

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства в отношении Исполнительного комитета муниципального образования города Набережные Челны

РХ-06/9611 от 13.07.2016 года.

На основании приказа от 14.03.2016 года №02/80-пр Управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан была проведена внеплановая проверка Исполнительного комитета муниципального образования города Набережные Челны Республики Татарстан.

Согласно представленным Исполнительным комитетом муниципального образования города Набережные Челны документов и сведений, Инспекцией Татарстанского УФАС России установлено, что на территории муниципального образования города Набережные Челны находится 2 городских кладбища (православное и мусульманское).

Указанные общественные кладбища стоят на балансе Исполнительного комитета муниципального образования города Набережные Челны.

Вместе с тем, весь спектр деятельности, включающий в себя оформление документов необходимых для погребения, ведение журналов мест захоронений, выкопку могил, перевозку тел умерших и т.д., осуществляет муниципальное унитарное предприятие «Челныкоммунхоз».

Данный факт подтверждается постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Набережные Челны Республики Татарстан №6216 от 16.10.2013 года, а также справкой, выданной управлением городского хозяйства и жизнеобеспечения населения Исполнительного комитета муниципального образования города Набережные Челны Республики Татарстан.

Согласно пункту 23 статьи 16 Федерального закона 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. При этом из положений части 3 статьи 17 и части 1 статьи 2 данного закона следует, что решение вопросов местного значения осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. В соответствии с положениями Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления с учетом соблюдения гарантий, сформулированных в главе 2 Закона о погребении. Между тем ни одним федеральным законодательным актом передача хозяйствующему субъекту функции по отводу каждого земельного участка под захоронение не предусмотрена. Передача указанных функций хозяйствующему субъекту сопряжена с созданием для него преимущественных условий по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на том же товарном рынке – рынке ритуальных услуг.

Согласно п. 2 ст. 25 Федерального закона от 12.01.1996 года №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» организация похоронного дела осуществляется органами

местного самоуправления.

При этом погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления. Возможность передачи общественных кладбищ в ведение хозяйствующего субъекта и наделения хозяйствующего субъекта полномочиями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения указанными законами не предусмотрена.

Нахождение общественных кладбищ в ведении хозяйствующего субъекта, наделенного полномочиями органа местного самоуправления по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения противоречит действующему законодательству.

В компетенцию органов местного самоуправления входят вопросы, касающиеся организации ритуальных услуг и содержание мест захоронения на территории муниципального образования, что предусмотрено пунктом 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее по тексту – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»).

Реализуя свои полномочия в сфере организации ритуальных услуг орган местного самоуправления должен руководствоваться положениями федерального законодательства о погребении и похоронном деле.

Статьей 9 Федеральным законом от 12.01.1996 года №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» установлен гарантированный перечень услуг по погребению, предоставляемых супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанности осуществить погребение умершего, оказываемых на безвозмездной основе, которые оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, гарантируется оказание на безвозмездной основе следующего перечня услуг по погребению: 1) оформление документов, необходимых для погребения; 2) предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения; 3) перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий); 4) погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом). Гарантии осуществления погребения умершего реализуются путем организации в Российской Федерации похоронного дела как самостоятельного вида деятельности.

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 (статья 25 ФЗ «О погребении и похоронном деле»). В случае если погребение осуществлялось за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего, им выплачивается социальное пособие на погребение в размере, равном стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню

услуг по погребению (статья 10 Закона).

Согласно статье 29 Федерального закона от 12.01.1996 года №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которых в соответствии с законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших. Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления районов. На основании статьи 17 Федерального закона от 12.01.1996 года №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» деятельность на местах погребения осуществляется в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения, устанавливаемыми органами местного самоуправления.

Пунктами 1 и 4 статьи 18 Федерального закона от 12.01.1996 года №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, данные органы также определяют порядок деятельности общественных кладбищ. В соответствии со статьей 16 Федерального закона от 12.01.1996 года №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» 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.

Из изученной информации следует, что в городе Набережные Челны функции специализированной службы по вопросам похоронного дела и органа местного самоуправления по выделению земельных участков под захоронение, оформлению документов на погребение, а также ведению журналов мест захоронений фактически возложены на МУП «Челныкоммунхоз».

Таким образом, МУП «Челныкоммунхоз», как хозяйствующий субъект осуществляет полномочия органа местного самоуправления, совмещает функции органа местного самоуправления по выделению земельных участков под захоронение, оформлению документов на погребение, а также ведению журналов мест захоронений на территории города Набережные Челны, что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Кроме того, Инспекцией Татарстанского УФАС России были изучены учредительные документы, представленные муниципальным унитарным предприятием «Челныкоммунхоз» муниципального образования города Набережные Челны Республики Татарстан.

Согласно постановлению Исполнительного комитета Муниципального образования города Набережные Челны Республики Татарстан от 30.01.2007 года №207 утвержден устав муниципального унитарного предприятия «Челныкоммунхоз» Муниципального образования города Набережные Челны Республики Татарстан (далее МУП «Челныкоммунхоз»).

В соответствии с Уставом МУП «Челныкоммунхоз» является хозяйствующим субъектом и осуществляет следующие основные виды деятельности:

- оказание похоронно-ритуальных услуг;
- благоустройство городских кладбищ.

Федеральный закон от 14.11.2002г. №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» определяет в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации правовое положение государственного унитарного предприятия и муниципального унитарного предприятия (далее также - унитарное предприятие), права и обязанности собственников их имущества, порядок создания, реорганизации и ликвидации унитарного предприятия.

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона от 14.11.2002г. №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.

Согласно пункту 4 статьи 8 Федерального закона от 14.11.2002г. №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» государственное или муниципальное предприятие может быть создано в случае:

- необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности Российской Федерации;
- необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам), а также организации и проведения закупочных и товарных интервенций для обеспечения продовольственной безопасности государства;
- необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для государственных унитарных предприятий;
- необходимости осуществления научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации;
- необходимости разработки и изготовления отдельных видов продукции, находящейся в сфере интересов Российской Федерации и обеспечивающей безопасность Российской Федерации;
- необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной;
- необходимости осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств.

Названный перечень является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. Поэтому, недопустимо осуществление государственными или муниципальными предприятиями деятельности, не указанной в норме пункта 4 статьи 8 Федерального закона от 14.11.2002г. №161-ФЗ «О государственных и

муниципальных унитарных предприятиях».

Рынок по оказанию похоронно-ритуальных услуг, по благоустройству городских кладбищ является конкурентным и создание муниципального унитарного предприятия в данной сфере, предоставляет данному предприятию более выгодные условия деятельности, так как при создании муниципального унитарного предприятия за данным предприятием закрепляется муниципальное имущество на праве хозяйственного ведения (оперативного управления), Исполнительным комитетом выделяются дополнительные денежные средства для реализации определенных задач.

Под хозяйствующим субъектом понимается коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации (пункт 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

В соответствии с данной нормой антимонопольного законодательства МУП «Челныкоммунхоз» является хозяйствующим субъектом.

Таким образом, создание МУП «Челныкоммунхоз», осуществляющего виды деятельности на рынках по оказанию похоронно-ритуальных услуг, по благоустройству городских кладбищ, противоречит нормам действующего законодательства, поскольку деятельность указанного предприятия не отвечает пункту 4 статьи 8 Федерального закона от 14.11.2002г. №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», МУП «Челныкоммунхоз» осуществляет деятельность на рынках, допускающих участие частных организаций с использованием муниципального имущества, которое может быть передано частным организациям.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

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 1 декабря 2007 года N 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом от 30 октября 2007 года N 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

В связи с наличием в действиях Исполнительного комитета муниципального образования города Набережные Челны Республики Татарстан признаков нарушения антимонопольного законодательства предусмотренных частью 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в создании МУП «Челныкоммунхоз» и непринятии решения о несоответствии деятельности МУП «Челныкоммунхоз» целям создания унитарных предприятий, а также в фактическом наделении хозяйствующего субъекта функциями и правами органа местного самоуправления, Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» предупреждает о необходимости прекращения указанных действий, а именно внести изменения в Устав МУП «Челныкоммунхоз», исключив из пункта 2.2. Устава следующие виды деятельности:

- оказание похоронно-ритуальных услуг;
- благоустройство городских кладбищ.

Предупреждение необходимо рассмотреть в срок до 29 июля 2016 года.

О выполнении предупреждения сообщить в Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.