

ул. К. Маркса, 19, г. Назарово,
Красноярский край, 662200

РЕШЕНИЕ

от «19» октября 2011 года по делу № 297-15-11

г. Красноярск

Резолютивная часть решения оглашена сторонам по делу на заседании Комиссии 06 октября 2011.

В полном объеме решение изготовлено 19 октября 2011.

Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председатель Комиссии – Лужбин Е.А., заместитель руководителя управления, Денк В.А., начальник отдела антимонопольного контроля, Амосова Е.В., государственный инспектор контрольного отдела, рассмотрев дело № 297-15-11, возбужденное по признакам нарушения администрацией города Назарово (ул. К. Маркса, 19, г. Назарово, Красноярский край,) части 1 и части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции»),

УСТАНОВИЛА:

Красноярским УФАС России на основании приказа № 146 от 15.03.2011 «О проведении плановой проверки» была проведена плановая выездная проверка администрации города Назарово на предмет соблюдения антимонопольного законодательства.

В ходе проведения проверки было установлено, что администрацией города Назарово не была исполнена обязанность по принятию правовых актов в области похоронного дела. Кроме того, было установлено, что администрация наделила хозяйствующего субъекта функциями и правами органа местного самоуправления в части выделения земельных участков под захоронения, а также контрольными функциями за соблюдением порядка захоронений.

По данному факту управлением на основании приказа № 544 от 02.08.2011 «О возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела № 297-15-11 по признакам нарушения антимонопольного законодательства» возбуждено дело № 297-15-11 по признакам нарушения части 1 и части 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» в отношении администрации города Назарово.

Дело № 297-15-11 рассмотрено с участием представителей администрации города Назарово:

<...> (доверенность № 01-43-1482 от 22.08.2011)

<...> (доверенность № 01-43-1481 от 12.08.2011);

Представителя МУП «Комбинат благоустройства и озеленения»

<...> (доверенность № 311 от 10.08.2011);

<...> (доверенность № 311 от 10.08.2011).

Комиссия, исследовав материалы дела, отмечает следующее.

Согласно статье 8 Конституции РФ в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

В соответствии со статьей 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Федеральным [законом](#) от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения отнесены к вопросам местного значения.

В соответствии со статьей 25 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон о погребении) организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение и оказание услуг по погребению осуществляется специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

Как следует из части 1 статьи 18 Закона о погребении общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления. Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, [Законом](#) о погребении не предусмотрена.

Как было установлено в ходе рассмотрения дела и следует из пояснений администрации города Назарово Красноярского края полномочия по ведению книги учета захоронений, а также по выдаче разрешений на захоронение и отведение земельных участков под захоронение возлагались администрацией на хозяйствующих субъектов.

Как следует из письменных пояснений администрации от 05.10.2011 исходящий номер <...> -42-1806 в период с 01.01.2010 по 05.10.2010 указанные полномочия были возложены на общество с ограниченной ответственностью «Коммунальщик», в период с 06.10.2010 по 28.02.2011 – на общество с ограниченной ответственностью «Коммунальщик плюс», а с 01.03.2011 по 30.08.2011 – на муниципальное унитарное предприятие «Комбинат благоустройства и озеленения» (далее – МУП «КБО»).

Кроме того, 01 июля 2009 года администрацией города Назарово Красноярского края

издано постановление № 1022-п «О предоставлении в аренду земельного участка по ул. Таежная, 21 «А». Как следует из указанного постановления, администрацией было принято решение о предоставлении в аренду МУП «КБО» земельного участка категории земель – земли населенных пунктов с кадастровым номером 24:54:0103001:43, площадью 267326 кв.м., для реконструкции городского кладбища, расположенного по адресу: г. Назарово, ул. Таежная, 21 «А».

02 августа 2010 года между администрацией города Назарово и МУП «КБО» был заключен договор аренды находящегося в государственной собственности земельного участка № 5008. Как следует из пункта 2.1. договора срок аренды участка был установлен с 01.07.2009 по 29.06.2010. Размер арендной платы согласно пункту 3.1. договора составлял 3 166, 24 рубля (три тысячи сто шестьдесят шесть рублей 24 копейки) на 2009 год.

24 августа 2010 года к договору аренды было подписано дополнительное соглашение № 1, которым был изменен срок аренды (с 30.06.2009 по 28.06.2010), а также был установлен размер арендной платы на 2010 год в сумме 7123,84 рубля (семь тысяч сто двадцать три рубля 84 копейки).

Также 24 августа 2010 года было заключено дополнительное соглашение № 2. Указанным соглашением пункт 2.1. договора аренды № 5008 был изложен следующим образом «Срок аренды Участка устанавливается с 29.06.2010 по 27.06.2011.

05 июля 2011 года администрация города Назарово Красноярского края и МУП «КБО» заключило дополнительное соглашение № 3, которым срок аренды был установлен с 28.06.2011 по 26.06.2012 и размер арендной платы на 2011 год – 7547,42 рубля (семь тысяч пятьсот сорок семь рублей 42 копейки).

Как следует из письменных пояснений МУП «КБО» (исх. № 345 от 01.09.2011) на основании указанного договора аренды МУП «КБО» выделяет земельные участки на городском кладбище и выдает разрешение для захоронения тела с гробом, а также предоставляет платные услуги по копке могил. В пояснениях указано, что в период с 01 марта 2011 года по 30 августа 2011 года МУП «КБО» выдало 137 разрешений на захоронение тела с гробом лицам, ответственным за захоронение умершего (родственникам) и 166 разрешений ритуальным организациям, которым в дальнейшем МУП «КБО» оказало услуги по копке могил. Кроме того, МУП «КБО» в указанный период также осуществляло захоронения неустановленных лиц (безродных) по заявке из морга.

Согласно части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «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 соответствии с частью 3 статьи 15 Федерального 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".

Как следует из устава МУП «КБО», оно является коммерческой организацией и деятельность предприятия направлена на получение прибыли.

Комиссия, рассмотрев материалы дела, пояснения лиц, участвующих в деле, пришла к следующим выводам.

1. Администрацией г. Назарово не выполнялись возложенные на нее законодательством Российской Федерации обязанности в области похоронного дела, чем создана возможность для ограничения конкуренции на рынке оказания ритуальных услуг.

Город Назарово в соответствии с Законом Красноярского края от 25.02.2005 № 13-3122 «Об установлении границ муниципального образования город Назарово и наделении его статусом городского округа» является городским округом.

Согласно пункту 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения городского округа.

На основании [статьи 17](#) Закона о погребении деятельность на местах погребения осуществляется в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения, устанавливаемыми органами местного самоуправления.

В [статье 18](#) Закона о погребении установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления.

В силу [статьи 7](#) Закона О погребении на территории Российской Федерации каждому человеку после его смерти гарантируются погребение с учетом его волеизъявления, предоставление бесплатно участка земли для погребения тела (останков) или праха в соответствии с данным [законом](#).

Именно органы местного самоуправления должны определять размер бесплатно предоставляемого участка под захоронение, равно как и предоставлять такой участок. Более того определение порядка деятельности кладбищ также является функцией органа местного самоуправления (пункты 3, 4 статьи 18 и пункт 5 статьи 16 Закона о погребении).

В силу статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ муниципальный правовой акт представляет собой решение принятое органом местного самоуправления по определенному в пункте 23 части 1 статьи 16 вопросу местного значения, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее общеобязательные правила.

Таким образом, органы местного самоуправления города Назарово в области похоронного дела обязаны урегулировать правовыми актами следующие вопросы, определенные в Законе О погребении:

1. определение размера бесплатно предоставляемого участка под захоронение (статья 7);
2. требования к качеству предоставляемых услуг по погребению, входящих в гарантированный перечень и стоимость таких услуг (статья 9);

3. правила содержания мест погребения (статья 17);
4. порядок деятельности общественных кладбищ (статья 18);
5. порядок деятельности крематориев (статья 24);
6. порядок деятельности специализированной службы (статья 29).

В ходе рассмотрения дела администрация г. Назарово не указала конкретную норму федерального закона, разрешившую администрации не принимать акты, регулирующие вышеобозначенные вопросы в области похоронного дела.

2. Администрация города Назарово наделила хозяйствующего субъекта функциями и правами органа местного самоуправления в области похоронного дела.

Материалами дела установлено, что администрацией полномочия по ведению книги учета захоронений, выдаче разрешений по захоронению, отведению земельных участков для захоронения возлагались на хозяйствующих субъектов. В 2010 году такими субъектами стали ООО «Коммунальщик» и ООО «Коммунальщик плюс», в 2011 году – МУП «КБО».

Вместе с тем, как установил ВАС РФ (Постановление Президиума ФАС РФ от 23.09.2008 № 12027/07 по делу № А33-9227/2006) с учетом приведенных выше положений законодательства Российской Федерации, выделение хозяйствующим субъектом земельных участков под захоронение, их регистрация, ведение книги регистрации захоронений, учет захоронений, выдача пропусков на кладбище, установление режима работы кладбища представляют собой наделение такого субъекта функциями органа местного самоуправления в области похоронного дела, что создает преимущественные условия для деятельности предприятия как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на том же рынке услуг.

Как установлено Законом О погребении (статья 18), общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления. Возможность передачи общественных кладбищ в ведение каких-либо хозяйствующих субъектов, в том числе и наделенного статусом специализированной службы, законом не предусмотрена.

Данный вывод основан на правовой природе местного самоуправления, являющегося формой осуществления народом своей власти, обеспечивающей решение вопросов местного значения, которая закреплена Конституцией РФ и положениями Федерального закона № 131-ФЗ. Таким образом, полномочия органов местного самоуправления, связанные с нахождением в их ведении общественных кладбищ, имеют публичный, властный характер и должны осуществляться в интересах населения муниципального образования. Это, в свою очередь, исключает (в условиях отсутствия на то прямого указания закона) возможность их передачи каким-либо хозяйствующим субъектам.

Согласно статье 8 Конституции РФ в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (статья 15 Конституции РФ).

Частью 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» установлен запрет на наделение органом местного самоуправления хозяйствующих субъектов функциями и правами таких органов. При этом сам факт такого наделения свидетельствует об ограничении (возможности ограничения) конкуренции.

Таким образом, Комиссия приходит к выводу о нарушении администрацией г. Назарово

установленного в части 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» запрета.

3. В связи с указанными выводами Комиссия считает, что передача земельного участка, на котором расположено городское кладбище, в пользование МУП «КБО» также образует состав нарушения антимонопольного законодательства, установленного в части 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Как следует из материалов дела земельный участок, на котором расположено городское кладбище, является муниципальной собственностью города. До 2009 года земельный участок находился в пользовании МУП «КБО» на праве хозяйственного ведения, с 2009 года по настоящее время данный хозяйствующий субъект владеет и пользуется кладбищем на праве аренды.

Вместе с тем, возможность передачи кладбищ на каком-либо праве хозяйствующему субъекту, законодательством не предусмотрена. Само место погребения, равно как и земельные участки, предоставляемые на кладбище под захоронение, не могут быть товаром.

Участок земли под захоронение не выступает товаром на рынке ритуальных услуг, его предоставление является публичной функцией, выполнение которой представляет собой реализацию установленной в статье 7 Федерального закона «О похоронном деле» гарантии каждому человеку после смерти погребения и предоставления бесплатного участка земли для погребения.

Реализация данной гарантии является прямой обязанностью органов местного самоуправления. Данная функция при отсутствии в законодательстве прямого на то указания не может быть передана органом местного самоуправления какому-либо хозяйствующему субъекту.

Следует учитывать и особый правовой режим земельных участков, на которых расположены кладбища. В соответствии со статьями 94, 99 Земельного кодекса Российской Федерации земли гражданских захоронений являются землями историко-культурного назначения и соответственно землями особо охраняемых территорий. Такой правовой режим связан с определенными ограничениями в использовании земель, в том числе в хозяйственной деятельности.

Таким образом, передача в аренду МУП «КБО» земельного участка, на котором размещено общественное кладбище, а также наделение МУП «КБО» функциями органа местного самоуправления в части выделения земельных участков под захоронение, ведения книги учета захоронений, выдаче разрешений на захоронение, осуществления контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах, создает преимущественные условия для деятельности предприятия как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам и является нарушением части 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Кроме того, неисполнение администрацией города Назарово Красноярского края обязанности по регулированию правовыми актами вопросов в области похоронного дела также свидетельствуют о нарушении администрацией части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Учитывая изложенное, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия по рассмотрению дела о нарушениях антимонопольного законодательства

РЕШИЛА:

1. Признать администрацию города Назарово нарушившей часть 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» в части бездействий, выразившихся в неисполнении возложенной на орган местного самоуправления федеральным законом обязанности, в принятии правовых актов по вопросам похоронного дела.

2. Признать администрацию города Назарово нарушившей часть 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» в части совершения действий, ограничивающих (имеющих возможность ограничить) конкуренцию, выразившихся в предоставлении в аренду МУП «КБО» земельного участка, на котором расположено общественное кладбище, и в наделении хозяйствующего субъекта функциями и правами органа местного самоуправления в сфере похоронного дела

3. Выдать администрации города Назарово предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, согласно которому администрации города Назарово надлежит принять правовой акт (правовые акты), определяющий порядок деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела, порядок деятельности общественных кладбищ, правила содержания мест погребения, требования к качеству предоставляемых услуг по погребению, входящих в гарантированный перечень, и их стоимость, размер бесплатно предоставляемого участка под захоронение; расторгнуть договор аренды находящегося в государственной собственности земельного участка от 02.10.2010 № 5008 (со всеми приложениями и дополнительными соглашениями).

4. Выдать администрации города Назарово предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, согласно которому администрации города Назарово следует не допускать передачу общественных кладбищ на территории города Назарово во владение и (или) пользование хозяйствующим субъектам.

Примечание. Решение и предписание может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его вынесения.

В соответствии с частью 2.6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях невыполнение в установленный срок законного решения, предписания федерального антимонопольного органа, его территориального органа о прекращении нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от восьми тысяч до двенадцати тысяч рублей либо дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц - от ста тысяч до пятисот тысяч рублей.

Председатель Комиссии

Е.Л. Лужбин

Члены Комиссии

В.А. Денк

Е.В. Амосова

ул. К. Маркса, 19, г. Назарово,
Красноярский край, 662200

ПРЕДПИСАНИЕ № 297-15-11 О ПРЕКРАЩЕНИИ НАРУШЕНИЙ АНТИМОНОПОЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

«19» октября 2011 года

г. Красноярск

Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председатель Комиссии – Лужбин Е.А., заместитель руководителя управления, Денк В.А., начальник отдела антимонопольного контроля, Амосова Е.В., государственный инспектор контрольного отдела, 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 19.10.2011 по делу № 297-15-11, о нарушении администрацией города Назарово (ул. К. Маркса, 19, г. Назарово, Красноярский край) части 1 и части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции»),

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Администрации города Назарово надлежит прекратить нарушения части 1 и части 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» в части бездействий, выразившихся в неисполнении возложенной на орган местного самоуправления федеральным законом обязанности по принятию правовых актов по вопросам похоронного дела и в части действий, выразившихся в предоставлении в аренду МУП «КБО» земельного участка, на котором расположено общественное кладбище, и в наделении хозяйствующего субъекта функциями и правами органа местного самоуправления в сфере похоронного дела,

с этой целью:

1) в срок до 30.12.2011 принять правовой акт (правовые акты), определяющий порядок деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела, порядок деятельности общественных кладбищ, правила содержания мест погребения, требования к качеству предоставляемых услуг по погребению, входящих в гарантированный перечень, и их стоимость, размер бесплатно предоставляемого участка под захоронение;

2) в срок до 30.12.2011 расторгнуть договор аренды находящегося в государственной собственности земельного участка от 02.10.2010 № 5008 (со всеми приложениями и дополнительными соглашениями).

О выполнении настоящего Предписания сообщить в антимонопольный орган не позднее пяти дней со дня его выполнения с приложением копий документов, подтверждающих исполнение предписания.

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.

Председатель Комиссии

Е.Л. Лужбин

Члены Комиссии

В.А. Денк

Е.В. Амосова

ул. К. Маркса,
19, г. Назарово,
Красноярский
край, 662200

ПРЕДПИСАНИЕ № 297-15-11 О СОВЕРШЕНИИ ДЕЙСТВИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ
КОНКУРЕНЦИИ

«19» октября 2011 года

г. Красноярск

Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председатель Комиссии – Лужбин Е.А., заместитель руководителя управления, Денк В.А., начальник отдела антимонопольного контроля, Амосова Е.В., государственный инспектор контрольного отдела, 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 19.10.2011 по делу № 297-15-11, о нарушении администрацией города Назарово (ул. К. Маркса, 19, г. Назарово, Красноярский край) части 1 и части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции»),

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Администрации города Назарово надлежит с целью обеспечения конкуренции на рынке ритуальных услуг в г. Назарово незамедлительно с момента получения настоящего предписания не допускать передачу общественных кладбищ на территории города Назарово (в том числе кладбища, расположенного по адресу: г. Назарово, ул. Таежная, 21 «А») во владение и (или) пользование хозяйствующим субъектам (в том числе по договорам аренды, безвозмездного пользования, на праве хозяйственного ведения).

О выполнении настоящего Предписания сообщить в антимонопольный орган не позднее пяти дней со дня его выполнения с приложением копий документов, подтверждающих исполнение предписания.

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.

Председатель Комиссии

Е.Л. Лужбин

Члены Комиссии

В.А. Денк

Е.В. Амосова

- [reshenie_po_no_297-15-11.doc](#)