

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства рассмотрела дело №43 по признакам нарушения Отделом строительства, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, имущественных и земельных отношений Администрации Шумихинского района (641100, Курганская область, Шумихинский район, г. Шумиха, ул. Кирова, 12) части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции",

Установила:

14.03.2012 года в адрес Курганского УФАС России поступило заявление вх. № 1323 ИП Нугаева Р.Р., направленное из Прокуратуры Курганской области о наличии в действиях органов местного самоуправления города Шумиха Шумихинского района Курганской области признаков ограничения конкуренции на рынке похоронных услуг.

В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 39 Закона о защите конкуренции Курганским УФАС России возбуждено дело № 43 в отношении Отдела строительства, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, имущественных и земельных отношений Администрации Шумихинского района (641100, Курганская область, Шумихинский район, г. Шумиха, ул. Кирова, 12) по признакам нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела ИП Нугаев Р.Р., настаивал на доводах, изложенных в заявлении.

ИП Нугаев Р.Р., заявил, что Отдел строительства, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, имущественных и земельных отношений Администрации Шумихинского района не законно передал МУП "Ритуал" кладбище города Шумиха. Учредителем МУП "Ритуал" является Отдел строительства, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, имущественных и земельных отношений Администрации Шумихинского района, в то время как кладбище является городским.

Директор МУП "Ритуал" — заявил, что между Администрацией города Шумиха и МУП "Ритуал" заключен договор по содержанию и обслуживанию городского кладбища. Именно на основании данного договора МУП "Ритуал" и осуществляет свою деятельность на городском кладбище.

ИП Нугаев Р.Р. так же пояснил, что МУП "Ритуал" не допускает других хозяйствующих субъектов на кладбище города Шумиха для осуществления погребения тел умерших. В частности, МУП "Ритуал" запрещает ему осуществлять захоронения на территории Шумихинского городского кладбища в связи с тем, что МУП "Ритуал" осуществляет регистрацию захоронений.

Начальник Отдела строительства, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, имущественных и земельных отношений Администрации Шумихинского района — заявил, что отдел действовал в рамках закона. И пояснил, что на основании статьи 25 Федерального закона от 12.01.1996 года № 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляется только специализированными службами по вопросам похоронного дела. На территории города Шумиха данную функцию осуществляет МУП "Ритуал".

Из письменных пояснений начальника Отдела транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, имущественных и земельных отношений Администрации Шумихинского района следует, что с целью осуществления контроля за местами захоронения, избегания путаницы на территории кладбища, функции по контролю за соблюдением правил захоронения граждан переданы в МУП "Ритуал", который

систематизирует данные о местах захоронения конкретных граждан (инвентаризация захоронений и обновление регистрационных книг захоронений). Согласно письменным пояснениям ... участки под захоронение МУП "Ритуал" не выделяются, а согласовываются в соответствии с рельефом местности, возможностью захоронения в определенном месте по желанию родственников умершего (при наличии такой возможности).

Представитель МУП "Ритуал" —... пояснил, что согласно Уставу МУП "Ритуал" является специализированной службой по вопросам похоронного дела.

... пояснил, что МУП "Ритуал" осуществляет контроль за соблюдением правил захоронения при захоронении тел родственниками умерших. МУП "Ритуал" так же осуществляет погребение, но сами себя они не контролируют, а лишь соблюдают санитарные нормы.

Комиссия Курганского УФАС России рассмотрела представленные доказательства по делу, заслушала доводы, пояснения и возражения лиц, участвующих в деле, и пришла к следующим выводам.

В соответствии пунктом 22 части 1 статьи 14 и пунктом 23 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ организация ритуальных услуг относится к вопросам местного значения поселения и городского округа. В соответствии со статьей 15 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" организация ритуальных услуг не входит в перечень вопросов местного значения муниципальных районов.

Постановлением Шумихинского районного комитета по управлению муниципальным имуществом от 04.12.1996 года № 94 учреждено муниципальное предприятие "Шумихинское коммунальное предприятие по оказанию ритуальных услуг "Ритуал".

На основании постановления Администрации Шумихинского района от 17.12.2007 года № 960 отдел по управлению муниципальным имуществом Администрации Шумихинского района и отдел службы заказчика, строительства, транспорта и жилищно-коммунального хозяйства Администрации Шумихинского района с 01.01.2008 года реорганизованы в Отдела транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, имущественных и земельных отношений Администрации Шумихинского района (далее - ОСТ ЖКХ ИЗО).

ОСТ ЖКХ ИЗО является отраслевым органом Администрации Шумихинского района и зарегистрирован в качестве юридического лица (ИНН 4524007963).

Согласно положению об ОСТ ЖКХ ИЗО, утвержденного постановлением Главы Администрации Шумихинского района от 17.12.2007 года № 960, организация ритуальных услуг в городе Шумиха не относится к полномочиям ОСТ ЖКХ ИЗО.

Документов о передачи Администрацией города Шумиха полномочий организации ритуальных услуг в городе Шумиха ОСТ ЖКХ ИЗО не представлено.

Постановлением ОСТ ЖКХ ИЗО от 19.04.2001 года № 30 утверждена новая редакция Устава МУП "Ритуал".

Постановлением Администрации Шумихинского района от 04.05.2001 года № 161 зарегистрирована новая редакция Устава МУП "Ритуал".

Распоряжением ОСТ ЖКХ ИЗО от 27.05.2011 года № 35 внесены изменения в Устав МУП "Ритуал".

Согласно данным изменениям, основными видами деятельности предприятия являются:

прием заказов и заключение договоров на организацию похорон граждан;

выделение земельных участков под захоронение;

регистрация захоронений умерших граждан в регистрационной книге;

проведение захоронений;
инвентаризация захоронений и обновление регистрационных книг захоронений;
контроль за соблюдением правил захоронения граждан;
уход за местами захоронений;
производство и реализация товаров связанных с захоронением;
изготовление и установка надгробных памятников, оградок;
оказание прочих услуг, связанных с захоронением.

Согласно части 1 статьи 9 Федерального закона от 12.01.1996 года № 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" (далее — Закон 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).

Статьей 25 Закона о погребении закреплены гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела как самостоятельного вида деятельности, заключающиеся в создании органами местного самоуправления специализированных служб, которые обязаны оказывать гарантированный перечень услуг по погребению на безвозмездной основе.

В соответствии с частями 1 и 3 статьи 5 Закона о погребении волеизъявление лица о достойном отношении к его телу после смерти (далее - волеизъявление умершего) - пожелание, выраженное в устной форме в присутствии свидетелей или в письменной форме: о согласии или несогласии быть подвергнутым патолого-анатомическому вскрытию; о согласии или несогласии на изъятие органов и (или) тканей из его тела; быть погребенным на том или ином месте, по тем или иным обычаям или традициям, рядом с теми или иными ранее умершими; быть подвергнутым кремации; о доверии исполнить свое волеизъявление тому или иному лицу.

В случае отсутствия волеизъявления умершего право на разрешение действий, указанных в пункте 1 настоящей статьи, имеют супруг, близкие родственники (дети, родители, усыновленные, усыновители, родные братья и родные сестры, внуки, бабушка, дедушка), иные родственники либо законный представитель умершего, а при отсутствии таковых иные лица, взявшие на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Статья 6 Закона о погребении закрепляет, что исполнителями волеизъявления умершего являются лица, указанные в его волеизъявлении, при их согласии взять на себя обязанность исполнить волеизъявление умершего. В случае отсутствия в волеизъявлении умершего указания на исполнителей волеизъявления либо в случае их отказа от исполнения волеизъявления умершего оно осуществляется супругом, близкими родственниками, иными родственниками либо законным представителем умершего. В случае мотивированного отказа кого-либо из указанных 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.

Закон о погребении не содержит норм, позволяющих органам местного самоуправления передать полномочия органа местного самоуправления по организации ритуальных услуг за исключением обязанности по предоставлению

гарантированного перечня услуг.

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.

Из части 2 статьи 9 Закона о погребении следует, что качество предоставляемых услуг должно соответствовать требованиям, устанавливаемым органами местного самоуправления.

Следовательно, орган местного самоуправления самостоятельно разрабатывает и утверждает требования, которые предъявляются к предоставлению гарантированного перечня услуг. При этом контроль за соблюдением данных требований будет являться реализацией властных полномочий.

Как следует из части 4 статьи 17 Закона о погребении при нарушении санитарных и экологических требований к содержанию места погребения органы местного самоуправления обязаны приостановить или прекратить деятельность на месте погребения и принять меры по устранению допущенных нарушений и ликвидации неблагоприятного воздействия места погребения на окружающую среду и здоровье человека, а также по созданию нового места погребения.

Кроме того, правила захоронения, а именно: гигиенические требования при организации захоронений и правила эксплуатации кладбищ, гигиенические требования к размещению кладбищ, зданий, сооружений и помещений похоронного назначения, входят в гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения (СанПиН 2.1.2882-11), утвержденные Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28.06.2011 года № 84.

Согласно пункту 1.4 Постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 28.06.2011 года № 84 контроль за выполнением настоящих санитарных правил проводится органами, осуществляющими функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 3 Положения об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 15.09.2005 года № 569 федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор в Российской Федерации, является Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и ее территориальные органы, созданные в установленном законодательством Российской Федерации порядке для осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора в субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях и на транспорте. Таким образом, контроль за соблюдением правил захоронения граждан является функцией органа власти.

При этом, согласно пункту 2 Устава МУП "Ритуал" (в новой редакции) одним из основных видов деятельности предприятия является контроль за соблюдением правил захоронения граждан.

Кроме того, согласно Уставу одним из основных видов деятельности МУП "Ритуал" является так же выделение земельных участков под захоронение.

Согласно части 3 статьи 18 Закона о погребении на общественных кладбищах для погребения умершего предоставляется участок земли в соответствии с пунктом 5 статьи настоящего Федерального закона.

Из части 1 вышеуказанной статьи следует, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления. Следовательно общественные кладбища по принадлежности являются муниципальными.

В соответствии с пунктом 4 статьи 16 Закона о погребении 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.

Следовательно, выделение земельных участков под захоронение относится к полномочиям органа местного самоуправления.

Согласно Уставу МУП "Ритуал" одним из основных видов деятельности предприятия является регистрация захоронений умерших граждан в регистрационной книге, инвентаризация захоронений и обновление регистрационных книг захоронений.

Регистрация захоронений представляет собой учет мест погребения, в которых произведены захоронения, с целью их упорядочения и идентификации (инвентаризации). Очевидно, что данная деятельность теснейшим образом переплетается с деятельностью по предоставлению земельных участков под захоронение и содержанию кладбищ и, по сути, является их составной частью.

Представитель ОСТ ЖКХ ИЗО подтвердил, что с целью осуществления контроля за местами захоронения, избегания путаницы на территории кладбища, функции по контролю за соблюдением правил захоронения граждан переданы в МУП "Ритуал", который систематизирует данные о местах захоронения конкретных граждан (инвентаризация захоронений и обновление регистрационных книг захоронений).

Таким образом, в ходе рассмотрения дела № 43 установлено, что ОСТ ЖКХ ИЗО пунктом 2 Устава наделил МУП "Ритуал" функциями органа власти (выделение земельных участков под захоронение, регистрация захоронений умерших граждан в регистрационной книге, инвентаризация захоронений и обновление регистрационных книг захоронений, контроль за соблюдением правил захоронения граждан).

В соответствии с пунктом 1.2. Устава МУП "Ритуал" является коммерческой организацией.

Согласно пункту 5 части 4 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее — Закон о защите конкуренции) коммерческая организация является хозяйствующим субъектом.

В соответствии с 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, 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 октября 2007 года № 238-ФЗ "О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта".

Наделение хозяйствующего субъекта ("МУП "Ритуал") функциями органов власти предоставляет ему преимущества при осуществлении деятельности на рынке

погребения и, тем самым, приводит к ограничению конкуренции на товарном рынке услуг по погребению тел умерших на территории города Шумиха.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49, Федерального закона от 26.07.2006г. №135 -ФЗ «О защите **Решила:**

1. Признать в действиях Отдела строительства, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, имущественных и земельных отношений Администрации Шумихинского района (641100, Курганская область, Шумихинский район, г. Шумиха, ул. Кирова, 12) нарушение части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции", выразившееся в наделении хозяйствующего субъекта (МУП "Ритуал") функциями органа власти, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

2. Выдать Отделу строительства, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, имущественных и земельных отношений Администрации Шумихинского района предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства путем совершения следующих действий:

внести изменения в Устав МУП "Ритуал" путем исключения из пункта 2 Устава следующих видов деятельности МУП "Ритуал":

выделение земельных участков под захоронение;

регистрация захоронений умерших граждан в регистрационной книге;

инвентаризация захоронений и обновление регистрационных книг захоронений;

контроль за соблюдением правил захоронения граждан.

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

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства 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 по делу № 43 от 25.05.2012 года

Предписывает:

Отделу строительства, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, имущественных и земельных отношений Администрации Шумихинского района (641100, Курганская область, Шумихинский район, г. Шумиха, ул. Кирова, 12) в срок до 25.06.2012 года прекратить нарушение части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции, выразившееся в наделении хозяйствующего субъекта (МУП "Ритуал") функциями органа власти, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора,

а именно:

внести изменения в Устав МУП "Ритуал" путем исключения из пункта 2 Устава следующих видов деятельности МУП "Ритуал"::

- выделение земельных участков под захоронение;

- регистрация захоронений умерших граждан в регистрационной книге;

- инвентаризация захоронений и обновление регистрационных книг захоронений;

- контроль за соблюдением правил захоронения граждан.

Отделу строительства, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, имущественных и земельных отношений Администрации Шумихинского района о выполнении настоящего предписания сообщить в антимонопольный орган не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня выдачи предписания.

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.