

РЕШЕНИЕ

Резолютивная часть решения оглашена "16" июля 2013 г.

город Иваново

В полном объеме решение изготовлено "17" июля 2013 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: <...>,

в присутствии представителя:

ответчика – Администрации Фурмановского городского поселения Фурмановского муниципального района Ивановской области <...>,

заинтересованного лица

Общества с ограниченной ответственностью «Ритуал» (далее – ООО «Ритуал», Общество): <...>,

рассмотрев дело № 02-09/2013-007, возбужденное по признакам нарушения Администрацией Фурмановского городского поселения Фурмановского муниципального района Ивановской области (155520, Ивановская область, г. Фурманов, ул. Социалистическая, д. 15) части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В ходе осуществления Ивановским УФАС России мероприятий по контролю за соблюдением органами местного самоуправления Ивановской области Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» было выявлено Постановление Администрации Фурмановского городского поселения Фурмановского муниципального района от 31.08.2012 № 346 «О присвоении ООО «Ритуал» статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории Фурмановского городского поселения» (далее - Постановление), а также договор от 01.09.2012 г. «На оказание услуг по вопросам похоронного дела на территории Фурмановского городского поселения», заключенный между Администрацией и ООО «Ритуал».

Издание Постановления и заключение указанного договора было осуществлено по результатам открытого конкурса по отбору специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории Фурмановского городского поселения (конкурсная документация утверждена Постановлением администрации Фурмановского городского поселения № 301 от 20.07.2012).

В результате анализа положений договора от 01.09.2012 было установлено, что отдельные подпункты договора (1.2.4-1.2.8, 1.2.10, 1.2.11, 1.2.14) свидетельствуют о наделении хозяйствующего субъекта – ООО «Ритуал», контрольно-распорядительными и разрешительными функциями органа местного самоуправления поселения в сфере организации погребения и содержания мест захоронения, что свидетельствует о признаках нарушения Администрацией части

3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Приказом руководителя Ивановского УФАС России от 10.06.2013 № 051 возбуждено дело № 02-09/2013-007, по признакам нарушения Администрацией части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции и создана Комиссия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Определением от 11.06.2013 дело № 02-09/2013-007 назначено к рассмотрению на 15.07.2013.

На заседании Комиссии Ивановского УФАС России по рассмотрению дела №02-09/2013-007 представитель ответчика – Администрации, <...>, поддержала позицию, изложенную в письме от 04.07.2013 №2950.

Представитель заинтересованного лица – ООО «Ритуал» подтвердил, что функции, указанные в пп. 1.2.4-1.2.8, 1.2.10, 1.2.11, 1.2.14 договора, осуществляет именно Общество.

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

Целями Закона о защите конкуренции являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (часть 2 статьи 1 Закона).

Под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке (пункт 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Статьей 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации.

В силу части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено Федеральным законом от 01 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом от 30 октября 2007 года № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как

горноклиматического курорта».

Указанный запрет направлен на предотвращение возможных злоупотреблений на товарных рынках, в том числе рынках «ритуальных услуг, услуг по погребению» и «содержания мест погребения», когда в одном лице совпадает непосредственный участник хозяйственных отношений и субъект, наделенный властными полномочиями в отношении иных участников данного рынка.

Подпунктом 22 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения поселения. При этом, из положений части 3 статьи 17 и части 1 статьи 2 Закона о местном самоуправлении следует, что **решение вопросов местного значения осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно** (аналогичные положения закреплены в пункте 23 части 1 статьи 7 Устава Фурмановского городского поселения, утв. решением Совета МО «Фурмановское городское поселение» от 27.10.2011 № 73). Возможность делегирования данных полномочий иным субъектам, даже осуществляющим предоставление муниципальных услуг предприятиям и учреждениям, не предусмотрена.

Пунктами 1 и 4 ст. 18 Федерального Закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые определяют порядок их деятельности.

Предоставление земельного участка для размещения места погребения осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с [земельным законодательством](#), а также в соответствии с проектной документацией, утвержденной в [порядке](#), установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации (часть 4 статьи 16 Закона о погребении).

Размер земельного участка для кладбища определяется с учетом количества жителей конкретного города или иного поселения, но не может превышать сорока гектаров. Размер земельного участка для Федерального военного мемориального кладбища определяется исходя из предполагаемого количества захоронений на нем и может превышать сорок гектаров. Участок земли на территории Федерального военного мемориального кладбища для погребения погибшего (умершего) составляет пять квадратных метров и предоставляется бесплатно. Размер бесплатно предоставляемого участка земли на территориях других кладбищ для погребения умершего устанавливается органом местного самоуправления таким образом, чтобы гарантировать погребение на этом же участке земли умершего супруга или близкого родственника (часть 5 статьи 16 Закона о погребении).

Следовательно, к полномочиям органов местного самоуправления относится не только выделение земельного участка под кладбище, но и отдельного участка на территории общественного кладбища и резервирование места для семейного (родового) захоронения, превышающего размер предоставляемого места для родственного захоронения.

[Частью 4 статьи 4](#) Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» предусмотрено, что органы местного самоуправления **поселений**, муниципальных районов и городских округов осуществляют деятельность в области архивного дела согласно полномочиям по решению вопросов местного значения, установленным [Законом](#) о местном самоуправлении (подпункт 17 части 1 статьи 14), в том числе, хранение, комплектование (формирование), учет и использование архивных документов и архивных фондов (часть 3 статьи 4 Закона об архивном деле).

Подпунктом 18 части 1 статьи 7 Устава Фурмановского городского поселения, утв. решением Совета МО «Фурмановское городское поселение» от 27.10.2011 № 73, также установлено, что к компетенции муниципального образования отнесено формирование архивных фондов поселения.

Из изложенного следует, что к полномочиям органов местного самоуправления Фурмановского городского поселения относится: выдача разрешений на захоронение; выделение земельных участков (предоставление мест для захоронения) для захоронения граждан на муниципальном кладбище; резервирование места для семейного (родового) захоронения, превышающего размер предоставляемого места для родственного захоронения; ведение книги регистрации захоронений; ведение книги регистрации захоронений урн с прахом; ведение книги регистрации надмогильных сооружений (надгробий); обеспечение организации и хранения текущих и архивных документов; содержание кладбища.

Решением Совета Фурмановского городского поселения № 23 от 24.05.2012г. «Об организации похоронного дела и содержания мест захоронения в Фурмановском городском поселении» утверждено Положение об организации похоронного дела и содержания мест захоронений в Фурмановском городском поселении (далее – Положение).

Установлено, что в целях реализации Положения Администрацией в 2012 году был проведен открытый конкурс по отбору специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории Фурмановского городского поселения, по результатам которого статус специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории поселения присвоен ООО «Ритуал», что было оформлено Постановлением Администрации Фурмановского городского поселения Фурмановского муниципального района от 31.08.2012 № 346 «О присвоении ООО «Ритуал» статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории Фурмановского городского поселения» и договором от 01.09.2012 г.

Из пункта 1.1 Договора следует, что он заключается на основании протокола рассмотрения заявок на участие в открытом конкурсе по отбору специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории Фурмановского городского поселения.

Из пункта 1.2 Договора следует, что на ООО «Ритуал» возложено осуществление следующих услуг:

- выделение земельных участков (предоставление мест для захоронения) для захоронения граждан на муниципальном кладбище (пп. 1.2.4);

- выдача разрешений на захоронение (пп. 1.2.5);
- ведение книги регистрации захоронений (пп. 1.2.6);
- ведение книги регистрации захоронений урн с прахом (пп. 1.2.7);
- ведение книги регистрации надмогильных сооружений (надгробий) (пп. 1.2.8);
- обеспечение организации и хранения текущих и архивных документов (пп. 1.2.10);
- резервирование места для семейного (родового) захоронения, превышающего размер предоставляемого места для родственного захоронения (пп. 1.2.11);
- содержание мест захоронения (пп. 1.2.14).

В то же время, как установлено выше, в силу положений статьи 18 Закона о погребении, статей 14, 17 Закона о местном самоуправлении, статьи 4 Закона об архивном деле указанные функции относятся к полномочиям органов местного самоуправления поселения.

Таким образом, совокупный анализ положений пп. 1.2.4-1.2.8, пп. 1.2.10, пп. 1.2.11, пп. 1.2.14 Договора свидетельствуют о том, что Администрация фактически наделила хозяйствующий субъект – ООО «Ритуал», контрольно-распорядительными и разрешительными функциями органа местного самоуправления поселения в сфере организации погребения и содержания мест захоронения, что является нарушением части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Данный вывод подтверждается позицией Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18.05.2011 № 17206/10.

Комиссия отклоняет довод Администрации о том, что заключение указанного договора и определение в нем полномочий ООО «Ритуал»- специализированной службы по вопросам похоронного дела, осуществлялось в соответствии с Положением, которое является действующим, в виду следующего.

Согласно части 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации органы государственной власти, **органы местного самоуправления**, должностные лица, граждане и их объединения **обязаны соблюдать** Конституцию Российской Федерации и **законы**.

Вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения в границах поселения, а также, сопутствующие им вопросы, установлены, как указано выше, Законом о погребении, Законом об архивном деле, Законом о местном самоуправлении и Законом о защите конкуренции.

Администрация Фурмановского городского поселения – местная администрация, наделенная Уставом полномочиями по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 33 Устава).

К компетенции Администрации относится, в том числе, исполнение решений Совета Фурмановского городского поселения (п. 1 ч. 1 ст. 34 Устава).

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат исполнению на всей территории Фурмановского городского поселения (ч. 4 ст. 36 Устава).

Вместе с тем, муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, Федеральным конституционным законам, Федеральному закону о местном самоуправлении, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также Уставу Ивановской области, законам и иным нормативным правовым актам Ивановской области, Уставу Фурмановского городского поселения и правовым актам, принятым на местном референдуме (ч. 5 ст. 36 Устава).

Аналогичное положение содержится в части 4 статьи 7 Закона о местном самоуправлении.

Следовательно, в случае противоречия муниципального правового акта и федерального закона, применяться должен федеральный закон.

Таким образом, Администрация, являясь исполнительным (правоприменительным) органом власти поселения, обязана руководствоваться в своей деятельности и применять не только муниципальные правовые акты (решения Совета), но и акты регионального и федерального уровня.

Исполняя решение Совета Фурмановского городского поселения, которым утверждено Положение, Администрация в процессе своей деятельности обязана обеспечить проверку соответствия норм Положения законодательству Российской Федерации.

В противном случае, конституционный принцип законности (ч. 2 ст. 15 Конституции), приведенный выше, был бы лишен всякого смысла.

В связи с изложенным, при реализации Положения Администрация обязана была соблюдать и положения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, однако этого не было сделано.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать действия Администрации Фурмановского городского поселения Фурмановского муниципального района Ивановской области по наделению хозяйствующего субъекта – ООО «Ритуал» функциями органов местного самоуправления поселения в сфере организации погребения и похоронного дела, что подтверждается договором от 01.09.2012 г. «На оказание услуг по вопросам похоронного дела на территории Фурмановского городского поселения», нарушением части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Основания для прекращения рассмотрения дела № 02-09/2013-007, в соответствии со статьей 48 Закона о защите конкуренции, отсутствуют.

3. Выдать Администрации Фурмановского городского поселения Фурмановского муниципального района Ивановской области предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства, для чего в срок **до 1 ноября 2013 года** привести договор от 01.09.2012 г. «На оказание услуг по вопросам похоронного дела на территории Фурмановского городского поселения» в соответствие с требованиями Закона о защите конкуренции, а именно, исключить из него положения, предусматривающие наделение ООО «Ритуал» функциями органов местного самоуправления поселения по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения на территории Фурмановского городского поселения или расторгнуть договор.

4. Передать уполномоченному должностному лицу Ивановского УФАС России материалы дела №02-09/2013-007 для принятия решения в соответствии с КоАП РФ.

Подписи членов Комиссии

Решение и (или) предписание могут быть обжалованы в течение трех месяцев со дня их принятия, в Арбитражный суд Ивановской области.

ПРЕДПИСАНИЕ № 02-09/2013-007

17 июля 2013 года

г. Иваново

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области 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 17.07.2013 по делу № 02-09/2013-007 о нарушении Администрацией Фурмановского городского поселения Фурмановского муниципального района Ивановской области (155520, Ивановская область, г. Фурманов, ул. Социалистическая, д. 15) части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Администрации Фурмановского городского поселения Фурмановского муниципального района Ивановской области прекратить нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившееся в наделении хозяйствующего субъекта – ООО «Ритуал» функциями органов местного самоуправления поселения в сфере организации погребения и похоронного дела, что подтверждается договором от 01.09.2012 г. «На оказание услуг по вопросам похоронного дела на территории Фурмановского городского поселения», для чего в срок **до 01 ноября 2013 года** привести договор от 01.09.2012 г. «На оказание услуг по вопросам похоронного дела на территории Фурмановского городского

поселения» в соответствии с требованиями Закона о защите конкуренции, а именно, исключить из него положения, предусматривающие наделение ООО «Ритуал» функциями органов местного самоуправления поселения по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения на территории Фурмановского городского поселения или расторгнуть договор.

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

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 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.