

Администрация города Вышний Волочек

Казанский проспект, д. 17, г. Вышний Волочек, Тверская область, 171165

от 28.06.2017 № 04-8/17-2111АП

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ), КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

28 июня 2017 года г. Тверь

Управление Федеральной антимонопольной службы по Тверской области (далее – Тверское УФАС России) по результатам рассмотрения заявления ООО «Некрополь» установило в действиях Администрации города Вышний Волочек признаки нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

В городе Вышний Волочек захоронение умерших осуществляется на кладбище Ермаково, родственные захоронения на кладбище Теплое.

Муниципальная услуга по выделению мест под захоронение в муниципальном образовании город Вышний Волочек оказывается в соответствии с административным регламентом, утвержденным постановлением Мэра города Вышний Волочек от 09.04.2013 № 79 в редакции постановления от 07.04.2016 № 100 «О внесении изменений в постановление Мэра города Вышний Волочек «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги» (далее по тексту - Регламент).

В соответствии с пунктом 1.3 Регламента предоставление муниципальной услуги от лица Администрации осуществляет отдел коммунального хозяйства Администрации (далее – отдел КХ).

Согласно пункту 1.1 Регламента данный регламент определяет административные процедуры уполномоченной организации – отдела коммунального хозяйства администрации города Вышний Волочек при предоставлении муниципальной услуги «Выделение мест под захоронение» и взаимодействие с МБУ «РИТУС».

Регламент содержит следующие приложения:

- 1 «Место предоставления муниципальной услуги и график приема посетителей»,
- 2 «Пропуск для осуществления захоронения»,
- 3 «Паспорт захоронения»,
- 4 «Справка» (о месте погребения),
- 5 «Заявление на выделение места под захоронение»,
- 6 «Заявление на родственное захоронение»,

- 7 «Заключение о возможности погребения умершего (погибшего) в существующую могилу или родственное захоронение».

Наличие согласования с МБУ «РИТУС» предусмотрены Приложениями 2, 4 (разрешения), 5 и 6 к Регламенту. Заключение в соответствии с присутствующей в форме строкой подписания в Приложении 7 к Регламенту оформляется МБУ «РИТУС» (далее – заключение МБУ «РИТУС»).

Постановлением Мэра города Вышний Волочек от 10.04.2014 № 51 создано муниципальное бюджетное учреждение муниципального образования «Город Вышний Волочек» «РИТУС» (далее – МБУ «РИТУС», учреждение).

Как следует из пункта 2.2 Устава МБУ «РИТУС», утвержденного постановлением Мэра города Вышнего Волочка от 10.04.2014 № 51 (в редакции от 21.03.2016), основным видом деятельности МБУ «РИТУС» является организация похоронного обслуживания на территории кладбищ; содержание территории кладбищ; содержание в надлежащем порядке братских могил и захоронений, находящихся под охраной государства, воинских участков.

Постановлением Главы города Вышний Волочек от 27.04.2016 № 144-1 МБУ «РИТУС» наделено статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования «Город Вышний Волочек» с функциями предоставления услуг по погребению по гарантированному перечню.

МБУ «РИТУС» в соответствии с Уставом вправе осуществлять деятельность, приносящую ему доход, то есть является хозяйствующим субъектом.

Согласно информации Администрации города Вышний Волочек от 28.10.2016 № 2704/02-11 (предупреждение Тверского УФАС России от 26.12.2016 № 04-8/19-4208ВФ) услуги по погребению, копке могил и перевозке тел умерших на территории города Вышний Волочек МБУ «РИТУС» оказывает наряду с иными участниками рынка: ИП Цвылев В.В., ИП Бурцев, ООО «Радоница», ООО «Переход», ООО «Некрополь».

МБУ «РИТУС» является хозяйствующим субъектом и участником рынка по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг (код Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД) ОК 029-2001 (КДЕС Ред. 1) – 93.03).

В соответствии с пунктом 1.2 Регламента предоставление вышеуказанной муниципальной услуги осуществляется в соответствии, в том числе, с постановлением Мэра города Вышний Волочек от 14.11.2011 № 163 «Об уполномоченной организации».

Согласно приложений к письму Администрации города Вышний Волочек 12.05.2017 № 1001/01-20 постановлением Мэра города Вышний Волочек от 14.11.2011 № 163 «Об уполномоченной организации» определена уполномоченная организация по осуществлению контрольно-распорядительных функций по вопросам организации похоронного дела, предоставления ритуальных услуг и содержания мест погребения города Вышний Волочек - отдел КХ (в редакции постановления Главы города Вышний Волочек от 11.03.2016 № 73 «Об отмене постановления Мэра города Вышний Волочек от 30.04.2014 № 70-1 «О внесении изменений в постановление Мэра

города Вышний Волочек от 14.11.2011 № 163 (далее – постановление № 73).

Как следует из письма Администрации города Вышний Волочек 12.05.2017 № 1001/01-20 согласование за ссмотрителя кладбища в заявлениях на захоронения (приложение 5,6 к Регламенту) осуществляет сотрудник МБУ «РИТУС».

Таким образом:

- выделение (отвод) места для первоначального захоронения невозможно без согласования сотрудника МБУ «РИТУС» - хозяйствующего субъекта, являющегося конкурентом участников рынка, которые являются заявителями при обращении за муниципальной услугой в отдел КХ (см. приложение 5 к Регламенту).

- выделение (отвод) места для захоронения в родственную могилу невозможно без заключения МБУ «РИТУС» и согласования сотрудника МБУ «РИТУС» - хозяйствующего субъекта, являющегося конкурентом участников рынка, которые являются заявителями при обращении за муниципальной услугой в отдел КХ (см. приложения 6 и 7 к Регламенту); при этом отсутствует регламент (порядок) получения такого заключения, в т.ч. не определены сроки его выдачи и основания отказа.

Постановлением Администрации города Вышний Волочек от 09.02.2010 № 5 утверждено Положение об организации похоронного дела, предоставлении ритуальных услуг и содержания муниципальных мест погребений города Вышний Волочек (далее – Положение об организации похоронного дела).

Пунктом 6.2 Положения об организации похоронного дела предусмотрено, что уполномоченная организация осуществляет выдачу пропусков установленного образца для въезда на территорию кладбищ, ведение учета выданных пропусков.

При этом участие МБУ «РИТУС» в предоставлении муниципальной услуги не предусмотрено Положением об организации похоронного дела и постановлением Мэра города Вышний Волочек от 14.11.2011 № 163 «Об уполномоченной организации» в редакции постановления № 73 (вместе с «Порядком работы уполномоченной организации, при осуществлении контрольно-распорядительных функций по вопросам организации похоронного дела, предоставления ритуальных услуг и содержания мест погребений города Вышний Волочек» (далее – Порядок работы УО) предоставление вышеуказанного заключения МБУ «Ритус» не предусмотрено.

В соответствии с пунктом 2.2 Порядка работы УО выделение места под захоронение на территории муниципальных кладбищ осуществляется на бесплатной основе при предоставлении документов по подпунктам 2.2.1 (обращения лица, ответственного за организацию погребения) и 2.2.2 (обращении) - без согласований и заключения МБУ «РИТУС».

Таким образом, Положением об организации похоронного дела установлены равные права для специализированной службы по вопросам похоронного дела и всех ритуальных организаций при обращении с заявлением на выделение места под захоронение.

Согласно письмам ООО «Некрополь»:

- от 08.06.2017 № 30/-ВВ было отказано в выделении места для осуществление захоронения следующих умерших: Иванова Н.И. (17.03.2017), Беспалова Д.А. (22.03.2017), Смуряковой Р.Е. (31.05.2017) на основании отсутствия заключения МБУ «РИТУС» (письмо Администрации города Вышний Волочек от 31.05.2017 № 976);

- от 25.05.2017 № 24 было отказано в выделении места для осуществление захоронения умершей гр. Семеновой Р.И. (02.05.2017)) на основании отсутствия заключения МБУ «РИТУС» (письмо Администрации города Вышний Волочек от 02.05.2017 № 729).

Документы, представленные Вышневолоцкой межрайонной прокуратурой и ООО «Некрополь» (копии заявлений на захоронения, пропусков для осуществление захоронения, квитанций об оплате услуг МБУ «РИТУС» и отказов в выдаче пропуска для осуществление захоронения) свидетельствуют о том, что доступ на рынок по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг невозможен без получения от конкурента МБУ «РИТУС» услуги по захоронению на территории кладбищ города Вышний Волочек, включая копку могил.

В соответствии с постановлением администрации города Вышний Волочек от 28.04.2015 № 377-р земельный участок, расположенный по адресу: Тверская область, Вышневолоцкий район, Зеленогорский сельский округ, деревня Ермаково, примерно 300 м по направлению на юг от жилого дома № 20, с кадастровым номером 69:06:0221201:34, предоставлен на основании МБУ «РИТУС» в постоянное (бессрочное) пользование для строительства и размещения городского кладбища в границах, указанных в кадастровом паспорте этого участка, общей площадью 50 000 кв.м. (право зарегистрировано в Управлении Росреестра по Тверской области 18.08.2015).

Согласно объяснениям директора МБУ «РИТУС» З... (предупреждение Тверского УФАС России от 26.12.2016 № 04-8/19-4208ВФ) на основании предоставления МБУ «РИТУС» вышеуказанного земельного участка (кладбища) в постоянное (бессрочное) пользование МБУ «РИТУС» полагает, что услуги по захоронению на территории кладбищ города Вышний Волочек, включая копку могил, может предоставлять только МБУ «РИТУС».

Анализ норм Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон о погребении) показывает, что услуги по погребению могут быть оказаны любым хозяйствующим субъектом, осуществляющим деятельность на рынке предоставления ритуальных услуг, а органы местного самоуправления и специализированные службы не вправе препятствовать лицам, исполняющим волеизъявление умершего, либо иным лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, в выборе исполнителя для оказания ритуальных услуг, а также препятствовать хозяйствующим субъектам осуществлять деятельность в сфере предоставления ритуальных услуг. Статус специализированной службы не предоставляет хозяйствующему субъекту каких-либо преимуществ, равно как и отсутствие у хозяйствующего субъекта такого статуса не препятствует осуществлению деятельности по организации похорон и оказанию всего спектра связанных с ними услуг.

Статус специализированной службы по вопросам похоронного дела лишь указывает на наличие у его обладателя обязанности оказать гарантированный

перечень услуг по погребению любому обратившемуся лицу.

В соответствии с частью 1 статьи 269 Гражданского Кодекса Российской Федерации лицо, которому земельный участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование, осуществляет владение и пользование этим участком в пределах, установленных законом, иными правовыми актами и актом о предоставлении участка в пользование.

На основании части 1 статьи 2 пункт 23, части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статьей 6, 9, пункта 2 статьи 25 Закона о погребении, пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 29.06.1996 № 1001 «О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших» цель создания специализированных служб по вопросам похоронного дела заключается в обеспечении государственных социальных гарантий для погребения безродных или оказанию близким родственникам и другим лицам гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе в пределах размера социального пособия на погребение. Статус специализированной службы по вопросам похоронного дела, создаваемой с целью оказания гарантированного перечня услуг по погребению, не может служить основанием предоставления хозяйствующему субъекту, имеющему такой статус, исключительного права на оказание услуг по погребению. Устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности, возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, Закон о погребении не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями.

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

Как установлено статьей 18 Закона о погребении, общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые определяют порядок деятельности кладбищ. Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, Законом о погребении не предусмотрена.

Земли общественных кладбищ не могут относиться к землям коммерческого использования (на условиях передачи в аренду или хозяйственное ведение). Иное трактование нивелирует государственные гарантии о бесплатном предоставлении места для погребения каждому гражданину.

Системное толкование норм законодательства позволяет сделать вывод о том, что статус специализированных служб, создаваемых с целью оказания гарантированного перечня услуг, не может служить основанием предоставления предприятию исключительного права на оказание всего комплекса ритуальных услуг, а также передачи полномочий органа местного самоуправления.

Деятельность, связанная с погребением на коммерческой основе (за плату), что составляет более 90% общего объема услуг по погребению, должна

осуществляться в условиях равной конкуренции с иными хозяйствующими субъектами, участниками данного рынка.

Организации, заключившие муниципальный контракт на предоставление услуг по содержанию кладбищ, не наделяются контрольными функциями в отношении иных хозяйствующих субъектов-участников рынка по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг.

Закон о защите конкуренции направлен на предупреждение и пресечение недопущения, ограничения, устранения конкуренции, в частности, органами местного самоуправления в целях обеспечения единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защиты конкуренции и создания условий для эффективного функционирования товарных рынков (статья 1 Закона о защите конкуренции).

Пунктом 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции конкуренция определена как 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.

В соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг 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 частности запрещаются создание дискриминационных условий.

Дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами (пункт 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в Обзоре по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.03.2016, антимонопольный орган в рамках статьи 15 Закона о защите конкуренции полномочен вынести соответствующее решение о пресечении нарушения в том случае, когда нарушение привело либо могло привести к нарушению охраняемого законом баланса экономических интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном и том же рынке в соответствующих географических границах.

Действиями Администрации города Вышний Волочек создаются дискриминационные условия на рынке по организации похорон и предоставлению

связанных с ними услуг, для МБУ «РИТУС» созданы льготные условия на рынке ритуальных услуг и МБУ «РИТУС» предоставлена возможность в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Более того, согласно частям 1, 2 статьи 1 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон № 210-ФЗ) данный закон регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением, в том числе, муниципальных услуг местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия (далее - органы МСУ), а также деятельность организаций, участвующих в предоставлении муниципальных услуг.

Законом № 210-ФЗ установлены требования к взаимодействию с заявителем при предоставлении муниципальных услуг, определены обязанности органов, предоставляющих муниципальные услуги, а также требования к взаимодействию с заявителем при предоставлении данных услуг.

С вступлением в силу Закона № 210-ФЗ на органы МСУ возложена обязанность по принятию нормативных правовых актов, устанавливающих порядок и стандарт предоставления муниципальной услуги, которые именуются административными регламентами, с целью достижения открытости деятельности соответствующих органов, доступности обращения за предоставлением муниципальных услуг. В связи с этим органы МСУ обязаны публиковать административные регламенты и их перечень (реестр) на официальных сайтах в сети Интернет.

Муниципальная услуга, предоставляемая органом МСУ, определена как деятельность по реализации функций органа МСУ, которая осуществляется по запросам заявителей по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований.

В соответствии с пунктом 2 статьи 5 Закона № 210-ФЗ при получении государственных и муниципальных услуг заявители имеют право на получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме.

На официальном сайте муниципального образования www.v.volochekadm.ru в разделе «Муниципальные услуги» размещен реестр муниципальных услуг, в котором имеются сведения о реквизитах правовых актов, утвердивших административный регламент предоставления конкретной муниципальной услуги.

При этом в реестре отсутствуют активные ссылки, позволяющие перейти по этим реквизитам на ресурс сайта, где размещены правовые акты, утвердившие соответствующие административные регламенты с их текстами, что не позволяет ознакомиться с ними в актуализированном виде со всеми изменениями и дополнениями, что не согласуется с целями административной реформы, не позволяет заявителям сформировать верное представление о порядке получения муниципальной услуги (муниципальная услуга «Выделение мест под захоронение» - номер <...> в реестре муниципальных услуг: не указана последняя редакция

постановления Мэра города Вышний Волочек от 14.11.2011 № 163 «Об уполномоченной организации» с отменой полномочий МБУ «РИТУС» как Уполномоченной организации, отсутствуют вышеуказанные активные ссылки на тексты документов).

Кроме того, в Перечнях обращений в рамках предоставления муниципальной услуги «Выделение мест под захоронение» кл. Ермаково и кл. Теплое (далее – Перечни обращений под захоронение), в которых должна отражаться полная информация о предоставлении муниципальной услуги, отсутствует информация об отказах. Перечни обращений под захоронение ведутся без указания реквизитов заявлений, без указания юридических лиц, обратившихся за муниципальной услугой, с указанием только ФИО сотрудника обратившегося юридического лица как физического лица, или ФИО родственника умершего, в Перечнях обращений под захоронение также не указаны номера пропусков с указанием выделенного места и сектора под захоронение.

Согласно части 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, если иное не установлено Федеральным законом от 30 октября 2007 года № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта», Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

Учитывая, что без заключения МБУ «РИТУС», порядок и сроки получения которого не определены, невозможно получить муниципальную услугу («Выделение мест под захоронение»), в действиях Администрации города Вышний Волочек имеются признаки нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В связи с наличием в действиях Администрации города Вышний Волочек, признаков нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 и части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, Тверское УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждает о необходимости прекращения указанных действий путем:

- внесения изменений в постановление Мэра города Вышний Волочек от 09.04.2013 № 79 (в редакции постановления от 07.04.2016 № 100 «О внесении изменений в постановление Мэра города Вышний Волочек «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги»);

- приведения раздела «Муниципальные услуги» официального сайта Администрации города Вышний Волочек www.v.volochekadm.ru и Реестра муниципальных услуг в соответствии с требованиями пункта 2 статьи 5 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления

государственных и муниципальных услуг»;

- обеспечения ведения Перечня обращений под захоронение, который ведется в соответствии с требованиями Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», с отражением сведений о результатах предоставления муниципальной услуги по каждому обращению.

Указанное предупреждение необходимо исполнить в срок до 07.08.2017.

О выполнении предупреждения сообщить в Тверское УФАС России не позднее трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения (с приложением подтверждающих документов).