.

Функцией специализированной службы по вопросам похоронного дела является создание, оборудование и содержание мест погребения, выполнение обязанностей по организации погребения на муниципальных кладбищах.

Специализированная служба по вопросам похоронного дела: обеспечивает формирование и сохранность архивного фонда документов по приему и исполнению заказов на услуги по погребению.

Деятельность по оказанию ритуальных услуг в городе Иваново регулируется Решением Ивановской городской Думы от 31.10.2000 № 377 «О мерах по реализации Закона РФ «О погребении и похоронном деле» на территории города Иваново», в свою очередь утверждающим Правила предоставления ритуальных услуг на территории г. Иваново специализированными службами по вопросам похоронного дела, Правила работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания (далее – Правила, Правила предоставления ритуальных услуг, Правила работы муниципальных кладбищ).

Положения постановления Главы города Иваново и Правил содержат признаки нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции ввиду следующего.

Решением Ивановской городской Думы от 31.10.2000 № 377 и названным постановлением Главы города Иваново, хозяйствующий субъект наделяется функциями органа местного самоуправления, так как предусматривает передачу в ведение муниципального унитарного предприятия общественные муниципальные кладбища и возложение на него обязанности по осуществлению контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах, формированию и сохранности архивного фонда документов по приему и исполнению заказов на услуги по погребению и документов, отражающих захоронение умерших на муниципальных кладбищах и установку надмогильных сооружений.

Такие действия органов местного самоуправления нарушают запрет на совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, а также наделяют хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления, установленный частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В связи с изложенным, Приказом Руководителя Ивановского УФАС России от 17.08.2010 № 135 возбуждено дело № 02-30/051 по признакам нарушения Ивановской городской Думой, администрацией г.о. Иваново статьи 15 Закона о защите конкуренции и создана Комиссия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства.

В письменных пояснениях Ивановская городская Дума (вх. № 3454 от 20.09.2010) сообщила, что изданные Правила в целом не нарушают действующее антимонопольное законодательство, однако отдельные положения названных муниципальных актов должны быть приведены в соответствие с действующим законодательством. В этой связи представлен проект решения о внесении изменений и дополнений в Правила. В частности, Ивановская городская Дума решила внести в Правила работы муниципальных кладбищ следующие изменения: пункт 1.1 изложить в следующей редакции: «Общественные муниципальные кладбища города Иваново находятся в ведении администрации города Иваново. Администрация города Иваново организует ритуальные услуги и содержание мест захоронения».

В письменных пояснениях администрация города Иваново (вх. № 3495 от 23.09.2010, вх. № 3494 от 23.09.2010) сообщила, что положения постановления Главы города Иваново находятся в соответствии с решением Ивановской городской Думы от 31.10.2000 № 377, обладающим большей юридической силой. Администрацией города Иваново подготовлен проект соответствующего постановления о внесении изменений в постановление Главы города Иваново от 06.01.1998 № 3. Так, администрация города Иваново постановляет внести изменения в постановление Главы города Иваново от 06.01.1998 № 3, для чего пункт 2 постановления исключить. Пункт 3 постановления изложить в новой редакции: «Специализированная служба по вопросам похоронного дела осуществляет свою деятельность в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Ивановской области, муниципальными правовыми актами города Иваново».

До рассмотрения дела по существу, Ивановская городская Дума и администрация города Иваново заявили ходатайства (вх. № 3496 от 23.09.2010, вх. № 3494 от 23.09.2010) об отложении рассмотрения дела

№ 02-30/051 в связи с прохождением процедуры вступления в силу изменений и дополнений в названные муниципальные акты.

Руководствуясь частями 1, 2, 3, 4, 5 статьи 45 Закона о защите конкуренции, Комиссия приняла решение о возможности рассмотрения дела № 02-30/051 в назначенные дату и время.

На заседании Комиссии представители Ответчиков – Ивановской городской Думы и администрации города Иваново – <....> поддержали доводы, изложенные в упомянутых пояснениях.

На основании части 4 статьи 45, статьи 46 Закона о защите конкуренции, Комиссией объявлялся перерыв до 16 часов 00 минут 29.09.2010.

Заслушав объяснения и доводы лиц, участвующих в деле, исследовав имеющиеся в материалах дела доказательства, Комиссия приходит к следующему.

Решение Ивановской городской Думы от 31.10.2000 № 377 утверждает Правила предоставления ритуальных услуг на территории г. Иваново специализированными службами по вопросам похоронного дела, Правила работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания.

Положения Правил предусматривают, что прием заказов на ритуальные услуги может осуществляться в салонах-магазинах специализированной службы либо путем вызова агента специализированной службы по вопросам похоронного дела на дом. Общественные муниципальные кладбища г. Иванова находятся в ведении специализированной службы по вопросам похоронного дела Ивановского комбината специализированного обслуживания населения "Ритуал". Заказы на захоронение на муниципальных кладбищах оформляются только через приемные пункты муниципальной специализированной службы по вопросам похоронного дела за сутки до погребения с учетом вероисповедания и национальных традиций умерших. Отвод земельных участков для захоронения на кладбищах оформляется при приеме заказа согласно установленным нормам. Все работы на кладбище, связанные с установкой надмогильных сооружений (памятников, цветников, оград, цоколей и т.п.) и благоустройством мест захоронения (восстановление опавших могил, укладка тротуарной плитки и т.п.) производятся только с разрешения администрации кладбища и при предъявлении документов на их изготовление (приобретение). На территорию муниципальных кладбищ запрещен въезд всех видов транспортных средств (за исключением катафальных). Администрация кладбища обязана содержать кладбища в надлежащем порядке и обеспечивать: своевременную подготовку могил, захоронение умерших, урн с прахом, подготовку регистрационных знаков в соответствии со счетом - заказом; работу поливочного водопровода, общественных туалетов, освещения, систематическую уборку дорог общего пользования и других участков хозяйственного назначения, а также соблюдение настоящих Правил; оказание услуг по уходу за захоронениями, установке надмогильных сооружений и уходу за ними; предоставление гражданам на прокат инвентаря для ухода за могилой (лопаты, ведра, грабли и т.д.); соблюдение установленных норм и правил захоронения.

Пунктом 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции установлено, что хозяйствующим субъектом является индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Устав МУП «Ритуал», утвержденный распоряжением комитета по управлению имуществом администрации г.о. Иваново № 209-р от 27.07.2003, предусматривает, что предприятие является юридическим лицом, имеет полное фирменное наименование на русском языке, содержащее указание на организационно-правовую форму, собственника его имущества, закрепленное на праве хозяйственного ведения обособленное имущество, самостоятельный баланс, расчетный и иные счета в банках, предприятие может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Согласно статье 2 Федерального закона от 14.11.2002 N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях" унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию.

Имущество унитарного предприятия принадлежит ему на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками унитарного предприятия.

В соответствии с абз. 2 части 1 статьи 113 ГК РФ, устав унитарного предприятия должен содержать сведения о предмете и целях деятельности предприятия.

Основной целью деятельности МУП «Ритуал», согласно Уставу предприятия, является извлечение прибыли. Предмет деятельности предприятия составляют: являясь специализированной службой по вопросам похоронного дела, предприятие обеспечивает гарантии и организацию погребения умерших на территории г.о. Иваново, удовлетворение общественных потребностей в предоставлении ритуальных услуг для нужд населения г. Иваново и Ивановской области, обеспечение производственного и социального развития предприятия.

Из изложенного следует, что МУП «Ритуал» является хозяйствующим субъектом.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения отнесены к вопросам местного значения муниципального образования.

Согласно пунктам 1, 4 статьи 18 Закона о похоронном деле общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые определяют порядок их деятельности.

Часть 2 статьи 25 Закона о похоронном деле предусматривает, что организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

В Постановлении Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 23.09.2008 № 1202/07 разъяснено, что возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» не предусмотрена. Также Суд признал, что передача в ведение общественных кладбищ предприятию и наделение его функциями органа местного самоуправления в части выделения земельных участков под захоронение, осуществления контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах, установления режима работы кладбищ, создает преимущественные условия для деятельности предприятия как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на том же рынке услуг.

То есть, Решением Ивановской городской Думы, утвердившим Правила работы муниципальных кладбищ, хозяйствующий субъект наделен функциями органа местного самоуправления, так как предусматривает передачу в ведение специализированной службы по вопросам похоронного дела - МУП «Ритуал» общественных муниципальных кладбищ и возложение на него обязанности по осуществлению контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах, документов по приему и исполнению заказов на услуги по погребению и документов, отражающих захоронение умерших на муниципальных кладбищах и установку надмогильных сооружений.

Такие действия органа местного самоуправления нарушают запрет на совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления, установленный частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции (часть 3 статьи 7 Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», действовавшего в период принятия Решения Ивановской городской Думы. Буквальный смысл и содержание упомянутой нормы воспроизведены в части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в которой не устанавливаются новые запреты либо новый вид ответственности, а только лишь дословно повторяется уже существовавшее законоположение).

Запрет, установленный частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, несмотря на формальный состав данной нормы, устраняет необоснованные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности. *(Данный вывод сделан Федеральным арбитражным судом Волго-Вятского округа при вынесении постановления по делу № А39-1348/2009).*

Статья 25 Закона о похоронном деле не предусматривает, что субъектный состав участников рынка ритуальных услуг ограничивается созданием специализированных служб, а также не устанавливает, что иные хозяйствующие субъекты (юридические лица и индивидуальные предприниматели) лишены права заниматься деятельностью по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг. *(Данный вывод сделан Федеральным арбитражным судом Центрального округа при вынесении постановления по делу № А54-5028/2007-С21).*

Статьей 49 Гражданского кодекса РФ установлено право коммерческих организаций, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом.

Институт специализированных служб был введен федеральным законодательством (статьями 9 и 25 Закона о похоронном деле, Указом Президента Российской Федерации от 29.06.1996 N 1001 "О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших") в целях обеспечения государственных социальных гарантий для погребения безродных или оказанию близким родственникам и другим лицам гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе в пределах размера социального пособия на погребение.

Гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела, предусматривающей создание специализированных служб, обязанных оказывать гарантированный перечень услуг по погребению на безвозмездной основе, не предусматривают, что субъектный состав лиц, имеющих право осуществлять погребение умершего и оказывать услуги по погребению, ограничивается специализированными службами, создаваемыми органами местного самоуправления, и что иные лица лишены права заниматься этой деятельностью (*толкование Закона о похоронном деле, содержащееся в Постановлении Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 23.09.2008 № 1202/07*).

Таким образом, Правилами работы муниципальных кладбищ предусмотрены функции МУП «Ритуал» (указанные в пункте 2.2 - заказы на захоронение на муниципальных кладбищах оформляются только через приемные пункты муниципальной специализированной службы по вопросам похоронного дела; в пункте 3.1 - все работы на кладбище, связанные с установкой надмогильных сооружений (памятников, цветников, оград, цоколей и т.п.) и благоустройством мест захоронения (восстановление опавших могил, укладка тротуарной плитки и т.п.) производятся только с разрешения администрации кладбища и при предъявлении документов на их изготовление (приобретение); в пункте 6.1 - на территорию муниципальных кладбищ запрещен въезд всех видов транспортных средств (за исключением катафальных), имеющие контрольно-распорядительный характер, противоречат требованиям Закона о похоронном деле и вводят ограничение конкуренции в сфере организации похоронного дела. (*Данный вывод сделан Федеральным арбитражным судом Уральского округа при вынесении постановления по делу № А60-13072/08*).

Тем самым орган местного самоуправления установил для приобретателей ритуальных услуг ограничения выбора хозяйствующих субъектов, что нарушает запрет, предусмотренный пунктом 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, а также определил обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на рассматриваемом товарном рынке. (*Данный вывод сделан Федеральным арбитражным судом Северо-Западного округа при вынесении постановления по делу № А05-13126/2009*).

Кроме того, статьей 421 ГК РФ не допускается понуждение к заключению договора, поскольку граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Таким образом, в части формулировок «только через приемные пункты специализированной службы», «только с разрешения администрации кладбища» положения Правил не соответствуют Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и Закону о похоронном деле. (*Данный вывод сделан Федеральным арбитражным судом Дальневосточного округа при вынесении постановления по делу № А51-12687/06-4-489*).

Пунктом 4.1 Правил работы муниципальных кладбищ на администрацию кладбища возложена обязанность содержания кладбища в надлежащем порядке.

При рассмотрении дела № 02-30/004, Комиссией выяснено, что МУП «Ритуал» заключает договоры с хозяйствующими субъектами, предметом которых является внесение платы на счета МУП «Ритуал» за уборку и содержание кладбищ при установке на муниципальных кладбищах города Иваново надмогильных сооружений.

Согласно пункту 1 статьи 18 и статье 26 Закона о похоронном деле, общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления. Финансовое обеспечение похоронного дела осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов.

В силу пунктов 4, 5 статьи 3 и пункта 6 статьи 12 Налогового кодекса Российской Федерации не допускается устанавливать налоги и сборы, прямо или косвенно ограничивающие или создающие препятствия не запрещенной законом экономической деятельности физических лиц и организаций. Ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи,

обладающие установленными названным Кодексом признаками налогов или сборов, не предусмотренные Кодексом либо установленные в ином порядке, чем это определено Кодексом. Не могут устанавливаться федеральные, региональные или местные налоги и сборы, не предусмотренные этим Кодексом.

Установление возмещения затрат на развитие, капитальный ремонт и долевое содержание муниципальных кладбищ действующим налоговым законодательством не предусмотрено. *(Данный вывод сделан Федеральным арбитражным судом Северо-Западного округа при вынесении постановления по делу № А44-998/2006-13, в Определении ВАС РФ от 26.02.2007 N 1562/07.)*

Кроме того, вопросы содержания муниципальных кладбищ города Иваново регламентированы Правилами работы муниципальных кладбищ и порядка их содержания.

Правила не предусматривают платы, связанной с установкой надмогильных сооружений и благоустройством мест захоронения. Не ограничивают круг субъектов, имеющих право на проведение таких работ.

МУП «Ритуал» установило обязанность хозяйствующих субъектов, выполняющих работы, связанные с установкой надмогильных сооружений, возмещать специализированной службе по вопросам похоронного дела расходы по эксплуатации и содержанию кладбищ. Такая плата, по сути, является налогом. При этом хозяйствующие субъекты, являясь плательщиками обязательных платежей в местный бюджет, участвуют в финансировании муниципальных расходов, в том числе на содержание общественных кладбищ.

Для достижения уставных целей, на МУП «Ритуал» возложено производство работ по содержанию и благоустройству территорий кладбищ.

Согласно представленному на обозрение Комиссии по делу № 02-30/004 отчету о расходовании средств по содержанию кладбищ комбината «Ритуал», согласованный Управлением благоустройства администрации г. Иваново, затраты МУП «Ритуал» на содержание муниципальных кладбищ г. Иваново составили <...> тыс. руб.

Из рассмотренных Комиссией пояснений финансово-казначейского управления администрации г. Иваново (исх. № 01-17-2412 от 25.12.2009), администрации г. Иваново (исх. № 2-6-6501 от 11.01.2010, вх. № 342 от 09.02.2010), выяснено следующее.

Согласно ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к вопросам местного значения городского округа отнесена организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ орган местного самоуправления обеспечивает потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения.

Следовательно, решение вопроса о содержании мест захоронения в муниципальном образовании является муниципальной нуждой и администрация г.о. Иваново обязана размещать заказы на предоставление услуг по содержанию мест захоронений на конкурсной основе.

Однако, финансирование на содержание муниципальных кладбищ за счет средств городского бюджета в 2007-2009 годах не осуществлялось. Средства по статье расходной части бюджета «Организация и содержание мест захоронения» направлялись на содержание, ремонт воинских мемориалов и воинских захоронений. Выбор подрядчиков на выполнение указанных работ проводился в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

В бюджете города Иваново на 2010 год и плановый период 2011-2012 годов, управлению благоустройства администрации города Иваново предусмотрены ассигнования на выполнение муниципального задания «Благоустройство воинских захоронений в границах городских кладбищ».

В соответствии с постановлениями администрации г. Иваново от 14.12.2009 № 1278 «Об утверждении положений об оказании муниципальных услуг» и от 05.11.2009 № 899 «Об утверждении муниципальных заданий для управления благоустройства администрации города Иваново» муниципальная услуга «Благоустройство воинских захоронений в границах городских кладбищ» осуществляется в отношении

военных мемориальных кладбищ, отдельных воинских участков на общих кладбищах, братских и индивидуальных могил на общих кладбищах, а также иных мест захоронения погибших при защите Отечества с находящимися на них надгробиями, памятниками, стелами, обелисками, элементами ограждения и другими мемориальными сооружениями и иными объектами.

Таким образом, средства из бюджета г. Иваново выделяются на конкурсной основе в установленном порядке с целью благоустройства воинских захоронений, расположенных на муниципальных кладбищах г. Иваново.

Выделение средств из бюджета г. Иваново на содержание и уборку муниципальных кладбищ г. Иваново МУП «Ритуал» не подтвердилось.

Таким образом, МУП «Ритуал» являясь коммерческой организацией и имея обязательства перед учредителем, фактически выполняет функцию органа местного самоуправления по содержанию и обустройству кладбищ за счет собственных средств и своими силами.

Причем договоры, заключаемые МУП «Ритуал» с другими хозяйствующими субъектами о возмещении платы за уборку мусора и содержание кладбищ, являясь гражданско-правовыми, не меняют публично-правовой природы этой платы и, кроме того, ограничивают свободу договора, предусмотренную в части 1 статьи 421 ГК РФ. *(Данный вывод сделан Федеральным арбитражным судом Северо-Западного округа при вынесении постановления по делу № А44-998/2006-13).*

Подтверждением данного вывода является Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 15.11.1999 по делу № 469/5, рассмотренному Арбитражным судом Ивановской области. Как следует из материалов дела, постановлением Главы администрации г. Иванова от 19.02.98 N 142 "О возмещении затрат на развитие, капитальный ремонт и долевое содержание муниципальных общественных кладбищ города" устанавливалась обязанность предприятий всех форм собственности, в том числе частных предпринимателей, оказывающих посреднические услуги по захоронению умерших граждан на муниципальных общественных кладбищах города, возмещать затраты на развитие, капитальный ремонт и долевое содержание муниципальных общественных кладбищ г. Иванова. Сумма возмещения должна была перечисляться на расчетный счет комбината специального коммунального обслуживания и производства, который, в свою очередь, вносит эти средства на целевой бюджетный счет муниципального учреждения "Комитет городского хозяйства". Удовлетворяя иск ООО «Зевс», суд исходил из того, что Глава г. Иваново не имеет права устанавливать обязательные платежи и сборы, не предусмотренные действующим налоговым законодательством, а статья 26 Закона «О похоронном деле» не определяет в качестве источника финансирования похоронного дела установление и взимание обязательных платежей на содержание кладбищ.

Фактически администрация города, то есть исполнительная власть, ввела обязательный платеж, не установленный действующим российским законодательством.

При таких обстоятельствах Арбитражный суд Ивановской области сделал правильный вывод о том, что названное постановление принято с нарушением прав, предоставленных законодателем исполнительным органам субъектов Федерации.

Несмотря на то, что муниципальными правовыми актами г.о. Иваново не предусмотрено возмещение затрат на уборку и содержание муниципальных кладбищ, действующий порядок по взиманию платы с хозяйствующих субъектов ведет к устойчивости финансового состояния МУП «Ритуал», что при прочих равных условиях влечет возможность уменьшения его бюджетного финансирования, а экономия бюджетных средств на содержание муниципальных кладбищ соответствует интересам органов местного самоуправления г.о. Иваново. Увеличение дохода МУП «Ритуал» от его хозяйственной деятельности позволяет ему выполнить определенный объем работ, соответствующих целям создания учреждения, с меньшим бюджетным финансированием либо больший объем работ без увеличения бюджетного финансирования, что отвечает интересам органов местного самоуправления и МУПа, но влечет уменьшение доходов хозяйствующих субъектов, осуществляющих ритуальные услуги в г.о. Иваново наряду с МУП «Ритуал». И таким образом, создаются неравные конкурентные условия на рынке ритуальных услуг, дискриминационные условия для хозяйствующих субъектов по отношению к МУП «Ритуал». *(Данный вывод сделан Арбитражным судом Рязанской области 11.02.2008 по делу № А54-5028/2007-С21 и поддержан при вынесении постановления ФАС Центрального округа).*

Выполнение работ по содержанию муниципальных кладбищ на территориях мест захоронений должно осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд", так

как содержание кладбища в надлежащем санитарном состоянии входит в компетенцию органов местного самоуправления и является муниципальной нуждой. Органы местного самоуправления обязаны размещать заказы на предоставление услуг по содержанию мест захоронений на конкурсной основе, обеспечивая при этом соблюдение требований антимонопольного законодательства.

В соответствии с пунктом 2 статьи 3 Федерального закона от 21.07.2005 N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

Таким образом, оказание услуг по содержанию муниципальных кладбищ относится к муниципальным нуждам, следовательно, в соответствии с п. 2 ст. 10 Федерального закона от 21.07.2005 N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" размещение заказа на содержание муниципальных кладбищ должно осуществляться путем проведения торгов, за исключением случаев, предусмотренных данным Законом.

Согласно п. 1 ст. 8 Федерального закона от 21.07.2005 N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" участником размещения заказа может быть любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель.

При объявлении торгов выявляются все хозяйствующие субъекты, желающие выполнять данную услугу и на условиях, выдвинутых органами местного самоуправления.

Возложение на МУП «Ритуал» обязанностей по содержанию муниципальных кладбищ и организации похоронного обслуживания и наделении предприятия функциями и правами органов местного самоуправления, создает преимущественные условия для деятельности предприятия как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на том же рынке услуг. *(Данный вывод сделан Федеральным арбитражным судом Восточно-Сибирского округа при вынесении постановления по делу № А10-1885/2009).*

Следовательно, пункт 4.1 Правил работы муниципальных кладбищ также нарушает запрет на совмещение функций органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления, установленный частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно пункту 1 Правил предоставления ритуальных услуг прием заказов на ритуальные услуги может осуществляться в салонах-магазинах специализированной службы либо путем вызова агента специализированной службы по вопросам похоронного дела на дом. Прием и оформление заказа на погребение могут производиться только агентами, аттестованными в установленном порядке.

Действующим российским законодательством не предусмотрено наличия у хозяйствующего субъекта специального разрешения, в том числе Федеральным законом от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» на оказание ритуальных услуг, услуг по погребению, иных услуг в области похоронного дела. И требование о наличии аттестации, не предусмотренных законодательством со стороны органов местного самоуправления, ограничивают конкуренцию в равных условиях на соответствующем товарном рынке.

Такие действия органа местного самоуправления нарушают запрет, установленный пунктом 2 части 1 статьи 15 Федерального закона о защите конкуренции на необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе, путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Согласно постановлению Главы города Иваново от 06.01.1998 № 3 «О создании в городе специализированной службы по вопросам похоронного дела», функцией МУП «Ритуал» является создание, оборудование и содержание мест погребения, выполнение обязанностей по организации погребения на муниципальных кладбищах.



Согласно пункту 3.1 постановления Главы города Иваново специализированная служба по вопросам похоронного дела: обеспечивает формирование и сохранность архивного фонда документов по приему и исполнению заказов на услуги по погребению.

Статьей 29 Закона «О похоронном деле» предусмотрено, что органы местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с настоящим Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших. Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления районов, поселений и городских округов.

Таким образом, действующим законодательством не запрещено создание на территории муниципальных образований специализированных служб по вопросам похоронного дела.

Однако названное Постановление позволяет хозяйствующему субъекту – МУП «Ритуал» выполнять функции органа местного самоуправления: создание, оборудование и содержание мест погребения; выполнение обязанностей по организации погребения на муниципальных кладбищах; формирование и сохранность архивного фонда документов по приему и исполнению заказов на услуги по погребению.

Статьей 3 Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» к полномочиям муниципального образования в области архивного дела отнесены, в том числе, хранение, комплектование (формирование), учет и использование архивных документов и архивных фондов органов местного самоуправления, муниципальных архивов, музеев, библиотек.

Статья 4 названного Закона предусматривает, что органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов осуществляют деятельность в области архивного дела согласно полномочиям по решению вопросов местного значения, установленным Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Действующее законодательство не предусматривает каких-либо исключений из общего правила, либо случаев делегирования предусмотренного в названном Законе полномочия органов местного самоуправления в области архивного дела коммерческим организациям.

По основаниям, изложенным выше, такие действия органа местного самоуправления нарушают запрет на совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления, установленный частью 3 статьи 15 Федерального закона о защите конкуренции.

На заседании Комиссии представитель Ответчика пояснил, что положения Постановления находятся в соответствии с Решением Ивановской городской Думы, обладающим большей юридической силой и внесение изменений в Постановление предполагается после вступления в силу решения Ивановской городской Думы о внесении изменений в решение Ивановской городской Думы от 31.10.2000 № 377.

Частью 4 статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Таким образом, Решение Ивановской городской Думы от 31.10.2000 № 377 «О мерах по реализации Закона РФ «О погребении и похоронном деле» на территории города Иваново», утверждающее Правила предоставления ритуальных услуг на территории г. Иваново специализированными службами по вопросам похоронного дела, Правила работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания, постановление Главы города Иваново от 06.01.1998 № 3 «О создании в городе специализированной службы по вопросам похоронного дела» нарушают запреты, установленные частями 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

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 Ивановской городской Думы по принятию пункта 1 Правил предоставления ритуальных услуг на территории г. Иваново специализированными службами по вопросам похоронного дела, пунктов 2.2, 3.1, 4.1 Правил работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания, утвержденных Решением Ивановской городской Думы от 31.10.2000 № 377 «О мерах по реализации Закона РФ «О погребении и похоронном деле» на территории города Иваново», нарушением частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Признать действия Главы городского округа Иваново по принятию пунктов 2, 3.1 Постановления Главы города Иваново от 06.01.1998 № 3 «О создании в городе специализированной службы по вопросам похоронного дела» нарушением части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

3. Основания для прекращения рассмотрения дела № 02-30/051 в соответствии со статьей 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» отсутствуют.

4. Выдать Ивановской городской Думе предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства, для чего совершить действия по отмене либо внесению изменений в пункт 1 Правил предоставления ритуальных услуг на территории г. Иваново специализированными службами по вопросам похоронного дела, пункты 2.2, 3.1, 4.1 Правил работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания, утвержденные Решением Ивановской городской Думы от 31.10.2000 № 377 «О мерах по реализации Закона РФ «О погребении и похоронном деле» на территории города Иваново».

5. Выдать администрации городского округа Иваново предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства, для чего совершить действия по отмене либо внесению изменений в пункты пунктов 2, 3.1 Постановления Главы города Иваново от 06.01.1998 № 3 «О создании в городе специализированной службы по вопросам похоронного дела».

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.

#### ПРЕДПИСАНИЕ № 02-30/051-1

12 октября 2010 года

г. Иваново

Комиссия Ивановского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: <...>, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 12 октября 2010 года по делу № 02-30/051 о нарушении Ивановской городской Думой (153000, Ивановская область, г. Иваново, пл. Революции, д. 6), администрацией городского округа Иваново (153000, Ивановская область, пл. Революции, д. 6) частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

#### ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Администрации городского округа Иваново прекратить нарушение части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», для чего совершить действия направленные на обеспечение конкуренции: отменить либо внести изменения в пункты 2, 3.1 Постановления Главы города Иваново от 06.01.1998 № 3 «О создании в городе специализированной службы по вопросам похоронного дела» **в срок до 21.01.2011.**

2. О выполнении настоящего Предписания сообщить в Ивановское УФАС России **в срок до 28.01.2011.**

Подписи членов Комиссии

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 2.2 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не

освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.

## ПРЕДПИСАНИЕ № 02-30/051-2

12 октября 2010 года

г. Иваново

Комиссия Ивановского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: <...>, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 12 октября 2010 года по делу № 02-30/051 о нарушении Ивановской городской Думой (153000, Ивановская область, г. Иваново, пл. Революции, д. 6), администрацией городского округа Иваново (153000, Ивановская область, пл. Революции, д. 6) частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

### ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Ивановской городской Думе прекратить нарушение частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», для чего совершить действия направленные на обеспечение конкуренции: отменить либо внести изменения в пункт 1 Правил предоставления ритуальных услуг на территории г. Иваново специализированными службами по вопросам похоронного дела, пункты 2.2, 3.1, 4.1 Правил работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания, утвержденные Решением Ивановской городской Думы от 31.10.2000 № 377 «О мерах по реализации Закона РФ «О погребении и похоронном деле» на территории города Иваново» **в срок до 17.12.2010.**

2. О выполнении настоящего Предписания сообщить в Ивановское УФАС России **в срок до 24.12.2010.**

Подписи членов Комиссии

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 2.2 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

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