

Комиссия Татарстанского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:<...>

Рассмотрение дела состоялось без участия представителя ответчика Исполнительного комитета муниципального образования «город Бугульма», надлежащим образом уведомленного о месте и времени рассмотрения дела №06-333/2014.

От Исполнительного комитета Бугульминского муниципального района Республики Татарстан представитель не явился, надлежащим образом уведомлен о месте и времени рассмотрения дела №06-333/2014.

рассмотрев 30 октября 2014 года дело о нарушении антимонопольного законодательства №06-333/2014, возбужденного в отношении Исполнительного комитета Бугульминского муниципального района Республики Татарстан (423230, РТ, г. Бугульма, ул. Гафиатуллина, д. 7) и Исполнительного комитета муниципального образования «город Бугульма» (423230, РТ, г. Бугульма, ул. Гафиатуллина, д. 7) по признакам нарушения части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», а именно совмещения ООО «Городской похоронный дом» в г. Бугульма функции органа местного самоуправления по выделению земельных участков под захоронение, что привело или могло привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции,

УСТАНОВИЛА:

На основании приказа Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан от 21.08.2013г. №02/411-пр, инспекцией Татарстанского УФАС России проведена выездная плановая проверка по соблюдению антимонопольного законодательства Исполнительным комитетом Бугульминского муниципального района Республики Татарстан, расположенным по адресу: 423230, Республика Татарстан, г. Бугульма, ул. Гафиатуллина, д.7.

В ходе планового выездного контрольного мероприятия Инспекция Татарстанского УФАС России установила признаки нарушения антимонопольного законодательства, которые выразились в следующем.

В соответствии с постановлением Исполнительного комитета муниципального образования город Бугульма от 11 февраля 2011 года №17 утверждены Правила содержания кладбищ, расположенные на территории муниципального образования город Бугульма (далее-Правила).

Указанные Правила разработаны в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом от 12.01.1996 года №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле».

Согласно пункту 1.4 Правил специализированная организация осуществляет содержание кладбищ в надлежащем порядке.

Также пунктом 2.3 Правил установлено, что место для погребения умершего отводится специализированной организацией по установленным нормам: одно захоронение 1.5м x 2м, два захоронения 3м x 2м.

Согласно пункту 3.7 Правил в обязанности специализированной службы входит:

- поддержание в исправном состоянии зданий, инженерного оборудования территории кладбищ, его ограждений, дорог, площадок, а также обеспечение соблюдения правил пожарной безопасности.

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.

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.

[Подпунктом 23 части 1 статьи 16](#) Федерального закона от 08.10.2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах 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](#) настоящего закона следует, что решение вопросов местного значения осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

В соответствии со статьей 16 Закона о погребении 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

Согласно статьи 8 Устава муниципального образования «город Бугульма» к вопросам местного значения муниципального образования город Бугульма относится организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

К полномочиям Исполнительного комитета муниципального образования «город Бугульма» согласно пункту 5 статьи 51 Устава муниципального образования «город Бугульма» относится, в том числе организация оказания ритуальных услуг и обеспечение содержания мест захоронения.

В письменных пояснениях Исполнительный комитет Бугульминского муниципального района Республики Татарстан сообщил, что специализированной службы по вопросам похоронного дела в Бугульминском муниципальном районе Республики Татарстан не имеется.

Согласно представленным документам и письменным пояснениям, Исполнительный комитет Бугульминского муниципального района Республики Татарстан сообщил следующее:

Правила содержания кладбищ, расположенных на территории муниципального образования «город Бугульма», утверждены постановлением руководителя Исполнительного комитета муниципального образования «город Бугульма» от 11 февраля 2011 года №17. Контроль за исполнением указанных Правил возложен на Исполнительный комитет муниципального образования «город Бугульма».

Городские общественные кладбища стоят на балансе Исполнительного комитета муниципального образования «город Бугульма». Согласно пояснениям представителя Исполнительного комитета Бугульминского муниципального района Республики Татарстан выдача разрешений на выкопку могил на территории городских кладбищ города Бугульма и ведение журнала мест захоронений Органами местного самоуправления не осуществляется. Орган, осуществляющий функции по инвентаризации захоронений, ведению книг захоронений не определен. Функции по контролю за соблюдением порядка захоронений возложены на Исполнительный комитет муниципального образования «город Бугульма».

В письменных пояснениях Исполнительный комитет муниципального образования «город Бугульма» сообщил, отвод земельных участков под захоронение на кладбищах в 2013, 2014 годах не осуществлялся, журнал учета выданных разрешений на погребение не ведется.

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.

Письмо руководителя Исполнительного комитета муниципального образования «город Бугульма» от 03.11.2011 года №907/11-ВГ в ответ на обращение <...> по выделению места под захоронение на мусульманском кладбище, подтверждает факт совместного решения указанного вопроса с ООО «Городской похоронный дом» г. Бугульма, а также письмо руководителя Исполнительного комитета муниципального образования «город Бугульма» от 12 апреля 2011 года «237/11-ВГ с

приложением объяснительной смотрителя татаро-мусульманского кладбища <...> о разъяснении гражданину <...> правил выделения земельных участков под захоронение на кладбище и оформлению документации через обращение в ООО «Городской похоронный дом» г. Бугульма.

Таким образом, исходя из данной переписки следует, что функции специализированной службы по вопросам похоронного дела и органа местного самоуправления по выделению земельных участков под захоронение фактически возложены на ООО «Городской похоронный дом» г. Бугульма.

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.

На основании вышеизложенного, в соответствии с частью 1 статьи 23 Федерального закона от 1.08.2014г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», приказом Татарстанского УФАС России от 18.09.2014 года №02/289 -к было возбуждено дело №06-333/2014 по признакам нарушения Исполнительным комитетом Бугульминского муниципального района Республики Татарстан части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», в части фактического наделения хозяйствующего субъекта функциями и правами органа местного самоуправления, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В ходе рассмотрения дела к участию в рассмотрении дела был привлечен Исполнительный комитет муниципального образования город Бугульма Бугульминского муниципального района Республики Татарстан в качестве ответчика.

Согласно муниципальному контракту №0111300064714000353 от 15 июля 2014 года, заключенному между Исполнительным комитетом муниципального образования «город Бугульма» именуемого в договоре «Заказчик» и ООО «Городской похоронный дом» г. Бугульма, именуемого в договоре «Исполнитель», «Заказчик» поручает, а «Исполнитель» принимает на себя обязательство выполнить работы по содержанию и обслуживанию кладбищ в г. Бугульма. Стоимость финансирования по данному договору составила 269 379 рублей.

Пунктом 2.1 указанного договора подряда срок выполнения работ по договору 31 декабря 2013 года.

Пунктом 2.3 вышеуказанных Правил установлено, что место для погребения умершего отводится специализированной организацией по установленным нормам: одно захоронение 1.5м x 2м, два захоронения 3м x 2м, то есть обществом с ограниченной ответственностью «Городской похоронный дом».

Таким образом, ООО «Городской похоронный дом», как хозяйствующий субъект

осуществляет полномочия органа местного самоуправления по отводу земельных участков под захоронение на кладбищах на территории муниципального образования города Бугульма.

Данный факт создает ООО «Городской похоронный дом» необоснованное преимущество на рынке по реализации ритуальных услуг, так как осуществляя властно-распорядительные функции на территории кладбищ, общество имеет возможность в одностороннем порядке воздействовать на условия и режим работы кладбищ, на реализацию тех или иных ритуальных услуг на территории кладбищ.

Частью 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» установлено, что 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.

Таким образом, в действиях Исполнительного комитета муниципального образования «город Бугульма» усматриваются признаки нарушения части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», а именно совмещение ООО «Городской похоронный дом» г. Бугульма функции органа местного самоуправления по выделению земельных участков под захоронение, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Выслушав лиц участвующих в деле, исследовав материалы настоящего дела, Комиссия Татарстанского УФАС России приходит к следующему.

В силу статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

В соответствии с частью 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей, имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности.

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 материалов данного дела и письменных пояснении представителя Исполнительного комитета Бугульминского муниципального района Республики Татарстан известно, что выдача разрешений на выкопку могил на территории городских кладбищ города Бугульма и ведение журнала мест захоронений Органами местного самоуправления не осуществляется. Орган, осуществляющий функции по инвентаризации захоронений, ведению книг захоронений не определен.

Функции по контролю за соблюдением порядка захоронений возложены на Исполнительный комитет муниципального образования «город Бугульма».

Также в письменных пояснениях Исполнительный комитет муниципального образования «город Бугульма» сообщил, отвод земельных участков под захоронение на кладбищах в 2013, 2014 годах не осуществлялся, журнал учета выданных разрешений на погребение не ведется.

Согласно материалам данного дела в Бугульминском муниципальном районе Республики Татарстан отсутствует специализированная служба по вопросам похоронного дела при этом в утвержденных правилах содержания кладбищ на специализированную организацию возлагаются функции и обязанности по вопросам похоронного дела.

Пунктом 2.3 Правил установлено, что место для погребения умершего отводится специализированной организацией по установленным нормам: одно захоронение 1.5м x 2м, два захоронения 3м x 2м.

Из материалов дела следует, что функции специализированной службы по вопросам похоронного дела и органа местного самоуправления по выделению земельных участков под захоронение фактически возложены на ООО «Городской похоронный дом» г. Бугульма.

Осуществление специализированной организацией функции выделения земельных участков под захоронение, контроля за соблюдением порядка захоронений противоречит Федеральному закону от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», а также положениям Федерального закона от 08.10.2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона от 12.01.1996 года №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле».

Таким образом, ООО «Городской похоронный дом» г. Бугульма, как хозяйствующий субъект осуществляет полномочия органа местного самоуправления совмещает функции органа местного самоуправления по выделению земельных участков под захоронение, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В соответствии с частью 3 статьи 15 ФЗ «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 соответствии с пунктом 7 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», конкуренция - 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.

Таким образом, в действиях Исполнительного комитета муниципального образования «город Бугульма» усматриваются признаки нарушения части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», а именно совмещение ООО «Городской похоронный дом» г. Бугульма функции органа местного самоуправления по выделению земельных участков под захоронение, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Возможность передачи общественных кладбищ в ведение хозяйствующего субъекта и наделения хозяйствующего субъекта полномочиями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения действующим законодательством не предусмотрена.

В Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда от 23.09.2008 года №12027/07 по делу №А33-9227/2006 обращается внимание на то, что преимущества хозяйствующим субъектам, создаваемые путем передачи в ведение органами местного самоуправления территории общественных кладбищ, фактически не позволяют другим хозяйствующим субъектам свободно заниматься предпринимательской деятельностью на рынке ритуальных услуг. Следовательно, предприятие, наделенное административно-властными полномочиями, регулируя процесс оказания ритуальных услуг по своему усмотрению, находится при этом вне конкуренции.

Статьей 30 Федеральным законом от 12.01.1996 года №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» установлено, что лица, виновные в нарушении настоящего Федерального закона, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 37 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», за нарушение антимонопольного законодательства должностные лица федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, должностные лица иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также должностные лица государственных внебюджетных фондов, коммерческие и некоммерческие организации и их должностные лица, физические лица, в том числе индивидуальные

предприниматели, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

В соответствии со статьями 23, 50 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства на основании решения по делу комиссия выдает предписание ответчику по делу, в частности о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 37, частями 1-3 статьи 41, части 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Прекратить рассмотрение дела по признакам нарушения Исполнительного комитета Бугульминского муниципального района Республики Татарстан части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» в связи с отсутствием состава нарушения в рамках статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Признать Исполнительный комитет муниципального образования «город Бугульма» нарушившим часть 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», выразившимся в совмещении ООО «Городской похоронный дом» в г. Бугульма функции органа местного самоуправления по выделению земельных участков под захоронение, что привело или могло привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции.

3. Выдать Исполнительному комитету муниципального образования «город Бугульма» предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, а именно:

- обеспечить организацию похоронного дела на территории города Бугульма в соответствии с требованиями действующего законодательства, в том числе путем создания специализированной службы, либо осуществления похоронного дела непосредственно органом местного самоуправления.

4. Передать имеющиеся материалы должностному лицу Татарстанского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Решение может быть обжаловано в Арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия, в порядке, предусмотренном статьей 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.