

Администрация Боровичского
муниципального района
ул. Коммунарная, д.48, г. Боровичи, 174400

МУП «Ритуальная служба»
ул. Гоголя, д.119а, г. Боровичи, 174403

Исходящий № 1553/02 от 28.03.2013

РЕШЕНИЕ

Великий Новгород

Резолютивная часть решения оглашена 22 марта 2013 года.

В полном объеме решение изготовлено 28 марта 2013 года.

Комиссия Новгородского УФАС России (далее – Управление) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

председателя Комиссии: Пашковой Г.Н. – заместителя руководителя Управления,
начальника отдела антимонопольного контроля;

членов Комиссии:

Ивановой В.В. - главного специалиста-эксперта Управления;

Попович Л.И. - ведущего специалиста-эксперта Управления;

с участием Сергеевой В.В., представляющей интересы Администрации Боровичского муниципального района на основании доверенности от 12.09.2012 № 1758/01-17;

Никандрова А.С., представляющего интересы МУП «Ритуальная служба» на основании доверенности от 25.02.2013 № 1,

рассмотрев дело № 10 по признакам нарушения Администрацией Боровичского муниципального района частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

у с т а н о в и л а:

Постановлением Администрации Боровичского муниципального района от 06.10.2006 № 221 «О создании МУП «Ритуальная служба» и признании утратившим силу постановления Администрации муниципального района от 28.07.2006 № 195» создана специализированная служба по вопросам похоронного дела – муниципальное унитарное предприятие «Ритуальная служба» (далее – МУП

«Ритуальная служба») и утвержден прилагаемый устав МУП «Ритуальная служба».

Пунктом 2.2 Устава МУП «Ритуальная служба» определены виды деятельности, которые МУП «Ритуальная служба» осуществляет в установленном законодательством порядке в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли. Наряду с прочими видами деятельности, МУП «Ритуальная служба» может осуществлять: оформление документов, необходимых для погребения; выделение места для захоронения; регистрация умерших.

Приказом Управления от 04.03.2013 № 32 возбуждено дело № 10 по признакам нарушения Администрацией Боровичского муниципального района частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

При рассмотрении дела на заседании Комиссии представитель Администрации Боровичского муниципального района Сергеева В.В. пояснила, что МУП «Ритуальная служба» регистрацией умерших не занимается, места для захоронения не выделяет. Данные функции выполняет служащий Администрации Боровичского муниципального района.

Представитель МУП «Ритуальная служба» Никандров А.С. пояснил, что полномочия по регистрации умерших не делегированы органами местного самоуправления МУП «Ритуальная служба». Ранее, с 2006 по 2009 год, МУП «Ритуальная служба» вело книгу регистрации умерших, в которой учитывались лица, захороненные на межпоселенческом кладбище. С 2010 года выделение новых мест для погребения на межпоселенческом кладбище запрещено. На сегодняшний день функции по ведению книги регистрации умерших, дачи разрешения на подзахоронение на межпоселенческом общественном кладбище возложены на работника Администрации Боровичского муниципального района. МУП «Ритуальная служба» оформляет только счет-заказ на предоставление ритуальных услуг. Полагает, что истекли сроки давности рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, так как постановление принято Администрацией Боровичского муниципального района в 2006 году.

Рассмотрев имеющиеся в деле материалы, выслушав представителей Администрации Боровичского муниципального района и МУП «Ритуальная служба» комиссия установила следующее.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции») федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам 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).

Частью 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного

самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом от 30.10.2007 года № 238-ФЗ «О государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 17 часть 1 статьи 15) вопросы содержания на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организации ритуальных услуг отнесены к вопросам местного значения муниципального района.

Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) регулирует отношения, связанные с погребением умерших, и устанавливает основы организации похоронного дела в Российской Федерации как самостоятельного вида деятельности.

Пунктами 1 и 4 статьи 18 Закона о погребении установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, данные органы определяют порядок деятельности общественных кладбищ.

В силу статьи 25 Закона о погребении 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.

Частью 1 статьи 29 Закона о погребении предусмотрено, что органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с настоящим Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших.

Таким образом, из анализа приведенных выше норм следует, что обязанность по организации муниципальных мест погребения и похоронного дела возлагается на органы местного самоуправления, а оказание услуг по погребению – на специализированные службы и Закон о погребении не ограничивает неспециализированные организации на занятие последним видом деятельности.

Статьей 6 Закона о погребении закреплено, что в случае мотивированного отказа какого-либо из указанных в статье 5 Закона о погребении лиц от исполнения волеизъявления умершего, оно может быть исполнено лицом, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, либо осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Согласно статье 9 Закона о погребении специализированные службы на безвозмездной основе оказывают супругам, близким родственникам и другим

лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, услуги по погребению согласно гарантированному перечню. При этом расходы специализированной службой осуществляются за счет различных фондов.

В соответствии со статьей 10 Закона о погребении родственникам умершего, осуществившим погребение за счет собственных средств, предусмотрено право получить социальное пособие на погребение.

Таким образом, Закон о погребении предусматривает как безвозмездное оказание услуг специализированной службой органа местного самоуправления, так и осуществление погребения за счет родственников или лиц, взявших на себя обязанность по погребению умершего с последующим получением социального пособия. В последнем случае супругам, близким родственникам и другим лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего родственника, ритуальные услуги (в том числе по погребению) могут быть оказаны любым лицом, оказывающим данного рода услуги.

Учитывая, что Уставом предусмотрено оказание специализированной службой всех услуг по погребению, не исключая и платные услуги, а также услуги, которые не входят в гарантированный перечень услуг по погребению, предполагается, что эта специализированная организация является коммерческой, тем более что в рассматриваемом случае данная служба создана в форме унитарного предприятия, что в силу статьи 113 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 4 ФЗ «О защите конкуренции» означает, что МУП «Ритуальная служба» является коммерческой организацией, то есть хозяйствующим субъектом.

Вместе с тем, из пункта 2.2 Устава МУП «Ритуальная служба» следует, что на эту коммерческую организацию возложены функции организационно-распорядительного характера, такие как оформление документов, необходимых на погребение; выделение места для захоронения; регистрация умерших.

Как установлено Законом о погребении, общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйственного субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, законом не предусмотрена.

Более того, частью 4 статьи 16 Закона о погребении предусмотрено, что предоставление земельного участка для размещения места погребения осуществляется органами местного самоуправления.

Учитывая требования действующего законодательства, Администрацией Боровичского муниципального района принято постановление от 13.03.2009 № 422, которым утверждено Положение об организации похоронного дела на территории межпоселенческого общественного кладбища (далее – Положение). Согласно пункту 11.3 Положения предоставление земельных участков для захоронений производится по указанию уполномоченного лица Администрации муниципального района. В соответствии с пунктом 11.4. Положения разрешение на захоронение с выдачей соответствующего документа выдается уполномоченным лицом Администрации муниципального района на основании заявления лица, взявшего на себя обязанность по погребению умершего, и свидетельства (справки) о смерти. В силу пункта 11.5 Положения ответственность за ведение книги регистрации захоронений и сохранность архива несет уполномоченное лицо

Администрации муниципального района.

Однако, действия по внесения в Устав МУП «Ритуальная служба» соответствующих изменений Администрация Боровичского муниципального района не предприняла.

По сообщению Администрации Боровичского муниципального района (письмо № 2246/01-14 от 26.11.2012) на территории Боровичского муниципального района ритуальные услуги оказывают следующие хозяйствующие субъекты: МУП «Ритуальная служба», ООО «Гранит», индивидуальный предприниматель Лебедева Н.Н. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что рынок ритуальных услуг является конкурентным. Географическими границами рынка ритуальных услуг является территория Боровичского муниципального района.

Учитывая изложенное, утверждение Администрацией Боровичского муниципального района Устава МУП «Ритуальные услуги», в котором предусмотрены виды деятельности, относящиеся к полномочиям органов местного самоуправления (оформление документов, необходимых на погребение; выделение места для захоронения, регистрация умерших), фактически предполагает наделение коммерческой организации - МУП «Ритуальная служба» функциями органа местного самоуправления, что может повлечь для неё создание преимущественных условий деятельности и необоснованное препятствие деятельности для иных хозяйствующих субъектов, действующих на рынке оказания ритуальных услуг, что нарушает требования частей 1 и 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Действующим законодательством, а именно: частью 7 статьи 114 Гражданского кодекса Российской Федерации, частью 2 статьи 9 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее – ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях») предусмотрено, что уставы унитарных предприятий утверждаются уполномоченными государственными органами Российской Федерации, государственными органами субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления. В соответствии с частью 7 статьи 9 ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» внесение изменений в Устав унитарного предприятия, в том числе утверждение устава в новой редакции, осуществляется по решению государственного органа Российской Федерации, государственного органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, уполномоченных утверждать устав унитарного предприятия.

При таких обстоятельствах в действиях (бездействии) Администрации Боровичского муниципального района усматривается нарушение частей 1 и 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

В соответствии со статьей 41-1 ФЗ «О защите конкуренции» дело о нарушении антимонопольного законодательства не может быть возбуждено и возбужденное дело подлежит прекращению по истечении трех лет со дня совершения нарушения антимонопольного законодательства, а при длящемся нарушении антимонопольного законодательства – со дня окончания нарушения или его обнаружения.

Устав МУП «Ритуальная служба» утвержден постановлением Администрации Боровичского муниципального района от 06.10.2006 № 221. Однако на дату рассмотрения дела в пункт 2.2 Устава, противоречащий антимонопольному законодательству, соответствующие изменения не внесены, данное постановление и, соответственно, Устав является действующим правовым актом, который может привести к негативным последствиям на рынке услуг по погребению в Боровичском муниципальном районе.

Следовательно, действия (бездействие) Администрации района, выразившиеся в неприведении своего правового акта в соответствие с требованиями антимонопольного законодательства и муниципального нормативного правового акта – Положения, являются длящимся нарушением антимонопольного законодательства, срок давности рассмотрения дела по которому исчисляется со дня его обнаружения, то есть с 04.03.2013 (дата издания приказа о возбуждении настоящего дела № 10).

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

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях (бездействии) Администрации Боровичского муниципального района нарушение частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в утверждении постановлением Администрации Боровичского муниципального района от 06.10.2006 № 221 Устава МУП «Ритуальная служба» в части пункта 2.2 Устава, в неприведении Устава МУП «Ритуальная служба» в соответствие с требованиями антимонопольного законодательства и с Положением об организации похоронного дела на территории межпоселенческого общественного кладбища, утвержденным постановлением Администрации Боровичского муниципального района от 13.03.2009 № 422, а также в наделении хозяйствующего субъекта – МУП «Ритуальная служба», согласно пункту 2.2 Устава, функциями органа местного самоуправления по организации похоронного дела в части оформления документов, необходимых для погребения, регистрации умерших, выделения мест для захоронения, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке услуг по погребению в Боровичском муниципальном районе.

2. Выдать Администрации Боровичского муниципального района предписание о прекращении нарушений частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и с этой целью привести пункт 2.2 Устава МУП «Ритуальная служба», утвержденного постановлением Администрации Боровичского муниципального района от 06.10.2006 № 221, в соответствие с требованиями антимонопольного законодательства.

Председатель Комиссии Г.Н. Пашкова

Члены Комиссии Л.И. Попович

В.В. Иванова

Дата изготовления решения в полном объеме считается датой его принятия.

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

Примечание: За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частями 2.1 – 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.