

РЕШЕНИЕ

4 августа 2009 г.

г. Новосибирск

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

Ельчанинов А.А. – заместитель руководителя управления, председатель Комиссии;

Камнева Н.П. – начальник отдела контроля органов власти, член Комиссии;

Донских В.А. – главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии,

без участия представителя ответчика, рассмотрев дело № 60 от 01.07.2009г. по признакам нарушения Советом депутатов города Барабинска Новосибирской области (ул. Калинина, 3, г. Барабинск Новосибирской области, 632334) (далее – Совет депутатов г. Барабинска) частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

По заданию ФАС России (письмо № ИА/33111 от 10.12.2008г.) проведена проверка соблюдения антимонопольного законодательства при взаимодействии органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на рынке ритуальных услуг. В соответствии с заданием, нарушением антимонопольного законодательства является передача в ведение предприятий общественных кладбищ и наделение предприятий функциями органа местного самоуправления в части выделения земельных участков под захоронение, осуществления контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах, установления режима работы кладбищ, что подтверждается постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ № 12027/27 от 23.09.2008г.

В результате проведения проверок выявлены признаки нарушения антимонопольного законодательства в действиях Совета депутатов г. Барабинска Новосибирской области.

Федеральным законом от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения (ст. 14).

В силу ст.25 Федерального закона от 12.01.1996г. №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение и оказание услуг по погребению возложено на специализированные службы по вопросам похоронного дела, создаваемые органами местного самоуправления. Однако ФЗ «О погребении и похоронном деле» не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями. Так, специализированной службе

возмещается стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению (ст. 9), а согласно ст. 10 данного закона, в случае если погребение осуществлялось за счет родственников или иного лица, взявшего на себя обязанность по погребению умершего, им выплачивается социальное пособие на погребение.

По сообщению администрации г. Барабинска (письмо № 786 от 17.04.2009г.), в городе Барабинске находится одно кладбище, которое передано в ведение муниципального предприятия «Благоустройство». Специализированная служба по вопросам похоронного дела в городе Барабинске не создана.

Указанным предприятием на каждое захоронение отводится земельный участок. Смотрителем кладбища на основании свидетельства о смерти ведется регистрация захоронений.

Передача вышеуказанных функций хозяйствующему субъекту осуществлена в соответствии с «Порядком деятельности общественных кладбищ в городе Барабинске», утвержденным решением сессии Совета депутатов г. Барабинска № 68 9-ой от 18.08.2006 (далее – Порядок).

В соответствии с п. 1.2 Порядка общественные кладбища города Барабинска являются муниципальной собственностью. Для организации работ на кладбище администрация города на основании договора привлекает предприятия или индивидуальных предпринимателей (далее - Предприятие). Заказы на погребение оформляются агентами Предприятия, ответственного за содержание кладбища, которыми одновременно определяется возможность производства погребения на конкретном участке и стоимость услуг по подготовке могилы на участках кладбищ, закрытых для свободного погребения (п. 2.2). Отвод земельных участков для погребения производится работниками Предприятия (п. 2.3).

Каждое захоронение регистрируется администрацией Предприятия в книге регистрации захоронений и выдается удостоверение о захоронении (п. 2.7 Порядка). Лицу, ответственному за захоронение, администрацией Предприятия выдаётся удостоверение о захоронении (2.11 Порядка). Захоронение урны с прахом и изъятие её допускается с разрешения администрации Предприятия (п. 2.12 Порядка). Выбор земельного участка для размещения семейного захоронения осуществляется Предприятием (п. 3.2). О произведённом погребении в паспорте семейного захоронения администрацией производится соответствующая запись (п. 3.8 Правил). Граждане при обращении в администрацию г. Барабинска с просьбой о принятии решения о создании семейного захоронения представляют справку администрации Предприятия о наличии свободного земельного участка (п. 3.9). Администрация Предприятия отводит земельный участок для создания семейного захоронения на основании распоряжения главы администрации г. Барабинска о создании семейного захоронения (п. 3.11.1), регистрирует семейное захоронение в книге регистрации семейных захоронений (п. 3.11.2), оформляет и выдаёт гражданину паспорт семейного захоронения (п.3.11.3); осуществляет перерегистрацию семейного захоронения (п.3.11.4); вносит соответствующие изменения в паспорт при перерегистрации семейного захоронения (п. 3.11.5); осуществляет контроль за надлежащим содержанием семейных захоронений и принимает меры к устранению выявленных нарушений (п. 3.11.6).

Все работы на кладбищах, связанные с установкой (заменой) надмогильных

сооружений (памятников, оград, цветников, цоколей и др.) могут производиться только с уведомления администрации Предприятия (п. 4.1).

В соответствии с п. 4.3 Порядка администрация Предприятия следит за соблюдением установки надмогильных сооружений в пределах отведенного земельного участка и в случае нарушения, после уведомления ответственных лиц о необходимости устранить нарушение, осуществляет вынос данных сооружений.

Установка (замена) надмогильных сооружений подлежит обязательной регистрации администрацией Предприятия в книге регистрации установки надмогильных сооружений (п.4.7).

В соответствии с пунктом 5.1 Порядка ответственность за организацию похоронного обслуживания на территории кладбища, благоустройство мест захоронения и санитарное состояние территории кладбища возлагается на администрацию Предприятия. Им должны быть обеспечены:

- своевременная подготовка могил, подготовка регистрационных знаков;
- соблюдение установленных норм отвода участков земли для погребения, санитарных норм и правил подготовки могил.

Также администрация Предприятия ответственна за процедуру признания захоронений бесхозными (п. 6.2-6.2.7).

Согласно п. 7.3 Порядка катафальные транспортные средства должны иметь пропуск установленного образца, выдаваемый Предприятием. Схема движения и стоянки транспортных средств на территории кладбища утверждается также Предприятием (п. 8.3).

Кроме того, п.п. 6.1, 6.2.7. Порядка обязывает лиц, ответственных за захоронения, обращаться в администрацию Предприятия в случае захоронения урны с прахом и в случае приведения захоронения в надлежащее состояние в установленные сроки.

На администрацию Предприятия возлагаются обязанности:

- по созданию комиссии для составления акта осмотра состояния захоронения и надмогильных сооружений (п.6.2.1);
- регистрировать захоронения и надмогильные сооружения в книге регистрации старых захоронений и надмогильных сооружений (п.6.2.2.);
- обращаться в суд с заявлением о признании надмогильных сооружений бесхозными (п.6.2.5).

Пункты 8.3, 8.4, 8.5 Порядка предусматривают право Предприятия выдавать пропуска на катафальные транспортные средства и утверждать схемы движения и стоянок транспортных средств на территории кладбища.

Предусмотренное в Порядке право администрации города привлекать предприятия или индивидуальных предпринимателей для организации работ на кладбище на основании договора не устанавливает количество хозяйствующих

субъектов, которые могут быть одновременно привлечены для организации вышеуказанных работ.

Исходя из смысла совокупности норм, содержащихся в Порядке, их взаимосвязи следует, что они (нормы) направлены на упорядочивание захоронений, их учёт, контроль за выполняемыми на кладбище работами и передвижением транспортных средств на кладбище, что можно исполнить только путём привлечения для организации работ на одном кладбище в конкретный период времени не более одного хозяйствующего субъекта, которому могут быть переданы, предусмотренные в Порядке полномочия.

Часть 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» запрещает органам местного самоуправления принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Часть 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» запрещает совмещение функций 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.

Указанные положения Порядка предусматривают наделение хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления, в том числе контрольно-распорядительного характера.

Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ № 12027/27 от 23.09.2008г. установлено, что передача в ведение предприятий общественных кладбищ и наделение предприятий функциями органа местного самоуправления в части выделения земельных участков под захоронение, осуществления контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах является нарушением антимонопольного законодательства.

Порядок, в нарушение части 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», предусматривает наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органа местного самоуправления, в том числе контрольно – распорядительного характера, создавая тем самым для данных субъектов преимущественные условия деятельности, что нарушает часть 1 статьи 15 указанного закона, поскольку приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке ритуальных услуг (соответственно п.п. 1, 3 ст. 7 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», действовавшего на момент принятия Порядка).

По существу дела Совет депутатов г. Барабинска объяснений не представил.

Советом депутатов г. Барабинска подано ходатайстве от 03.08.2009г. (вх. № 1037 от 03.08.2009г.), в котором он просил отложить рассмотрение дела, назначенное на 04.08.2009г., до получения администрацией г. Барабинска разъяснений Департамента развития промышленности и предпринимательства администрации Новосибирской области на срок до 20.08.2009г., а также рассмотреть дело, назначенное на 04.08.2009г., в отсутствие представителя Совета депутатов г.

Барабинска.

Учитывая, что Департамент развития промышленности и предпринимательства администрации Новосибирской области не является органом судебной власти и не наделён полномочиями по толкованию и разъяснению законодательства Российской Федерации, Комиссия не находит оснований для отложения рассмотрения данного дела.

Представленные материалы позволяют установить, что Совет депутатов г. Барабинска на 9 сессии решением № 68 от 18.08.2006г. принял акт – Порядок деятельности общественных кладбищ в городе Барабинске, который позволяет наделять хозяйствующих субъектов функциями органа местного самоуправления, в том числе контрольно – распорядительного характера, и тем самым создавать преимущественные условия деятельности для отдельных хозяйствующих субъектов, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Учитывая изложенные обстоятельства, 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

РЕШИЛА:

1. Признать Совет депутатов города Барабинска нарушившим части 1 и 3 статьи 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции» (соответственно п.п. 1, 3 ст. 7 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», действовавшего на момент принятия Порядка) путём принятия на 9 сессии решением № 68 от 18.08.2006г. акта - Порядка деятельности общественных кладбищ в городе Барабинске, который позволяет наделять хозяйствующих субъектов функциями органа местного самоуправления, в том числе контрольно – распорядительного характера, и тем самым создавать преимущественные условия деятельности для отдельных хозяйствующих субъектов, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

2. Признать имеющиеся материалы достаточными для выдачи Совету депутатов города Барабинска предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

С целью устранения выявленного нарушения законодательства Совету депутатов города Барабинска необходимо внести изменения в принятый на 9 сессии решением № 68 от 18.08.2006г. акт - Порядок деятельности общественных кладбищ в городе Барабинске, а именно:

- уточнить в п. 1.2 порядок, условия и цели привлечения хозяйствующих субъектов администрацией города для выполнения работ на кладбище, исключив слово «организации»;

- исключить в п. 2.2 следующее: «Заказы на погребение оформляются агентами Предприятия, ответственного за содержание кладбища. При этом определяется возможность производства погребения на конкретном участке и стоимость услуг по подготовке могилы на участках кладбищ, закрытых для свободного погребения»;

- исключить в п. 2.3 слова по тексту «работниками Предприятия»;
- исключить в п.п. 2.7, 2.11 слова «администрацией Предприятия»;
- исключить в п. 2.12 слова по тексту «заведующего кладбищем», «Предприятия», «администрации Предприятия»;
- исключить в п. 3.2 слово по тексту «Предприятием»;
- исключить в п. 3.8 слова по тексту «администрацией Предприятия»;
- исключить в п. 3.9 слова «справку администрации Предприятия о наличии свободного земельного участка для создания семейного захоронения»;
- исключить в п. 3.11. слова «Администрация предприятия», определив указанные в п.п. 3.11.1- 3.11.6 функции, как функции органа местного самоуправления;
- исключить п. 3.12.2 слова по тексту «администрацией Предприятия»;
- исключить в п. 4.1 слова по тексту «администрации предприятия»;
- исключить в п. 4.2 слова по тексту « администрацию Предприятия»;
- исключить в п. 4.3 слова по тексту «администрация Предприятия», «администрацией Предприятия»;
- исключить в п.п. 4.4, 4.7 слова по тексту «администрацией Предприятия»;
- исключить в п.п. 5.1, 6.1 слова по тексту «администрацию Предприятия»;
- исключить в п. 6.2 слова по тексту «администрация Предприятия»;
- исключить в п. 6.2.1 слова по тексту «в администрации Предприятия»;
- исключить в п. 6.2.3 слова по тексту «администрация Предприятия»;
- исключить в п. 6.2.5 слово по тексту «Предприятию»;
- исключить в п. 6.2.7 слова по тексту «в администрацию Предприятия»;
- исключить в п.п. 7.3, 8.3, 8.4 слово по тексту «Предприятием».

Определить в указанных пунктах функции (по отводу земельных участков для погребения (в том числе для размещения семейного захоронения); регистрации, перерегистрации, захоронений (в том числе семейных), иных действий, подлежащих обязательной регистрации; по выдаче удостоверений о захоронении, паспортов семейных захоронений, внесению изменений в них; по выдаче разрешений на захоронение и изъятию урн с прахом; по согласованию установки (замены) надмогильных сооружений, выполнению иных работ на кладбищах; по предъявлению требований, направленных на устранение допущенных нарушений при осуществлении соответствующих работ на кладбищах; по созданию комиссий; по обращению в суд; по определению порядка и условий движения транспортных средств, схем их движения и стоянок на территории кладбища), как функции органа местного самоуправления по организации похоронного дела.

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

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2.6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.

Председатель Комиссии
Ельчанинов

А.А.

Члены Комиссии:

Н.П. Камнева

В.А. Донских

ПРЕДПИСАНИЕ № 41

о прекращении нарушения антимонопольного законодательства

04.08.2009г.

г. Новосибирск

Комиссия управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (Новосибирское УФАС России) по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

Ельчанинов А.А. - заместитель руководителя управления, председатель Комиссии;

Камнева Н.П. – начальник отдела контроля органов власти, член Комиссии;

Донских В.А. - главный специалист – эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии,

руководствуясь частью 1 статьи 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 04.08.2009г. по делу № 60 от 01.07.2009г. о нарушении Советом депутатов города Барабинска Новосибирской области (ул. Калинина, 3, г. Барабинск Новосибирской области, 632334) (далее – Совет депутатов г. Барабинска) частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Совету депутатов города Барабинска в срок до 01.10.2009г. устранить нарушение частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006г. «О защите конкуренции» (соответственно п.п. 1, 3 ст. 7 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», действовавшего на момент принятия Порядка) в утверждённом решением № 68 от 18.08.2006г. акте - Порядке деятельности общественных кладбищ в городе Барабинске, который позволяет наделять хозяйствующих субъектов функциями органа местного самоуправления, в том числе контрольно – распорядительного характера, и тем самым создавать преимущественные условия деятельности для отдельных хозяйствующих субъектов, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

С целью исполнения настоящего предписания Совету депутатов города Барабинска необходимо внести изменения в принятый на 9 сессии решением № 68 от 18.08.2006г. акт - Порядок деятельности общественных кладбищ в городе Барабинске, а именно:

- уточнить в п. 1.2 порядок, условия и цели привлечения хозяйствующих субъектов администрацией города для выполнения работ на кладбище, исключив слово «организации»;
- исключить в п. 2.2 следующее: «Заказы на погребение оформляются агентами Предприятия, ответственного за содержание кладбища. При этом определяется возможность производства погребения на конкретном участке и стоимость услуг по подготовке могилы на участках кладбищ, закрытых для свободного погребения»;
- исключить в п. 2.3 слова по тексту «работниками Предприятия»;
- исключить в п.п. 2.7, 2.11 слова «администрацией Предприятия»;
- исключить в п. 2.12 слова по тексту «заведующего кладбищем», «Предприятия», «администрации Предприятия»;
- исключить в п. 3.2 слово по тексту «Предприятием»;

- исключить в п. 3.8 слова по тексту «администрацией Предприятия»;
- исключить в п. 3.9 слова «справку администрации Предприятия о наличии свободного земельного участка для создания семейного захоронения»;
- исключить в п. 3.11. слова «Администрация Предприятия», определив указанные в п.п. 3.11.1- 3.11.6 функции, как функции органа местного самоуправления;
- исключить п. 3.12.2 слова по тексту «администрацией Предприятия»;
- исключить в п. 4.1 слова по тексту «администрации предприятия»;
- исключить в п. 4.2 слова по тексту « администрацию Предприятия»;
- исключить в п. 4.3 слова по тексту «администрация Предприятия», «администрацией Предприятия»;
- исключить в п.п. 4.4, 4.7 слова по тексту «администрацией Предприятия»;
- исключить в п.п. 5.1, 6.1 слова по тексту «администрацию Предприятия»;
- исключить в п. 6.2 слова по тексту «администрация Предприятия»;
- исключить в п. 6.2.1 слова по тексту «в администрации Предприятия»;
- исключить в п. 6.2.3 слова по тексту «администрация Предприятия»;
- исключить в п. 6.2.5 слово по тексту «Предприятию»;
- исключить в п. 6.2.7 слова по тексту «в администрацию Предприятия»;
- исключить в п.п. 7.3, 8.3, 8.4 слово по тексту «Предприятием».

Определить в указанных пунктах функции (по отводу земельных участков для погребения (в том числе для размещения семейного захоронения); регистрации, перерегистрации, захоронений (в том числе семейных), иных действий, подлежащих обязательной регистрации; по выдаче удостоверений о захоронении, паспортов семейных захоронений, внесению изменений в них; по выдаче разрешений на захоронение и изъятие урн с прахом; по согласованию установки (замены) надмогильных сооружений, выполнению иных работ на кладбищах; по предъявлению требований, направленных на устранение допущенных нарушений при осуществлении соответствующих работ на кладбищах; по созданию комиссий; по обращению в суд; по определению порядка и условий движения транспортных средств, схем их движения и стоянок на территории кладбища), как функции органа местного самоуправления по организации похоронного дела.

2. Об исполнении настоящего предписания Совету депутатов города Барабинска сообщить в Новосибирское УФАС России до 05.10.2009г., с приложением подтверждающих документов.

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 2.6 статьи 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

А.А. Ельчанинов

Члены Комиссии

Н.П. Камнева

В.А. Донских