

РЕШЕНИЕ

по делу № 179-04-535-А/12

г. Санкт-Петербург

Дата оглашения резолютивной части решения 26 июня 2012 г.

Дата изготовления решения в полном объеме 10 июля 2012 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия), рассмотрев дело № 179-04-535-А/12, возбужденное по признакам нарушения Администрацией МО «Кингисеппское городское поселение» Кингисеппского муниципального района Ленинградской области (188480, Ленинградская обл., г. Кингисепп, ул. Карла Маркса, д. 2а) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комитетом по управлению городским имуществом МО Кингисеппское городское поселение МО Кингисеппский муниципальный район Ленинградской области части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции)

УСТАНОВИЛА:

1. Основанием для возбуждения дела послужило поступившее в Управление Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области (далее – Ленинградское УФАС России, Управление) обращение Индивидуального предпринимателя Литвинова Н.М. (далее – ИП Литвинов) по вопросам организации похоронного дела на территории г. Кингисеппа. В обращении ИП Литвинов указывает на создание органом местного самоуправления преимуществ в осуществлении коммерческой деятельности в сфере предоставления ритуальных услуг конкретному хозяйствующему субъекту – Обществу с ограниченной ответственностью «Бюро ритуальных услуг» (далее – ООО «Бюро ритуальных услуг», Общество). Такие действия, по мнению Заявителя, способствуют устранению конкуренции на данном рынке, ущемляет его законные права и интересы в сфере осуществления предпринимательской деятельности по оказанию ритуальных услуг и ставят в неравные условия с иными хозяйствующими субъектами, оказывающими такие услуги в г. Кингисепп.

По результатам проверки обращения, Ленинградским УФАС России было установлено, что ведение общественными кладбищами г. Кингисеппа осуществляет учрежденное Администрацией предприятие - Муниципальное унитарное предприятие «Коммунально-бытовое хозяйство» (далее – МУП «КБХ»). Поскольку действующим законодательством определено, что общественные кладбища находятся исключительно в ведении органов местного самоуправления,

передача кладбищ в ведение хозяйствующему субъекту содержит признаки нарушения ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции, запрещающей наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления.

2. В ходе рассмотрения дела лицами, участвующими в деле, представлены следующие пояснения.

Заявитель пояснил, что на территории г. Кингисепп действуют два общественных кладбища, услуги по погребению на которых, в настоящее время, оказывают два хозяйствующих субъекта – ООО «Бюро ритуальных услуг» и ИП Литвинов.

Вместе с тем, ООО «Бюро ритуальных услуг» осуществляет организацию и контроль за порядком работы кладбищ, организацию охраны территории кладбищ, уборку мусора, осуществляя, таким образом, властно-распорядительные функции, обладание которыми предоставляют ему преимущественные условия деятельности на рынке оказания ритуальных услуг населению. В частности, Общество является единственным из действующих на рынке лиц, кто может беспрепятственно находиться на территории кладбищ, производить захоронения, оказывать ритуальные услуги населению, устанавливать правила захоронения усопших и контролировать время нахождения на кладбищах своих конкурентов. Так же, Общество определяет места захоронения граждан, осуществляя тем самым отвод земельных участков под захоронения.

По мнению Заявителя, возможность реализации таких полномочий ООО «Бюро ритуальных услуг» была предоставлена органом местного самоуправления, осуществляющим организацию похоронного дела на территории города, путем заключения соответствующего соглашения.

Администрация пояснила, что в 2011 г. два городских кладбища (д. Пятницкое и урочище «Юкхома») были переданы в хозяйственное ведение МУП «Коммунально-бытовое хозяйство» для осуществления функций по их содержанию. Содержание мест захоронения на территории города осуществляется МУП КБХ на основании договора о предоставлении в 2012 г. субсидии из бюджета муниципального образования МУП КБХ. Вместе с тем, с 01.01. 2012 МУП КБХ заключен договор с ООО Бюро ритуальных услуг на выполнение работ по текущему содержанию кладбищ МО «Кингисеппское городское поселение», которое в настоящее время исполняется им в полном объеме.

ООО Бюро ритуальных услуг подтвердило наличие данного договора, а также пояснило, что в настоящее время исполняет обязанности администратора кладбищ и осуществляет на них захоронения.

КУГИ, привлеченный в процессе рассмотрения дела в качестве ответчика, пояснил, что передача общественных кладбищ в хозяйственное ведение муниципальному предприятию обусловлена отсутствием специализированной службы по оказанию похоронных услуг населению на территории города, а также тем, что предприятие создано, в т.ч. с целью управления муниципальным имуществом.

3. Выслушав доводы сторон, оценив обстоятельства дела, а также исследовав доказательства, представленные сторонами по делу, Комиссия установила следующее:

24.12.2010 Администрация в лице Комитета по управлению городским имуществом МО «Кингисеппское городское поселение» Кингисеппского муниципального района» Ленинградской области (далее – КУГИ) распорядилась передать в хозяйственное ведение МУП «Коммунально-бытовое хозяйство» ряд имущественных объектов, включая два городских кладбища (Распоряжение КУГИ от 24.12.2010 № 73-р «О передаче муниципального имущества муниципальному унитарному предприятию «Коммунально-бытовое хозяйство» на праве хозяйственного ведения», далее – Распоряжение КУГИ).

В ходе рассмотрения дела, Комиссией установлено, что согласно Положению о комитете по управлению городским имуществом МО «Кингисеппское городское поселение» МО «Кингисеппский муниципальный район» Ленинградской области, утвержденного Решением Совета депутатов МО «Кингисеппское городское поселение» от 14.05.2010 № 135 (далее – Положение), КУГИ является органом администрации, реализующим полномочия муниципального образования в сфере управления и распоряжения муниципальным имуществом, земельными ресурсами, обладает правами юридического лица в объеме, необходимом для реализации своих полномочий (п.п. 1.1, 1.2 Положения). Согласно п.п. 1.6, 3.1 Положения, к полномочиям КУГИ относится осуществление полномочия органа местного самоуправления Кингисеппского городского поселения в сфере управления и распоряжения объектами муниципальной собственности, а также в пределах своей компетенции КУГИ вправе принимать собственные правовые акты, имеющие ненормативный характер.

Поскольку принятие рассматриваемого Комиссией акта (Распоряжение КУГИ) является компетенцией КУГИ и реализовано им в рамках имеющихся полномочий, он был привлечен к участию в рассмотрении дела в качестве ответчика.

Постановлением Администрации от 10.01.2012 № 12 «Об утверждении Порядка предоставления в 2012 году субсидии муниципальному унитарному предприятию «Коммунально-бытовое хозяйство» на содержание мест захоронения, расположенных на территории МО Кингисеппское городское поселение в д. Пятницкое и урочище «Юкхома» было предписано предоставить в 2012 году МУП КБХ субсидию (денежные средства) на безвозвратной и безвозмездной основе в целях содержания мест захоронения, расположенных на территории МО Кингисеппское городское поселение в д. Пятницкое, урочище «Юкхома», в том числе: г. Кингисепп, ул. Жукова (7,5 га), г. Кингисепп, ул. Крикковское шоссе (9 га), д. Пятницкое (9 га), урочище «Юкхома». Так же, указанным актом предусмотрено размещение в МУП КБХ муниципального задания на осуществление содержания кладбищ (п.2).

10.01.2012 между Администрацией и МУП КБХ заключен договор о

предоставлении субсидии на содержание вышеуказанных мест захоронений в соответствии муниципальным заданием (приложение к договору).

01.01.2012 МУП КБХ заключен договор на выполнение работ по текущему содержанию кладбищ муниципального образования с ООО «Бюро ритуальных услуг». Срок действия указанного договора: с 01.01.2012 по 31.12.2012. Согласно предмету договора, установленного Приложением № 1 «Техническое задание», в объём работ по содержанию кладбищ, в т.ч. входят:

- отвод участков для захоронений;
- регистрация захоронений;
- регистрация надмогильных сооружений.

Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" (далее – Закон о погребении) на территории Российской Федерации каждому человеку после его смерти гарантируются погребение с учетом его волеизъявления, предоставление бесплатно участка земли для погребения тела (останков) или праха в соответствии с настоящим Федеральным законом.

[Статьей 25](#) Закона о погребении закреплены гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела как самостоятельного вида деятельности, заключающиеся в создании органами местного самоуправления специализированных служб, которые обязаны оказывать гарантированный перечень услуг по погребению на безвозмездной основе. Вместе с тем данная норма не предусматривает, что субъектный состав участников рынка ритуальных услуг ограничивается специализированными службами, и что иные юридические лица лишены права заниматься этой деятельностью.

Понятие иных лиц [Законом](#) о погребении не определяется. В соответствии с [подразделом 2](#) Гражданского кодекса Российской Федерации под лицами подразумеваются как физические, так и юридические лица. Услуги по погребению, в том числе осуществление захоронения умерших и изготовление могил, могут оказывать как частные лица (юридические и физические), так и специально созданные организации - специализированные службы по вопросам похоронного дела.

В соответствии с п. 1 ст.1 п. 1 ст. 421 Гражданского кодекса РФ граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Граждане, реализующие волю умершего, свободны в выборе лица, оказывающего ритуальные услуги, в т.ч. услуги по погребению.

Таким образом, действующим законодательством предусмотрены равные условия хозяйственной деятельности участников рынка по оказанию ритуальных услуг, что предполагает наличие между ними соперничества, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на данном рынке – т.е. конкуренция.

В соответствии со ст. 4 Закона о погребении местами погребения являются

отведенные в соответствии с этическими, [санитарными](#) и экологическими требованиями участка земли с сооружаемыми на них кладбищами для захоронения тел (останков) умерших, стенами скорби для захоронения урн с прахом умерших (пеплом после сожжения тел (останков) умерших, далее - прах), крематориями для предания тел (останков) умерших огню, а также иными зданиями и сооружениями, предназначенными для осуществления погребения умерших.

Как установлено [статьей 18](#) Закона о погребении, **общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления**, которые определяют порядок деятельности кладбищ.

Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, [Законом](#) о погребении не предусмотрена.

Общественные кладбища не могут относиться к объектам коммерческого использования (на условиях передачи в аренду или хозяйственное ведение или иных имущественных прав на кладбища других лиц кроме органа местного самоуправления). Иначе это нивелирует государственные гарантии о бесплатном предоставлении места для погребения каждому гражданину, а также **создает преимущества в коммерческой деятельности хозяйствующему субъекту**, обладающему правом ведения кладбищем по отношению к другим хозяйствующим субъектам, оказывающим ритуальные услуги. В равной мере это относится к кладбищам в г. Кингисеппе.

Согласно положениям (ч. 1 ст. 2, ст. 3, ст. 7) Федерального закона от 14.11.2001 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней имущество, является юридическим лицом, несет самостоятельную ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом.

В соответствии с Уставом МУП КБХ от 18.11.2010 № 953 (п.п. 1.5, 5.1.) предприятие является коммерческой организацией и создано в т.ч. **в целях получения прибыли** и для достижения целей вправе осуществлять любые виды деятельности, не запрещенные Российской Федерацией, в т.ч. оказание **платных услуг** в сфере бытового обслуживания населения – всего 13 видов деятельности, среди которых содержание кладбищ и мест захоронений (п.п. 5.3.1-5.3.13).

Согласно ст. 4 Закона о защите конкуренции, хозяйствующим субъектом является коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Таким образом, унитарные предприятия, являясь хозяйствующими субъектами и полноправными участниками товарного рынка, равно как и другие его участники воздействуют на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Помимо этого, возможность передачи общественных кладбищ в хозяйственное ведение унитарным предприятиям законодательством не предусмотрена, исходя

из определенного им содержания права хозяйственного ведения на передаваемое собственником унитарному предприятию имущество, которое он должен использовать в соответствии с предметом и целями своей деятельности, извлекая из него прибыль.

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

Таким образом, действия КУГИ, выразившиеся в передаче в хозяйственное ведение общественных кладбищ хозяйствующему субъекту – МУП КБХ (Распоряжение КУГИ от 24.12.2010 № 73-р) содержат нарушение запрета, установленного частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Материалами дела так же установлено, что Решением Совета депутатов МО Кингисеппское городское поселение от 16.12.2011 № 430 «О бюджете муниципального образования Кингисеппское городское поселение на 2012 год» (далее – Решение) из бюджета муниципального образования в 2012 году финансируются расходные обязательства **по содержанию мест захоронения** в виде субсидии в сумме 3 000 000 рублей. Порядок предоставления субсидии устанавливается Администрацией **в соответствии с требованиями законодательства (ст. 6).**

Каких-либо положений о целевом предоставлении указанной субсидии МУП КБХ Решение, в т.ч. с учетом внесенных изменений, не содержит.

Пунктом 1 ст. 53 [Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"](#) (далее – Закон об организации местного самоуправления) установлено, что расходы местных бюджетов осуществляются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ).

Согласно п.1 ст. 78 БК РФ субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополучения доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Подпунктом 3 п. 2 ст. 78 БК РФ установлено, что нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий юридическим лицам должны определять: категории и (или) критерии отбора юридическим лиц, имеющих право на получение субсидий, цели, условия и порядок предоставления субсидий и др.

Из системного анализа ч. 1, 2 ст. 50, ч. 1, 4 ст. 21 Закона об организации местного самоуправления следует, что сами по себе органы местного самоуправления не могут предоставлять субсидии унитарным предприятиям, а

положения ст. 78 БК РФ **не предусматривают возможности предоставления субсидий указанным предприятиям только лишь потому, что за ними закреплено муниципальное имущество, поскольку в силу ст. 78 БК РФ, субсидии предоставляются производителям товаров, работ и услуг.**

Таким образом, предоставление органом власти субсидий юридическим лицам возможно путем реализации процедуры отбора юридического лица, **т.е. на конкурсной основе.**

Предоставление органами местного самоуправления отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем предоставления объектов гражданских прав (в т.ч. денежных) является муниципальной преференцией и возможно в порядке, установленном главой 5 Закона о защите конкуренции. Предоставление указанной преференции в нарушение установленного порядка запрещено п. 7 ч. 1 ст. 15 настоящего закона.

Администрация, предоставив МУП КБХ указанную субсидию, обеспечила ему более выгодные условия хозяйственной деятельности в сфере оказания ритуальных услуг по отношению к иным хозяйствующим субъектам, осуществляющим ту же деятельность.

Таким образом, действие Администрации по предоставлению МУП КБХ субсидии на содержание мест захоронения, расположенных на территории МО «Кингисеппское городское поселение» (Постановление Администрации от 10.01.2012 № 12) в приоритетном порядке, в нарушение порядка, установленного Законом о защите конкуренции, содержит нарушение п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, возможность размещения муниципального задания в унитарном предприятии действующим законодательством **не предусмотрена**, поскольку само понятие «муниципального задания» относится к деятельности **бюджетных учреждений** и по своей природе содержит передачу функций по реализации органами власти своих полномочий, что не соответствует целям создания и деятельности унитарных предприятий.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 и 2 статьи 41, статьей 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Комитета по управлению городским имуществом МО «Кингисеппское городское поселение» МО Кингисеппский

муниципальный район Ленинградской области части 3 статьи 15
Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Признать в действиях Администрации МО «Кингисеппское городское поселение» Кингисеппского муниципального района Ленинградской области нарушение п. 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

3. Выдать Комитету по управлению городским имуществом МО «Кингисеппское городское поселение» МО Кингисеппский муниципальный район Ленинградской области предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

4. Выдать Администрации МО «Кингисеппское городское поселение» Кингисеппского муниципального района Ленинградской области предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

5. Направить уполномоченному должностному лицу Ленинградского УФАС России материалы дела для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении в соответствии со статьей 14.9 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

В соответствии со статьей 52 Закона «О защите конкуренции» решение антимонопольного органа может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу 179-04-535-А/12

10 июля 2012 г.

г. Санкт-Петербург

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, 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 № Р/04/245 от 10.07.2012 г. по делу № 179-04-535-А/12 о нарушении Комитетом по управлению городским имуществом МО «Кингисеппское городское поселение» МО Кингисеппский муниципальный район Ленинградской области (188480, Ленинградская область, г. Кингисепп, пр. Карла Маркса, 2а) части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Комитету по управлению городским имуществом МО «Кингисеппское городское поселение» МО Кингисеппский муниципальный район Ленинградской области (далее – КУГИ) **в срок до 10.08.2012:**

1. Прекратить нарушение части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в передаче в хозяйственное ведение общественных кладбищ хозяйствующему субъекту - Муниципальному унитарному предприятию «Коммунально-бытовое хозяйство», а именно:

- исключить из перечня имущества, установленного Приложением № 2 к Распоряжению КУГИ от 24.12.2010 № 73-р «О передаче муниципального имущества муниципальному унитарному предприятию «Коммунально-бытовое хозяйство» на праве хозяйственного ведения, городское кладбище № 1 (балансовая стоимость: 448 788,77) и городское кладбище № 2 (балансовая стоимость: 1 387 973, 43) - п.п. 12, 13;
- осуществить мероприятия по возврату вышеуказанного имущества в казну МО «Кингисеппское городское поселение», после чего распорядиться им не противоречащим антимонопольному законодательству способом.

О выполнении настоящего Предписания сообщить в антимонопольный орган не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Примечание.

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

За невыполнение в установленный срок законного предписания

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 предписание антимонопольного органа.

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу 179-04-535-А/12

10 июля 2012 г.

г. Санкт-Петербург

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, 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 № Р/04/245 от 10.07.2012 по делу № 179-04-535-А/12 о нарушении Администрацией МО «Кингисеппское городское поселение» Кингисеппского муниципального района Ленинградской области (188480, Ленинградская обл., г. Кингисепп, ул. Карла Маркса, д. 2а) пункта 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Администрации МО «Кингисеппское городское поселение» Кингисеппского муниципального района Ленинградской области (188480, Ленинградская обл., г. Кингисепп, ул. Карла Маркса, д. 2а, далее - Администрация) **в срок до 10.08.2012:**

1. Прекратить нарушение пункта 7 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в предоставлении хозяйствующему субъекту - Муниципальному унитарному предприятию «Коммунально-бытовое хозяйство» субсидии на содержание мест захоронения, расположенных на территории МО «Кингисеппское городское поселение» в нарушение требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции, а именно:

- отменить Постановление Администрации от 10.01.2012 № 12 «Об утверждении Порядка предоставления в 2012 году субсидии муниципальному унитарному предприятию «Коммунально-бытовое хозяйство» на содержание мест захоронения расположенных на территории МО «Кингисеппское городское поселение» в д. Пятницкое и урочище «Юкхома».

О выполнении настоящего Предписания сообщить в антимонопольный орган не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Примечание.

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

За невыполнение в установленный срок законного предписания

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 предписание антимонопольного органа.