

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ №1  
О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ),  
КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

21 января 2016

г.

г. Курган

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Курганской области, по результатам рассмотрения заявлений индивидуального предпринимателя <...> и гражданина <...>, установлены признаки нарушения Администрацией города Щучье Щучанского района Курганской области (Курганская область, Щучанский район, г. Щучье ул. Пролетарская, д.4, ИНН 4525001756) части 3 статьи 15 Федерального закона Российской Федерации от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в наделении индивидуального предпринимателя <...> функциями и правами органа местного самоуправления при заключении 14.09.2015 г. договора №060815/1913471/02 на право исполнения функций организатора ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории города Щучье.

В ходе рассмотрения заявлений антимонопольным органом установлено следующее.

06.08.2015 г. на официальном сайте <http://torgi.gov.ru> опубликовано извещение о проведении торгов №060815/1913471/02, согласно которому Администрацией города Щучье Щучанского района Курганской области (далее – Администрация города Щучье) объявила о проведении открытого аукциона по продаже права исполнения функций организатора ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории города Щучье (далее – аукцион).

Предметом аукциона является продажа права исполнения функций организатора ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории города Щучье.

Срок приема заявок на участие в указанном выше аукционе определен с 07.08.2015 г. по 27.08.2015 г.

Дата проведения аукциона – 31.08.2015 г.

Согласно протоколу №1 рассмотрения заявок от 27.08.2015 г., к участию в конкурсе решено допустить индивидуального предпринимателя <...> и индивидуального предпринимателя <...>.

Согласно протоколу №2 от 31.08.2015 г. о результатах проведения аукциона, победителем вышеназванного аукциона признана ИП <...>

По результатам проведения данного аукциона победителем торгов признана ИП <...>, предложившая наиболее высокую цену договора, а именно 259 617 (двести пятьдесят девять тысяч шестьсот семнадцать) рублей 20 копеек.

14.09.2015 г. между Администрацией города Щучье и ИП <...> заключен договор №060815/1913471/02 на право исполнения функций организатора ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории города Щучье.

В своем заявлении ИП <...> указывает, что после подписания указанного выше договора победитель торгов – ИП <...> запретила осуществлять ритуальные услуги (работы по погребению, благоустройству захоронений) на кладбищах иным хозяйствующим субъектам, желающим

оказывать такие услуги.

Как указывает ИП <...> для осуществления захоронения на муниципальных кладбищах города Щучье требуется, в том числе, разрешение на захоронение со стороны ИП <...> как лица осуществляющего ведение всей документации по захоронению.

Гражданин <...> в своем заявлении также изложил позицию, согласно которой <...> полагает, что Администрация города Щучье, вопреки требованиям Федерального закона от 06.10.2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также Федерального закона от 12.01.1996 г. N 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» делегировала ИП <...> полномочия по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения.

Из письменных пояснений, представленных Администрацией города Щучье, следует, что 01.07.2015 г. организацией, оказывающей услуги по погребению и похоронному делу в городе Щучье, являлось ГМУП «Ритуал».

Однако, Решением Щучанской городской Думы от 26.06.2015 г. №22 «О ликвидации ГМУП «Ритуал» принято решение о ликвидации упомянутого предприятия.

Также, Администрация города Щучье указывает, что в настоящее время в муниципальном образовании город Щучье отсутствует возможность создания специализированной службы, поэтому услуги по гарантированному перечню, предусмотренные статьей 9 Федерального закона от 12.01.1996 г. N 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении), оказываются непосредственно Администрацией города Щучье на безвозмездной основе.

Далее, как указывает Администрация города Щучье, заключение договора по результатам указанного выше аукциона имело своей целью, прежде всего, оказание ИП <...> ритуальных услуг, не включенных в гарантированный перечень, а также проведение ИП <...> работ по благоустройству и содержанию кладбищ.

Вместе с тем, пунктом 22 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определено, что к вопросам местного значения городского поселения относится, в том числе, организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Пунктом 2 статьи 25 Закона о погребении закреплено, 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 статье 29 Закона о погребении органы местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с настоящим Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших. Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления.

Пунктом 4 статьи 16 Закона о погребении установлено, что 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.

В силу пункта 1 статьи 18 Закона о погребении, 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.**

При этом, пунктом 4 статьи 18 Закона о погребении определено, что порядок деятельности общественных кладбищ определяется органами местного самоуправления. **Деятельность общественных кладбищ на территориях сельских поселений может осуществляться гражданами самостоятельно.**

Согласно пунктам 1 и 2 статьи 9 Закона о погребении, 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).

Качество предоставляемых услуг должно соответствовать требованиям, устанавливаемым органами местного самоуправления.

Услуги по погребению, указанные в пункте 1 статьи 9 Закона о погребении, оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Согласно пункту 4 статьи 9 Закона о погребении, оплата стоимости услуг, предоставляемых сверх гарантированного перечня услуг по погребению, производится за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Пунктом 1 статьи 10 Закона о погребении предусмотрено, что в случае, если погребение осуществлялось за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность осуществить погребение 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 настоящего Федерального закона, но не превышающем 4000 рублей, с последующей индексацией исходя из прогнозируемого уровня инфляции, установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, в сроки, определяемые Правительством Российской Федерации.

Таким образом, из анализа указанных выше нормативных правовых актов следует, что вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения находятся в компетенции исключительно органа местного самоуправления, равно как и Закон о погребении не предусматривает возможности передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, и, соответственно, земли общественных кладбищ не могут относиться к землям коммерческого использования.

Постановлением Администрации города Щучье от 01.07.2015 г. №191 «Об организации деятельности по оказанию ритуальных услуг и содержанию мест захоронения в городе Щучье» утверждены:

– Порядок по организации деятельности по оказанию услуг по погребению и похоронному делу в городе Щучье (приложение №1);

– Порядок деятельности общественных кладбищ №1 и №2 города Щучье и содержания мест погребения в городе Щучье (приложение №2);

– Перечень муниципальных кладбищ города Щучье (приложение №3).

Из пункта 2.1 Порядка по организации деятельности по оказанию услуг по погребению и похоронному делу в городе Щучье следует, что специализированная служба по вопросам похоронного дела – муниципальное предприятие, на которое Законом о погребении и органом муниципального образования возложены обязанности по осуществлению деятельности по погребению умерших, в том числе оказанию на безвозмездной основе гарантированных Законом о погребении услуг по погребению, осуществлению погребения умерших (погибших), не имеющих супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего, а также оказывающее иные услуги, в соответствии с учредительными документами специализированной службы.

Пунктом 2.6. Порядка по организации деятельности по оказанию услуг по погребению и похоронному делу в городе Щучье предусмотрено, что специализированная служба может оказывать иные услуги, возложенные на нее органами муниципального образования в установленном законом порядке:

- выдача разрешений на захоронения;
- отвод мест для захоронения;
- выдача паспорта на захоронения;
- выдача справок о захоронениях (в том числе архивных);
- проведение инвентаризации захоронений;
- ведение книги захоронений (в том числе их обновление, хранение и прочее);
- регистрация захоронений умерших в регистрационной книге;
- содержание кладбищ и мемориалов города Щучье;
- иные услуги по вопросам похоронного дела.

Пунктом 1.2.раздела II Порядка деятельности общественных кладбищ №1 и №2 города Щучье и содержания мест погребения в городе Щучье установлено, что предоставление земельного участка для размещения места погребения осуществляется Администрацией города Щучье в соответствии с земельным законодательством, а также в соответствии с проектной документацией, утвержденной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством Курганской области.

Согласно пункту 3.1. раздела II Порядка деятельности общественных кладбищ №1 и №2 города Щучье и содержания мест погребения в городе Щучье, надлежащее содержание мест погребения обеспечивается при условии выполнения следующих видов работ на территории кладбищ:

- регулярная уборка мусора;
- своевременный вывоз отходов с территории его складирования;
- содержание в чистоте мест площадок для мусоросборников, которые должны иметь твердое покрытие (асфальтирование, бетонирование);

- проведение санитарных (акарицидной и дератизационной) обработок против клещей и грызунов;
- поддержание дороги и проездов в исправном состоянии;
- выкашивание травы у дорог и проездов с дальнейшей уборкой сухой травы;
- уборка поросли деревьев и кустарников у дорог, тротуаров, ограждений;
- наличие и соответствующее санитарное состояние общественного туалета выгребного типа;
- формовочная обрезка деревьев и кустарников (при необходимости);
- организация отвода поверхностных вод;
- охрана территории кладбищ.

Согласно Перечню муниципальных кладбищ города Щучье, в собственности муниципального образования город Щучье находятся два муниципальных кладбища:

- кладбище №1 (г. Щучье, ул. 50 лет Пионерии, 43), свидетельство о государственной регистрации права от 16.01.2015 г. серии 45 АА №880006;
- кладбище №2 (г. Щучье, ул. Пролетарская, 108), свидетельство о государственной регистрации права от 27.10.2014 г. серии 45 АА №808997.

Указанные выше кладбища расположены на земельных участках, являющихся собственностью муниципального образования город Щучье (свидетельство о государственной регистрации права от 17.10.2014 г. серии 45 АА №808997, свидетельство о государственной регистрации права от 17.04.2014 г. серии 45 АА №891924).

Постановлением Администрации города Щучье от 13.08.2015 г. №229 утверждено Положение об уполномоченном органе по организации похоронного дела и оказанию услуг по погребению города Щучье.

Согласно обозначенному выше Положению, функции уполномоченного органа по вопросам организации похоронного дела и оказания услуг по погребению в городе Щучье возлагаются на уполномоченное должностное лицо Администрации города Щучье (пункт 1.2. Положения).

К функциям уполномоченного органа, согласно упомянутому Положению, относятся в частности такие функции, как:

- ведение учета всех кладбищ, расположенных на территории города Щучье;
- ведение учета всех видов захоронений, произведенных на территории города Щучье;
- предоставление мест для захоронений;
- ведение учета и хранения предоставленных документов в сфере погребения и похоронного дела;
- осуществление передачи книг регистрации захоронений на постоянное хранение в муниципальный архив.

Между тем, постановлением Администрации города Щучье от 24.07.2015 г. №207 решено утвердить аукционную документацию и провести торги в форме открытого аукциона по продаже права исполнения функций организатора ритуальных услуг и содержания мест захоронения на

территории города Щучье.

Согласно приложению №1 аукционной документации (извещение о проведении торгов), в графе «сведения об объекте торгов» указано, что предметом вышеобозначенного аукциона является продажа права исполнения функций организатора ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории города Щучье.

Кроме того, в данной графе обозначены места расположения кладбища №1 и кладбища №2, с индивидуальными характеристиками земельных участков на которых они расположены.

Из обозначенного выше приложения №1 к аукционной документации следует, что победителю аукциона необходимо:

- содержать кладбища в надлежащем состоянии, осуществлять охрану территории кладбищ;
- производить соответствующие земельные работы по восстановлению места захоронения и установку регистрационного знака (столбика) в случае умышленного уничтожения или повреждения места захоронения;
- своевременно подготавливать могилу, захоронение умерших, подготовку регистрационных знаков, уход за бесхозными могилами;
- соблюдать установленные нормы отвода каждого земельного участка для захоронения и правил подготовки могил;
- содержать в исправном состоянии здания, инженерное оборудование, территорию кладбища, ее ограды, дороги, площадки и их своевременный ремонт, расширять территорию кладбища с установкой ограды;
- систематически убирать всю территорию кладбища и своевременно вывозить мусор;
- содержать в надлежащем порядке братские могилы, памятники и могилы, находящиеся под охраной государства, в установленном действующим законодательством порядке;
- обеспечивать высокую культуру обслуживания;
- предоставлять гражданам на прокат, имеющийся в наличии инвентарь для осуществления благоустройства могил по утвержденному прейскуранту цен;
- обеспечивать проезд личного транспорта граждан на территорию кладбища в соответствии с требованиями регламента;
- соблюдать установленные санитарные нормы и правила захоронения.

Также, обозначенной аукционной документацией указано, что победителю аукциона необходимо иметь:

- специализированный транспорт для предоставления услуг по захоронению, либо договора со сторонними организациями на специализированный транспорт для предоставления услуг по захоронению: (катафалк, грузовой автомобиль);
- персонал для оказания услуг по захоронениям и выносу тел (останков) умерших;
- наличие прямой телефонной связи для приема заявок;
- наличие материально-технической базы для изготовления предметов похоронного ритуала и

**обслуживания территории кладбища, либо наличие договоров на изготовление или приобретение предметов похоронного ритуала.**

**– наличие дополнительного оборудования и инвентаря для производства захоронений.**

**В том числе, в аукционной документации указано, что победителю торгов необходимо наличие журнала принятых уведомлений на захоронение и журнала учета захоронений.**

**Установлено, что договор, заключенный по результатам проведения указанного выше аукциона, содержит условия, идентичные вышеперечисленным.**

**Кроме того, в аукционной документации, в качестве существенных условий договора, заключаемого по результатам аукциона, предусмотрено оказание гарантированного перечня услуг по погребению в соответствии со статьей 9 Федерального закона Российской Федерации от 12.01.1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле».**

**Также, к документации об аукционе приложен отчет об оценке рыночной стоимости права исполнения функций организатора ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории города Щучье.**

**Однако, в качестве объекта оценки в отчете указаны земельные участки, на котором расположены муниципальные кладбища №1 и №2.**

**Между тем, анализ вышеперечисленных правовых актов и, в частности Закона о погребении, позволяет прийти к нижеследующим выводам.**

**Общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления. Закон о погребении не предусматривает возможности передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, и, соответственно, земли общественных кладбищ не могут относиться к землям коммерческого использования.**

**Соответственно, предоставление мест для захоронений является одним из полномочий органа местного самоуправления, а, следовательно, предоставление мест для захоронений не должно осуществляться хозяйствующим субъектом.**

**К полномочиям органа местного самоуправления в сфере организации похоронного дела относятся, в том числе такие функции, как:**

- ведение регистрационных книг (регистрация захоронений);**
- контроль за соблюдением порядка захоронений/установлению надгробных сооружений;**
- выдача различных разрешений (пропуск для въезда транспортных средств на кладбище, установка надмогильных сооружений);**
- контроль над всеми произведенными захоронениями на территории кладбищ.**

**Необходимо понимать, что органы публичной власти, реализуя свои полномочия, в силу специфики правового статуса способны оказывать существенное влияние как на экономическую систему в целом, так и на состояние конкуренции в частности. Причем с точки зрения антимонопольного регулирования это влияние выражается не столько в решении ими публично-правовых вопросов, сколько в применении властно-распорядительных полномочий в отношении отдельных лиц или по поводу отдельных обстоятельств.**

**Учитывая особое правовое положение государства, субъектов Российской Федерации и**

муниципальных образований, законодатель ввел ряд запретов и ограничений с целью минимизации негативного влияния на конкурентную среду со стороны органов власти путем злоупотребления ими своими полномочиями.

Статья 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) устанавливает 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, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, 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).

Согласно пункту 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции 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.

Кроме того, 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.

Таким образом, передача органами местного самоуправления контрольно-распорядительных и разрешительных функций по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения, в понимании Закона о погребении недопустима.

Наделение хозяйствующего субъекта функциями контрольно-распорядительного характера противоречит законодательству Российской Федерации, может привести к созданию преимущественных условий для деятельности данного хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на том же рынке услуг.

Между тем, анализ договора, заключенного по результатам аукциона, позволяет сделать вывод о том, что заключив с ИП <...> упомянутый договор, Администрация города Щучье фактически наделила ИП <...> функциями органа местного самоуправления, к которым, в частности отнесены содержание кладбищ, осуществление охраны кладбищ, соблюдение установленных норм отвода каждого земельного участка для захоронения и правил подготовки могил, обеспечение проезда личного транспорта граждан на территорию кладбища, ведение журнала принятых уведомлений на захоронение и журнала учета захоронений.

Таким образом, действие Администрации города Щучье Щучанского района Курганской области, выразившееся в наделении ИП <...> функциями и правами органа местного самоуправления при заключении 14.09.2015 г. договора №060815/1913471/02 на право исполнения функций

организатора ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории города Щучье, содержит признаки нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, что приводит или может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Согласно части 1 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения (далее - предупреждение).

В силу части 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждение выдается лицам, указанным в [части 1](#) статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, в случае выявления признаков нарушения, в том числе статьи [15](#) Закона о защите конкуренции. Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении статьи [15](#) Закона о защите конкуренции без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Курганской области на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предупреждает Администрацию города Щучье Щучанского района Курганской области (Курганская область, Щучанский район, г. Щучье ул. Пролетарская, д.4, ИНН 4525001756) о необходимости прекращения нарушения антимонопольного законодательства путем совершения следующих действий:

1. Администрации города Щучье Щучанского района Курганской области (Курганская область, Щучанский район, г. Щучье ул. Пролетарская, д.4, ИНН 4525001756) расторгнуть договор от 14.09.2015 г. №060815/1913471/02 на право исполнения функций организатора ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории города Щучье, путем обращения к индивидуальному предпринимателю <...> о расторжении указанного договора.

Предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано.

**Срок в выполнении предупреждения составляет десять дней.**

По мотивированному ходатайству лица, которому выдано предупреждение, и при наличии достаточных оснований полагать, что в установленный срок предупреждение не может быть выполнено, указанный срок может быть продлен антимонопольным органом.

**О выполнении предупреждения уведомить Управление Федеральной антимонопольной службы по Курганской области в течение трех дней со дня**

**окончания срока, установленного для его выполнения.**

