

ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА  
УПРАВЛЕНИЕ ПО УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Советская ул.д.8, г. Ульяновск 432970 ГСП, тел. 41-32-03  
[www.fas.uln.ru](http://www.fas.uln.ru), [to73@fas.gov.ru](mailto:to73@fas.gov.ru)

Исх. от 14.07.2010 № 3597-04

РЕШЕНИЕ

ДЕЛО № 6506/04-2010  
г. Ульяновск

Резолютивная часть решения оглашена 30 июня 2010 г.  
В полном объеме решение изготовлено 14 июля 2010 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

председатель - зам. руководителя управления П.Г. Юдин,  
члены - начальник отдела М.С. Степанова;  
- специалист - эксперт Т.П. Лагутина,

рассмотрев дело № 6506/04-2010 по признакам нарушения Комитетом по управлению городским имуществом мэрии г. Ульяновска (далее – Комитет, КУГИ) (432063, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 38/8) частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее – Закон «О защите конкуренции»)

УСТАНОВИЛА:

Приказом руководителя управления Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области от 15.06.2010 № 142 о возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Комитетом по управлению городским имуществом мэрии г. Ульяновска частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в наделении муниципального автономного учреждения «Городская специализированная похоронная служба г. Ульяновска» полномочиями органов местного самоуправления по вопросам похоронного дела согласно уставу учреждения, утвержденного распоряжением Комитета по управлению городским имуществом мэрии г. Ульяновска от 19.01.2010 а также в предоставлении необоснованных льгот муниципальному автономному учреждению «Городская специализированная похоронная служба г. Ульяновска» (05.02.2010 передано на праве оперативного управления МАУ «Городская специализированная служба г. Ульяновска кладбища г. Ульяновска» согласно актам приема-передачи).

Решением Ульяновской Городской Думы от 24.03.2010 № 19 «Об утверждении структуры мэрии г. Ульяновска» принято решение реорганизовать Комитет по управлению городским имуществом мэрии города Ульяновска в форме присоединения к нему Комитета по управлению земельными ресурсами и землеустройству мэрии г. Ульяновска. Наименование Комитета по управлению городским имуществом мэрии города Ульяновска после его реорганизации изменено на «Комитет по управлению городским имуществом и земельными ресурсами мэрии города Ульяновска».

Согласно свидетельству о внесении записи в ЕГРЮЛ от 08.06.2010. Комитет по управлению городским имуществом мэрии г. Ульяновска реорганизован в Комитет по управлению городским имуществом и земельными ресурсами мэрии города Ульяновска. Таким образом, Комитет по управлению городским имуществом и земельными ресурсами мэрии города Ульяновска является правопреемником Комитета по управлению городским имуществом мэрии г. Ульяновска.

Следовательно, ответчиком по делу № 6506/04-2010 следует признать Комитет по управлению городским имуществом и земельными ресурсами мэрии города Ульяновска.

В соответствии с представленными письменными пояснениями КУГИЗ согласно ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения относится организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Статьей 25 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» предусмотрено, что организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

Согласно ст. 17 Федерального закона №131-ФЗ в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов могут создавать муниципальные предприятия и учреждения.

Руководствуясь вышеуказанными положениями федеральных законов Комитетом в целях решения вопросов местного значения (организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения) было создано специализированное учреждение (МАУ «Городская специализированная похоронная служба»).

В соответствии со ст. 15 Закона «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев осуществления таких действий.

Частью 3 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» предусмотрен запрет на совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками.

Уставом МАУ «Городская специализированная похоронная служба» предусмотрено, что МАУ «Городская специализированная похоронная служба» является некоммерческой организацией и создано в целях реализации предусмотренных законодательством РФ полномочиями по осуществлению погребения умерших в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» и содержанию мест погребений.

Таким образом, учитывая, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления могут создавать муниципальные учреждения, что основной деятельностью МАУ «Городская специализированная похоронная служба» является погребение умерших и содержание мест погребений, а также то, что указанное автономное учреждение является некоммерческой организацией, КУГИЗ считает, что положения статьи 15 Закона «О защите конкуренции» нарушены не были.

На заседании комиссии представитель КУГИЗ пояснил, что кладбища г. Ульяновска включены в реестр муниципальной собственности согласно постановлению Главы города Ульяновска от 30.08.2008 № 4706. В муниципальной собственности находится инфраструктура, расположенная на территории кладбищ. Услуги по выделению и регистрации земельных участков под захоронение, ежегодная уборка территории кладбищ в зимнее и летнее время определяются на основании задания, которое готовит Комитет дорожного хозяйства, благоустройства и транспорта мэрии г. Ульяновска согласно Положению о данном Комитете (решение УГД от 24.05.2006 № 90). Финансирование выполнения задания также осуществляется Комитетом дорожного хозяйства, благоустройства и транспорта мэрии г. Ульяновска. Документального подтверждения финансирования не представлено.

Представитель учреждения пояснил, что при выделении земельных участков под захоронения родственники умершего, агенты обращаются непосредственно к смотрителю кладбища. Смотритель кладбища определяет место захоронения и указывает на выбранное место. Услуги по выделению и регистрации земельных участков под захоронение, содержание мест захоронений, оформление заказов на захоронение осуществляется за счет средств местного бюджета. Также пояснил, что на услуги, оказываемые учреждением, установлены тарифы. При выделении земельного участка под захоронение на обратной стороне свидетельства о смерти ставится штамп, на котором указывается дата погребения, номер участка, номер могилы. Смотрителями кладбищ ведутся книги учета захоронений. В книгах учета захоронений делается отметка об организации, которая оказывает услуги по захоронению. Книги учета захоронений хранятся в учреждении.

Рассмотрев материалы дела, Комиссия пришла к выводу о необходимости признать действия Комитета по управлению городским имуществом и земельными отношениями мэрии г. Ульяновска по наделению полномочиями органов местного самоуправления по вопросам похоронного дела МАУ «Городская специализированная похоронная служба г. Ульяновска» нарушением части 3 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

При этом комиссия исходит из следующего.

Частью 3 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено Федеральным законом «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Постановлением Главы города Ульяновска от 22.12.2009 № 10077 создано МАУ «Городская специализированная похоронная служба г. Ульяновска» (п. 1).

Согласно п. 2 указанного постановления Главы города Комитету по управлению городским имуществом мэрии г. Ульяновска постановлено выступить учредителем автономного учреждения; обеспечить государственную регистрацию автономного учреждения; определить перечень имущества, в том числе недвижимого и особо ценного движимого имущества, находящегося в муниципальной собственности, необходимого для осуществления автономным учреждением основной деятельности, предусмотренной Уставом. Закрепить указанное имущество за автономным учреждением на праве оперативного управления.

Распоряжением Комитета от 19.01.2010 № 25 учреждено МАУ «Городская специализированная похоронная служба г. Ульяновска» и утвержден устав МАУ «Городская специализированная похоронная служба г. Ульяновска» (п. 2).

Согласно уставу муниципального автономного учреждения «Городская специализированная похоронная служба» - Автономное учреждение является некоммерческой организацией и специализированной службой по вопросам погребения и похоронного дела в г. Ульяновске.

Автономное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления и уставом (п. 2.1).

Предметом и основными целями деятельности Автономного учреждения является осуществление полномочий органов городского самоуправления по вопросам похоронного дела, комплексное удовлетворение общественных потребностей населения в ритуальных услугах, создание и содержание мест погребения, определения порядка их деятельности (п. 2.2).

Согласно уставу Автономное учреждение осуществляет следующие виды деятельности: содержание мест захоронения, определение, инвентаризация и учет мест захоронений на кладбищах; прием заказов и заключение договоров на организацию похорон; рытью могил, захоронение и перезахоронение; оказание сервисных услуг при погребении; транспортировка тел умерших; организация похоронных домов; эксплуатация холодильных камер для предпохоронного сохранения тел умерших; услуги по организации и проведению похорон; снятие и установка надгробных сооружений; изготовление и реставрация памятников и др. надгробных сооружений, их реализация; изготовление гробов, в т.ч. цинковых и их реализация; изготовление ритуальных изделий из металла, из дерева и их реализация; изготовление искусственных цветов, венков и других ритуальных аксессуаров, их реализация; изготовление швейных ритуальных принадлежностей и их реализация; реализация ритуальных товаров и принадлежностей; оказание услуг по проведению поминальных ритуалов; оказание услуг по бальзамированию и посмертному макияжу; заключение прижизненного договора на оказание ритуальных услуг; оказание автотранспортных услуг населению и организациям; организация торговли продовольственными и промышленными товарами; торгово-закупочная деятельность (оптово-розничная торговля); услуги по уходу за могилами и земельными участками, выделенными под создание семейного захоронения.

Автономное учреждение по своему усмотрению вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся в его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами (п. 2.6).

Доходы Автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано, если иное не предусмотрено законом (п. 1.13).

Согласно п. 5 ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» хозяйствующим субъектом является индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Согласно п.п. 2, 4, 5 приказа Минфина РФ от 06.05.1999 № 32н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Доходы организации» ПБУ 9/99» доходами организации признается увеличение экономических выгод в результате поступления активов

(денежных средств, иного имущества) и (или) погашения обязательств, приводящее к увеличению капитала этой организации, за исключением вкладов участников (собственников имущества).

Доходы организации в зависимости от их характера, условия получения и направлений деятельности организации подразделяются на доходы от обычных видов деятельности и прочие доходы (п. 4).

Доходами от обычных видов деятельности является выручка от продажи продукции и товаров, поступления, связанные с выполнением работ, оказанием услуг (п. 5).

Следовательно, Автономное учреждение является хозяйствующим субъектом.

Подтверждением данного обстоятельства является также представленная МАУ «Городская специализированная похоронная служба г. Ульяновска» информация об объемах оказанных услуг за 2010 год по видам деятельности, установленным уставом учреждения по состоянию на 31 мая 2010 года, бухгалтерский баланс на 31.03. 2010, отчет о прибылях и убытках за 1 кв. 2010 г.

В 2010 году (5 месяцев т.г.) МАУ «Городская специализированная похоронная служба г. Ульяновска» оказало услуги по:

- содержанию мест захоронений (получено субсидий на возмещение нормативных затрат по уходу и содержанию кладбищ в зимний и летний период) в сумме 1552,8 тыс. руб.;

- распределению и учету мест захоронений (распределено и учтено 2069 мест захоронений). На эти цели из городского бюджета получено 1347,2 тыс. руб.;

- рытью могил, захоронению и перезахоронению - 5304,8 тыс. руб.;

- транспортировке тел умерших - 146,0 тыс. руб.;

- услуги по организации и проведению похорон - 245,7 тыс. руб.;

- снятию и установке надгробных сооружений - 572,4 тыс. руб.;

- изготовлению и реставрации памятников и др. надгробных сооружений, их реализация - 512,9 тыс. руб.;

- изготовлению гробов, в т.ч. цинковых и их реализация - 279,4 тыс. руб.;

- изготовлению ритуальных изделий из металла и их реализация - 69,4 тыс. руб.;

- изготовлению искусственных цветов, венков и других ритуальных аксессуаров, их реализация - 88,2;

- изготовлению швейных ритуальных принадлежностей и их реализация - 20,0 тыс. руб.;

- реализации ритуальных товаров и принадлежностей - 2666,8 тыс. руб.;

- по уходу за могилами и земельными участками, выделенными под создание семейного захоронения - 80,1 тыс. руб.

Согласно отчету о прибылях и убытках выручка за 1 кв. 2010 составила 3 822 тыс.руб.

Учреждением представлено соглашение № 0035 о порядке и условиях предоставления субсидии от 29.04.2010, заключенное между Комитетом дорожного хозяйства, благоустройства транспорта мэрии г. Ульяновска и МАУ «Городская специализированная похоронная служба г. Ульяновска». Согласно соглашению учреждению предоставляются субсидии из средств местного бюджета в 2010 году и плановом периоде 2011 и 2012 г.г. на возмещение нормативных затрат на оказание услуг физическим и юридическим лицам, связанных с выполнением муниципального задания: выделение и регистрация земельных участков под захоронение (оформление заказов на захоронение, отведение земельного участка, регистрация захоронений), уборка территории кладбищ в зимнее и летнее время.

Распоряжением Комитета по управлению городским имуществом мэрии г. Ульяновска №71 от 05.02.2010 в оперативное управление муниципальному автономному учреждению «Городская специализированная похоронная служба г. Ульяновска» переданы 24 кладбища.

Согласно постановлению Главы города Ульяновска от 30.06.2008 № 4706 включены в Реестр муниципальной собственности имущественные комплексы кладбищ, находящихся в муниципальной казне.

Передача кладбищ г. Ульяновска в оперативное управление МАУ «Городская специализированная похоронная служба» оформлена актами передачи и авизо от 05.02.2010.

Оформление актов передачи предшествовала переписка между Комитетом по управлению городским имуществом мэрии г. Ульяновска и МАУ «Городская специализированная похоронная служба».

Согласно письму от 23.12.2009 № 347 МУП «Ритуальные услуги» просит передать с баланса предприятия в казну имущество согласно прилагаемому перечню в связи с созданием МАУ «Городская специализированная похоронная служба г. Ульяновска».

25.01.2010 МАУ «Городская специализированная похоронная служба г. Ульяновска» письмом просит Комитет передать в оперативное управление имущество согласно приложению (перечень кладбищ).

Оформление заказов на захоронение, отвод земельных участков под захоронение, контроль за соблюдением порядка захоронений на кладбище, регистрация захоронений, ведение книги учета захоронений, контроль за соблюдением порядка изготовления и установка надмогильных сооружений, контроль за состоянием могил на кладбище, контроль за работой кладбища согласно письменным пояснениям мэрии г. Ульяновска относится к уставной деятельности муниципального автономного учреждения «Городская специализированная похоронная служба г. Ульяновска», которое действует в соответствии с Правилами, определенными Постановлением мэра г. Ульяновска №2222 от 31.07.2000.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения городского округа.

Согласно п. 14 ст. 37 Устава города Ульяновска, утвержденного решением Ульяновской Городской Думы от 14.12.2005 № 202, к полномочиям Администрации города Ульяновска (мэрия города) относится организация похоронного дела, ритуальных услуг, строительство, реконструкция и содержание мест захоронения.

В силу статьи 25 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение и оказание услуг по погребению возложено на специализированные службы по вопросам похоронного дела, создаваемые органами местного самоуправления.

Системный анализ норм Закона о погребении свидетельствует, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, Закон о погребении не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями.

Согласно ст. 9 Закона о погребении стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела в десятидневный срок.

В силу статьи 10 Закона о погребении в случае, если погребение осуществлялось за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность по погребению умершего, им выплачивается социальное пособие на погребение в размере, равном стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, указанному в пункте 1 статьи 9 Закона о погребении.

Таким образом, Законом о погребении лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, предоставлено право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению.

Следовательно, право оказывать услуги по погребению имеют не только организации, имеющие статус специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Как установлено Законом о погребении, общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления; порядок их деятельности определяется органами местного самоуправления (статья 18 Закона). Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, Законом не предусмотрена.

Данная правовая позиция содержится в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.009.2008 № 12027/07.

Исходя из изложенного действия Комитета по управлению городским имуществом по наделению полномочиями органов местного самоуправления по вопросам похоронного дела, осуществлению функций по отведению земельных участков и контролю за порядком захоронений, инвентаризации захоронений, ведению книг регистрации захоронений МАУ «Городская специализированная похоронная служба г. Ульяновска» создают преимущественные условия для деятельности Автономного учреждения как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на том же рынке услуг.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" комиссия,

РЕШИЛА:

1. Признать действия Комитета по управлению городским имуществом и земельными ресурсами мэрии г. Ульяновска по наделению полномочиями органов местного самоуправления по вопросам похоронного дела МАУ «Городская специализированная похоронная служба г. Ульяновска» нарушением части 3 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

2. Выдать Комитету по управлению городским имуществом и земельными ресурсами мэрии г. Ульяновска предписание, направленное на прекращение нарушения антимонопольного законодательства путем изъятия из оперативного управления МАУ «Городская специализированная похоронная служба г. Ульяновска» кладбищ г. Ульяновска, функций по отведению земельных участков и контролю за порядком захоронений, инвентаризации захоронений, ведению книг регистрации захоронений.

Председатель комиссии П.Г. Юдин

Члены комиссии  
М.С. Степанова

Т.П. Лагутина

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

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