

РЕШЕНИЕ

Резолютивная часть решения оглашена 12 сентября 2016 г.
Новосибирск

г.

Решение изготовлено в полном объеме 16 сентября 2016 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (Новосибирское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Камнева Н.П. – заместитель руководителя управления, председатель Комиссии;

Иванов С.А. – и.о. начальника отдела контроля органов власти, член Комиссии;

Калинина О.Ю. – главный специалист отдела контроля органов власти, член Комиссии;

рассмотрев дело №8, возбужденное 02.06.2016 по признакам нарушения администрацией Новосибирского района Новосибирской области (ул. Коммунистическая, 33а, г. Новосибирск, 630007) части 1, 3 статьи 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции»,

в отсутствие представителей администрации Новосибирского района Новосибирской области, МУП «Память», извещенных надлежащим образом о дате, времени и месте рассмотрения дела,

УСТАНОВИЛА

На основании приказа Новосибирского УФАС России № 317 от 10.11.2015г. проведена плановая выездная проверка в отношении администрации Новосибирского района Новосибирской области.

Постановлением администрации Новосибирского района Новосибирской области №3862-па от 25.09.2015 МУП «Память» предоставлен в аренду земельный участок с кадастровым номером 54:19:142601:996, площадью 189338 кв.м, местоположение: Новосибирская область, р-н Новосибирский, МО Новолуговской сельсовет сроком на 49 лет, размещенное использование: для размещения общественного кладбища.

02.10.2015 между администрацией Новосибирского района Новосибирской области и МУП «Память» заключен договор аренды указанного земельного участка №213/2210/01-12.

В соответствии с ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» общественные кладбища предназначены для погребения умерших с учетом их волеизъявления либо по решению специализированной службы по вопросам похоронного дела. Общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления.

Согласно выписке из ЕГРЮЛ МУП «Память» организация похорон и предоставление связанных с ними услуг является одним из основных видов его деятельности.

В соответствии с п. 2.1 Устава МУП «Память», утвержденным Постановлением №352 от 25.12.2006 г. Главы администрации Новолуговского сельсовета, Предприятие создано собственником для достижения следующих целей:

- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- извлечение прибыли,
- управление недвижимым имуществом.

Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, предоставление хозяйствующему субъекту в аренду земельного участка для размещения кладбища, Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» не предусмотрена.

В части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции содержится запрет на наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов

. Часть 1 названной статьи запрещает органам местного самоуправления принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Предоставление земельного участка МУП «Память» в аренду для размещения кладбища является наделением данного хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления, что создает ему преимущественные условия деятельности по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим (могущим осуществлять) деятельность на том же рынке услуг, может препятствовать осуществлению деятельности по оказанию ритуальных услуг иными хозяйствующими субъектами и нарушает ч.ч. 1, 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № ФЗ-135 «О защите конкуренции».

Исходя из изложенного, Постановление администрации Новосибирского района Новосибирской области №3862-па от 25.09.2015 противоречит нормам ФЗ от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», ФЗ от 26.07.2006г. № ФЗ-135 «О защите конкуренции».

Руководствуясь ст. 31.1 ФЗ «О защите конкуренции» 15.04.2016 Новосибирское УФАС России выдало администрации Новосибирского района Новосибирской области предупреждение об отмене постановления администрации Новосибирского района Новосибирской области №3862 – па от 25.09.2015, нарушающего ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Указанное предупреждение Новосибирского УФАС России администрацией Новосибирского района Новосибирской области не исполнено.

На основании изложенного, руководствуясь ч.8 ст. 39.1 ФЗ «О защите конкуренции» в отношении администрации Новосибирского района Новосибирской области возбуждено дело №8 от 02.06.2016 о нарушении антимонопольного законодательства.

Администрация Новосибирского района Новосибирской области письмом вх. №4215 от 13.05.2016 сообщила Новосибирскому УФАС России следующее.

В соответствии с п. 4 ст. 16 ФЗ от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о похоронном деле) предоставление земельного участка для размещения места погребения осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с земельным законодательством.

Вместе с тем, ст. 25 Закона о похоронном деле устанавливает, что органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших. Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления районов, поселений и городских округов.

Согласно сведениям Единого государственного реестра юридических лиц МУП «Память», учредителем которого является администрация Новолуговского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области создано 22.01.2001 с целью осуществления деятельности по организации похорон и предоставления связанных с ними услуг (Постановление администрации Новолуговского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области от 25.12.2006 г. «О создании МУП «Память», Решение 19 сессии третьего созыва Совета депутатов Новолуговского сельсовета Новосибирского района Новосибирской области от 20.11.2006 г. №11).

Пунктом 1 статьи 34 ФЗ от 23.06.2014 №171-ФЗ установлено, что до 1 марта 2018 года земельный участок, находящийся в государственной, муниципальной собственности, предоставляется лицу в аренду, постоянное (бессрочное) пользование или безвозмездное пользование в соответствии со статьями 31 и 32 Земельного кодекса Российской Федерации (в редакции, действовавшей до дня вступления в силу настоящего Федерального закона) на основании заявления без проведения торгов, если предоставление такого земельного участка лицу предусмотрено решением о предварительном согласовании места размещения объекта, принятым до 1 марта 2015 года, но не ранее чем за три года до предоставления земельного участка.

Пунктом 16 ст. 34 ФЗ от 23.06.2014 N 171-ФЗ установлено, что в случае, если до дня вступления в силу настоящего Федерального закона органом местного самоуправления муниципального района принято решение о предварительном согласовании места размещения объекта в отношении земельного участка, который расположен в границах этого муниципального района и государственная собственность на который не разграничена, либо размещено или опубликовано извещение о проведении аукциона по продаже такого земельного участка или аукциона по продаже права на заключение договора аренды такого земельного участка, предоставление такого

земельного участка на основании данного решения или по результатам аукциона осуществляет орган местного самоуправления муниципального района, который принял данное решение либо разместил или опубликовал указанное извещение, независимо от наличия утвержденных правил землепользования и застройки поселения, в границах которого расположен такой земельный участок.

Постановлениями администрации Новосибирского района Новосибирской области №702 от 14.02.2013 г. и №4170-па от 21.08.2013 г. МУП «Память» муниципального образования Новолуговской сельсовет предварительно согласовано место размещения общественного кладбища, утвержден соответствующий акт о выборе земельного участка.

Земельный участок с кадастровым номером 54:19:142601:996 поставлен на государственный кадастровый учет на основании утвержденной схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории.

Таким образом, заключение договора аренды земельного участка с кадастровым номером 54:19:142601:996 являлось завершением начатой до 01.03.2015 г. процедуры по предоставлению земельного участка.

Также, ст. 39.9. Земельного кодекса Российской Федерации установлен исчерпывающий перечень лиц, которым осуществляется предоставление земельных участков в постоянное (бессрочное) пользование.

В данный перечень муниципальные унитарные предприятия не включены, поэтому МУП «Память» земельный участок был предоставлен в аренду.

Кроме того, действующим земельным законодательством не предусмотрен запрет на предоставление земельных участков в аренду для размещения общественных кладбищ.

Исходя из вышеизложенного, администрация Новосибирского района Новосибирской области считает, что в предоставлении в аренду МУП «Память» муниципального образования Новолуговской сельсовет земельного участка с кадастровым номером 54:19:142601:996 нарушений действующего законодательства не усматривается.

В объяснение по делу администрация Новосибирского района Новосибирской области сообщила (письмо вх. №5882 от 29.06.2016) следующее.

Администрация Новосибирского района Новосибирской области считает, что предоставление в аренду МУП «Память» земельного участка для размещения кладбища не является наделением хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления.

В соответствии с п.1 ст. 18, статьями 25, 29 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон №8-ФЗ) организация похоронного дела, в том числе по оказанию ритуальных услуг, осуществляется органами местного самоуправления через создаваемые этими органами специализированные службы по вопросам похоронного дела.

Участок на кладбище предоставляется для захоронения умершего, он не может использоваться в других целях, в том числе для осуществления предпринимательской деятельности. В случае обращения организации, оказывающей похоронные услуги, за предоставлением земельного участка под захоронение, этот участок предоставляется под захоронение конкретного умершего человека, а не для осуществления деятельности, позволяющей извлечь прибыль. Лицо, взявшее на себя обязанность осуществить погребение умершего вправе заключить договор о возмездном оказании услуг по погребению с любой организацией, оказывающей услуги на данном товарном рынке.

Следовательно, отвод земельного участка подразумевает предоставление места захоронения на территории кладбища в рамках осуществления специализированной службой работ по эксплуатации и содержанию кладбища в соответствии с возложенными на нее обязанностями и к исполнительным полномочиям органов местного самоуправления не относится.

Земельные участки под захоронение предоставляются всем без исключения гражданам на равных основаниях. Для отвода места под захоронение не требуется какого-либо административного решения о выделении и предоставлении земельного участка. Выделение (предоставление) участка под конкретное захоронение и регистрация захоронения не поименованы Законом №28-ФЗ среди полномочий органов местного самоуправления в сфере погребения и похоронного дела.

Следовательно, наделение данной функцией и иными сопряженными с ней функциями не может рассматриваться в контексте вышеприведенных норм как наделение властными полномочиями хозяйствующих субъектов.

Вышесказанное также подтверждается и судебной практикой, например Постановлением ФАС Волго-Вятского округа от 28.12.2005 №А11-2363/2005-К2-18/138, Постановлением Седьмого арбитражного апелляционного суда от 13.03.2008 №07АП-366/08 по делу №А27-9301/2007-5, Постановление пятого арбитражного апелляционного суда от 02.03.2015 №05АП-104/2015 по делу №А24-3924/2014, Постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 23.09.2014 №Ф09-6512/14.

Новосибирское УФАС России не принимает доводы администрации Новосибирского района Новосибирской области, изложенные в письме вх. №4215 от 13.05.2016, по следующим основаниям.

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.

Таким образом, предоставление администрацией Новосибирского района Новосибирской области земельного участка хозяйствующему субъекту для размещения кладбища, в том числе на основании предварительного

согласования в соответствии с п. 1 ст. 34 ФЗ от 23.06.2014 №171-ФЗ противоречит указанной норме Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» и является наделением МУП «Память» функцией органа местного самоуправления.

Согласно п. 1.6 Устава МУП «Память» предприятие является коммерческой организацией. Извлечение прибыли является одной из целей его деятельности (п. 2.1 Устава). Согласно выписке из ЕГРЮЛ МУП «Память» организация похорон и предоставление связанных с ними услуг является одним из основных видов его деятельности.

Понятие "организация похорон" дано в приложении N 1 к Инструкции по заполнению формы федерального государственного статистического наблюдения N П-1 (ОКВЭД) "Сведения о производстве и отгрузке товаров и услуг по видам экономической деятельности", утвержденной Постановлением Госкомстата России от 24.01.2003 N 30 (в ред. от 12.03.2004), в соответствии с которым код 93.03 "Организация похорон и предоставление связанных с ними услуг" присваивается услугам по захоронению и кремации трупов людей и животных и связанной с этим деятельности: подготовка к захоронению или кремации, бальзамирование и услуги, предоставляемые похоронным бюро, другие услуги по подготовке к захоронению или кремации усопших.

В соответствии с определением, данным в статье 3 ФЗ от 12.01.1996 №8-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О погребении и похоронном деле», погребение - это обрядовые действия по захоронению тела (останков) человека после его смерти в соответствии с обычаями и традициями, не противоречащими санитарным и иным требованиям. Погребение может осуществляться путем предания тела (останков) умершего земле (захоронение в могилу, склеп), огню (кремация с последующим захоронением урны с прахом), воде (захоронение в воду в порядке, определенном нормативными правовыми актами Российской Федерации).

Согласно п. 3 статьи 18 ФЗ от 12.01.1996 №8-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О погребении и похоронном деле» на общественных кладбищах для погребения умершего предоставляется участок земли в соответствии с пунктом 5 статьи 16 настоящего Федерального закона.

Получение МУП «Память» в аренду земельного участка для размещения кладбища фактически влечет передачу в его ведение кладбища, результатом чего может являться возможность МУП «Память» выделять земельные участки под захоронение, осуществлять контроль за соблюдением порядка захоронений на кладбищах, устанавливать режим работы кладбищ.

Таким образом, хозяйствующий субъект, получивший земельный участок для размещения кладбища по договору аренды получает преимущественные условия для осуществления деятельности на рынке ритуальных услуг по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, работающими на том же рынке. Данный вывод подтверждается постановлением президиума ВАС РФ от 23.09.2008 №12027/07.

В соответствии с аналитическим отчетом по результатам обзора состояния конкуренции на рынке похоронных услуг на территории Новосибирского

района Новосибирской области за период с января 2015г. по 1 полугодие 2016г. на рынке похоронных услуг на территории Новосибирского района Новосибирской области за период с января 2015 по 1 полугодие 2016 г. осуществляли деятельность более 20 хозяйствующих субъектов.

Для квалификации действий (бездействия) по части 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ не требуется доказывания наступления неблагоприятных последствий, достаточно угрозы их наступления.

В постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 05.04.2011 N 14686/10 указано, что достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона N 135-ФЗ является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Следовательно, получение МУП «Память» преимущественных условий деятельности на рынке ритуальных услуг путем получения земельного участка для размещения кладбища может препятствовать в осуществлении деятельности иных хозяйствующих субъектов на рынке ритуальных услуг, что может повлечь уход с данного рынка части из них, а следовательно привести к ограничению конкуренции (п. 17 ст. 4 ФЗ «О защите конкуренции»).

Судебная практика, на которую ссылается администрация Новосибирского района Новосибирской области в обоснование правомерности передачи хозяйствующему субъекту в ведение кладбища, не имеет преюдициального значения для рассмотрения настоящего дела. Указанные ответчиком судебные решения, постановления основаны на иных обстоятельствах дела, иных доводах.

Таким образом, администрацией Новосибирского района Новосибирской области допущено нарушение ч. 1, 3 ст.15 ФЗ № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции».

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

РЕШИЛА:

1. Признать администрацию Новосибирского района Новосибирской области нарушившей части 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2016 №135-ФЗ «О защите конкуренции». Нарушение выразилось в наделении МУП «Память» функциями органа местного самоуправления путем передачи в аренду земельного участка с кадастровым номером 54:19:142601:996 для размещения общественного кладбища в соответствии с Постановлением администрации Новосибирского района Новосибирской области №3862-па от 25.09.2015, что противоречит действующему законодательству, может привести к ограничению конкуренции на рынке ритуальных услуг.

2. Признать имеющиеся материалы дела достаточными для выдачи администрации Новосибирского района Новосибирской области предписания о прекращении нарушения антимонопольного

законодательства. Для его исполнения администрации Новосибирского района Новосибирской области необходимо отменить постановление №3862-па от 25.09.2015.

3. Признать, что основания для принятия иных мер по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства отсутствуют.

ПРЕДПИСАНИЕ №53

о прекращении нарушения антимонопольного законодательства

16 сентября 2016 г.
Новосибирск

г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (далее - Новосибирское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Камнева Н.П. – заместитель руководителя управления, председатель Комиссии;

Иванов С.А. – и.о. начальника отдела контроля органов власти, член Комиссии;

Калинина О.Ю. – главный специалист отдела контроля органов власти, член Комиссии;

руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 4 ст. 41, ст. 50 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 16.09.2016 г. по делу №8, возбужденному 02.06.2016., о нарушении администрацией Новосибирского района Новосибирской области частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Администрации Новосибирского района Новосибирской области прекратить нарушение антимонопольного законодательства, выразившееся в предоставлении МУП «Память» функцией органа местного самоуправления путем передачи в аренду земельного участка с кадастровым номером 54:19:142601:996 для размещения общественного кладбища в соответствии с Постановлением администрации Новосибирского района Новосибирской области №3862-па от 25.09.2015, что противоречит действующему законодательству, может привести к ограничению конкуренции на рынке ритуальных услуг.

С целью исполнения настоящего предписания администрации Новосибирского района Новосибирской области необходимо совершить действия, направленные на обеспечение конкуренции, а именно в срок до 10.10.2016 отменить постановление администрации Новосибирского района Новосибирской области №3862-па от 25.09.2015.

2. Об исполнении пункта 1 настоящего предписания администрации Новосибирского района Новосибирской области сообщить в Новосибирское УФАС России 13.10.2016, с приложением подтверждающих документов.

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа ч. 2.6 ст. 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.