

РЕШЕНИЕ № 20/ов

Резолютивная часть решения оглашена 02 ноября 2010 года

Решение в полном объеме изготовлено 16 ноября 2010

года
Саратов

г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области (далее по тексту – Саратовское УФАС России) по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

1. <...>. - заместитель руководителя управления,
Председатель Комиссии;
2. <...>. – начальник отдела контроля органов власти, член
Комиссии;
3. <...>.. - специалист-эксперт, член Комиссии,

рассмотрев дело № 20/ов по признакам нарушения части 1 статьи 15, статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" в отношении администрации Михайловского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области, статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" в отношении МУП "Ритуал-С",

УСТАНОВИЛА:

В соответствии со ст. 22 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" Саратовское УФАС России осуществляет государственный контроль и надзор за соблюдением антимонопольного законодательства при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения.

В результате анализа информации, представленной администрацией Михайловского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области (далее – Михайловское МО) (исх. № 284 от 03.06.2010) по запросу Саратовского УФАС России (исх. № 02/2-2590 от 30.04.2010), установлено следующее:

В соответствии с перечнем, утвержденным постановлением главы администрации Саратовского муниципального района Саратовской области от 04.06.2008 № 773 "О передаче муниципального имущества Саратовского муниципального района Саратовской области в собственность муниципальным образованиям" в собственность Михайловского МО передано 14 кладбищ.

01.01.2010 между администрацией Михайловского МО и МУП "Ритуал-С"

было заключено соглашение на оказание ритуальных услуг на территории Михайловского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области (далее – Соглашение).

В результате анализа соглашения б/н от 11.01.2010 выявлены нарушения антимонопольного законодательства.

Разделом 4 соглашения установлены обязанности сторон.

Так, согласно п. 4.1 соглашения, администрация Михайловского муниципального образования делегирует МУП "Ритуал-С" право осуществлять деятельность по оказанию ритуальных услуг и услуг по погребению на территории Михайловского муниципального образования, а МУП "Ритуал-С" обязуется соблюдать положение ФЗ "О погребении и похоронном деле", соблюдать санитарные и экологические требования к выбору места погребения и содержанию мест погребения при осуществлении деятельности по оказанию ритуальных услуг и услуг по погребению на территории Михайловского муниципального образования.

В соответствии с п. 4.2 соглашения, МУП "Ритуал-С" принимает на себя следующие обязательства:

- оказывать услуги по рытью могил (п/п 4.2.2);
- выполнять работы по санитарному содержанию и благоустройству мест погребения (п/п 4.2.3);
- выполнять работы по изготовлению и установке надмогильных сооружений (памятников) (п/п. 4.2.4).

Разделом 5 соглашения установлено:

- каждая из сторон может прекратить действие соглашения целиком или в какой-либо части, уведомив об этом другую сторону не позднее, чем за один календарный месяц до даты расторжения соглашения (п. 5.1);
- соглашение вступает в силу с даты его подписания и действует бессрочно (п. 5.2);
- в случае отсутствия письменного уведомления одной из сторон о прекращении соглашения не менее, чем за один календарный месяц до окончания срока его действия, соглашение автоматически продлевается на следующий календарный год, что не требует дополнительных решений и согласований (п. 5.3).

25.08.2010 приказом № 189 Саратовским УФАС России возбуждено дело в отношении администрации Михайловского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области, МУП "Ритуал-С" по признакам нарушения части 1 статьи 15, статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции".

Определением о назначении дела № 20/ов о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению от 25.08.2010 рассмотрение дела было назначено на 23 сентября 2010 года. Определением об отложении рассмотрения

дела № 20/ов о нарушении антимонопольного законодательства от 23.09.2010 рассмотрение дела было назначено на 26 октября 2010 года, к участию в деле в качестве заинтересованного лица была привлечена администрация Саратовского муниципального района Саратовской области.

26.10.2010 в заседании Комиссии Саратовского УФАС России по рассмотрению дела № 20/ов был объявлен перерыв до 14 часов 30 минут 02 ноября 2010 года.

На заседание Комиссии Саратовского УФАС России 26.10.2010 не явился представитель ответчика - администрации Михайловского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области. О месте и времени рассмотрения дела № 20/ов вышеуказанное лицо уведомлено надлежащим образом.

Руководствуясь ст. 45 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции", Комиссия приняла решение рассмотреть дело по существу в отсутствие представителя администрации Михайловского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области.

Как следует из письменных пояснений администрации Михайловского муниципального образования Саратовской области (исх. № 459 от 16.09.2010; исх. № 521 от 26.10.2010) на МУП "Ритуал-С" возложены функции по выполнению работ по содержанию и благоустройству мест погребения, финансирование за период времени с 2009 по 2010 год не было предусмотрено и фактически не производилось никаких выплат. Других хозяйствующих субъектов, оказывающих ритуальные услуги на территории Михайловского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области нет. Порядок выделения мест под захоронения граждан не принят, земельные участки не регистрируются и книга регистрации захоронений не ведется.

На заседании Комиссии 23.09.2010 директор МУП "Ритуал-С" пояснил, что по соглашению МУП "Ритуал-С" занимается благоустройством кладбищ. Деньги на благоустройство кладбищ администрация не выделяет, благоустройство осуществляется за счет средств спонсорской помощи. МУП "Ритуал-С" отводит места под захоронения и осуществляет контроль при захоронении на кладбище. Разрешения на захоронение выдаются администрацией.

Согласно аналитическому отчету отдела контроля органов власти о результатах анализа состояния конкурентной среды на рынке ритуальных услуг в административных границах Саратовского муниципального района Саратовской области не конкурентный. На данном рынке осуществляет деятельность 1 хозяйствующий субъект – МУП "Ритуал-С".

Изучив представленные документы и материалы, заслушав и исследовав доказательства и объяснения сторон по делу, проведя анализ и оценку обстоятельств дела, Комиссия пришла к следующим выводам:

В соответствии с ч.2 ст.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" целями данного закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

В соответствии с ч. 1 ст. 15 Федерального Закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 "О защите конкуренции" (далее - Закон о защите конкуренции) органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия, если такие акты приводят или могут

привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Частью 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее – Закон о защите конкуренции) запрещается совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов.

В соответствии со ст. 16 Федерального закона "О защите конкуренции" запрещаются соглашения между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Согласно ст. 4 Федерального закона "О защите конкуренции" соглашение это - договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Соглашение б/н от 11.01.2010 комиссия расценивает как заключенное администрацией Михайловского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области и МУП "Ритуал-С" соглашение, которое может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок – рынок оказания ритуальных услуг. Заключение таких соглашений запрещено ст. 16 Федерального закона "О защите конкуренции".

В соответствии с положениями Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" (далее – Закон о погребении) организация похоронного дела осуществляется органами государственной власти, а также органами местного самоуправления с учетом соблюдения гарантий, сформулированных в главе 2 Закона о погребении.

Статья 10 Закона о погребении предусматривает, что родственники умершего, осуществившие погребение за счет собственных средств, вправе получить социальное пособие на погребение. Гражданам, пользовавшимся услугами на безвозмездной основе, социальное пособие на погребение не выплачивается. Закон о погребении предусматривает как безвозмездное оказание ритуальных услуг специализированной службой, так и осуществление погребения за свой счет, с последующим получением социального пособия. В последнем случае родственники могут получить ритуальные услуги (в том числе и погребение) у любого лица, осуществляющего оказание таких услуг.

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. Вместе с тем, данная норма не предусматривает, что субъектный состав участников рынка ритуальных услуг ограничивается созданием специализированных служб, и что иные юридические лица лишены права заниматься этой деятельностью.

Понятие иных лиц Законом о погребении не определяется. В соответствии с подразделом 2 Гражданского кодекса Российской Федерации под лицами подразумеваются как физические, так и юридические лица. Услуги по погребению, в том числе, осуществление захоронения умерших и изготовление могил, могут оказывать как частные лица (юридические и физические), так и специально созданные организации - специализированные службы по вопросам похоронного дела.

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). Иначе это 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.

В соответствии с п. 17, 22. ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 26.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к вопросам местного значения поселения относится формирование архивных фондов поселения и организация ритуальных услуг и содержание мест погребения.

Следовательно, органы местного самоуправления собственными силами осуществлять функции по:

- содержанию мест захоронения;
- оформлению и выдаче разрешения на захоронение на территории общественных кладбищ;
- выделению земельных участков для захоронений на территории общественных кладбищ;
- осуществлению регистрации захоронения умершего в регистрационной книге;
- установлению режима работы кладбищ;
- формированию и сохранности архивного фонда документов по регистрации захоронений на кладбищах

и прочие функции, отнесенные действующим законодательством к функциям органа местного самоуправления.

В соответствии с п. 4 ст. 7 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления..." муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

На основании изложенного Комиссия Саратовского УФАС России пришла к **выводу, что:**

- бездействие администрации Михайловского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области по невыполнению функций, отнесенных действующим законодательством к функциям органа местного самоуправления, нарушает часть 1 статьи 15 Закона о защите

конкуренции, так как приводит к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке оказания ритуальных услуг;

- действия администрации Михайловского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области по заключению соглашения б/н от 01.01.2010 с МУП "Ритуал-С" нарушили часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, так как наделили хозяйствующий субъект полномочиями органа местного самоуправления;

- заключение соглашения администрации Михайловского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области и МУП "Ритуал-С" б/н от 01.01.2010 нарушило статью 16 Закона о защите конкуренции, поскольку вышеуказанное соглашение создавало преимущественные условия для деятельности МУП "Ритуал-С" как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на рынке ритуальных услуг Саратовского района Саратовской области, и привело к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на данном рынке.

Из представленной администрацией Михайловского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области информации (исх. № 521 от 26.10.2010) следует, что 04.10.2010 администрация Михайловского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области и МУП "Ритуал-С" заключили соглашением о расторжении соглашения б/н от 1 января 2010.

В связи с тем что соглашение администрации Михайловского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области и МУП "Ритуал-С" б/н от 01.01.2010 расторгнуто, Комиссия приняла решение предписание по статье 16 Закона о защите конкуренции не выдавать.

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 администрацию Михайловского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области нарушившей части 1, 3 статьи 15 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции".

2. Признать администрацию Михайловского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области и МУП "Ритуал-С" нарушившими статью 16 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции".

3. Выдать администрации Михайловского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области предписание о прекращении нарушений антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно: администрация Михайловского муниципального образования Саратовского муниципального

района Саратовской области собственными силами должна осуществлять функции по:

- содержанию мест захоронения;
- оформлению и выдаче разрешения на захоронение на территории общественных кладбищ;
- выделению земельных участков для захоронений на территории общественных кладбищ;
- осуществлению регистрации захоронения умершего в регистрационной книге;
- установлению режима работы кладбищ;
- формированию и сохранности архивного фонда документов по регистрации захоронений на кладбищах

и прочие функции, отнесенные действующим законодательством к функциям органа местного самоуправления.

Председатель Комиссии: <...>.

Члены Комиссии: <...>.
<...>.

В соответствии со статьей 52 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" решение антимонопольного органа может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в суд или арбитражный суд.

За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

ПРЕДПИСАНИЕ № 20/ов

16 ноября 2010 года

г. Саратов

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области (далее по тексту – Саратовское УФАС России) по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

1. <...>. - заместитель руководителя управления, Председатель Комиссии;
2. <...>. – начальник отдела контроля органов власти, член Комиссии;
3. <...>. - специалист-эксперт, член Комиссии,

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 16.10.2010 по делу № 20/ов о нарушении администрацией Михайловского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции",

ПРЕД П И С Ы В А Е Т :

Администрации Михайловского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области с момента получения предписания прекратить нарушение антимонопольного законодательства и совершить действия, направленных на обеспечение конкуренции, а именно: администрация Михайловского муниципального образования Саратовского муниципального района Саратовской области собственными силами должна осуществлять функции по:

- содержанию мест захоронения;
- оформлению и выдаче разрешения на захоронение на территории общественных кладбищ;
- выделению земельных участков для захоронений на территории общественных кладбищ;
- осуществлению регистрации захоронения умершего в регистрационной книге;
- установлению режима работы кладбищ;
- формированию и сохранности архивного фонда документов по регистрации захоронений на кладбищах

и прочие функции, отнесенные действующим законодательством к функциям органа местного самоуправления.

2. О выполнении настоящего Предписания сообщить **в срок до 29 декабря 2010 года**. Информация о выполнении настоящего предписания должна быть

подтверждена документально.

Председатель Комиссии:

<...>.

Члены Комиссии:

<...>.

<...>.