

РЕШЕНИЕ

Резолютивная часть решения оглашена 06 ноября 2014 г.
Новосибирск

г.

Решение в полном объеме изготовлено 18 ноября 2014 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (Новосибирское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Камнева Н.П. – заместитель руководителя управления, председатель Комиссии,

Долженкова Е.В. – начальник отдела контроля органов власти, член Комиссии,

Калинина О.Ю. – главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член комиссии

рассмотрев дело № 53, возбужденное 25.08.2014 года по признакам нарушения Советом депутатов г. Новосибирска (ул. Красный проспект, 34, г. Новосибирск, 630099) части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в присутствии «...»,

УСТАНОВИЛА:

В Новосибирское УФАС России поступило обращение ООО «Похоронный дом Осирис» (вх. №7746 от 21.07.2014). 06.08.2014 из прокуратуры г. Новосибирска поступило аналогичное обращение ООО «СибЭкос» (вх. №811). Заявители сообщают следующее.

В соответствии с ФЗ от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – закон о местном самоуправлении) к вопросам местного значения относится, в том числе, организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения. Пунктом 2 статьи 25 ФЗ от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее- закон о погребении) установлено, что организацию похоронного дела осуществляют органы местного самоуправления, тогда как погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляется специализированными службами.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 99 ЗК РФ от 25.10.2001 №136-ФЗ (далее – ЗК РФ) земли военных и гражданских захоронений относятся к землям историко-культурного назначения, а полномочия по предоставлению земельных участков в силу статьи 29 ЗК РФ осуществляются органами местного самоуправления в пределах их компетенции. Таким образом, предоставление земельного участка непосредственно под захоронение (погребение) тела умершего также относится к полномочиям органов местного самоуправления. В нарушение вышеуказанного действующего законодательства мэрия г. Новосибирска наделила функциями местного самоуправления отдельного хозяйствующего субъекта МБУ «Ритуальные услуги», а именно, наделила правом отведения земельного участка для

захоронения и ведения журнала регистрации захоронений. Передача функций органов местного самоуправления отдельно хозяйствующему субъекту по выдаче разрешений на выделение участка земли под захоронение ведет к созданию преимущественных условий деятельности МБУ «Ритуальные услуги» как хозяйствующего субъекта, а также ограничивает конкуренцию путем создания неравных условий деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность на рынке оказания ритуальных услуг.

В соответствии с решением городского Совета Новосибирска от 24.05.2006 №253 «О порядке деятельности общественных кладбищ на территории г. Новосибирска» предоставление участка для погребения умершего производится структурным подразделением МБУ «Ритуальные услуги», в чьем ведении находятся общественные кладбища города. Ответственность за своевременную подготовку могил возлагается на администрацию кладбищ. В г. Новосибирске данную услугу на общественных кладбищах предоставляет МБУ «Ритуальные услуги» по тарифам, установленным мэрией. По мнению заявителей, это является нарушением действующего законодательства, поскольку в части 2 статьи 3 ФЗ от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления ФЗ и (или) законами субъектов РФ, функций и полномочий муниципальных заказчиков. В соответствии со ст. 9 ФЗ от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» на специализированные службы по вопросам похоронного дела возложена обязанность по оказанию услуг, составляющих гарантированный перечень. При этом, стоимость этих услуг возмещается специализированной службе в десятидневный срок за счет Пенсионного фонда РФ, федерального бюджета, Фонда социального страхования РФ или бюджета субъекта РФ. Содержание приведенных норм свидетельствует о том, что услуги по погребению относятся к муниципальным нуждам. Следовательно, в случае отсутствия на территории городского округа специализированной службы по вопросам похоронного дела, созданной органом местного самоуправления в соответствии с законом о погребении, функции данной службы передаются по итогам публичных процедур.

Руководствуясь пунктом 1 части 8 статьи 44 ФЗ от 26.07.2006 N 135 – ФЗ "О защите конкуренции" в отношении Совета депутатов г. Новосибирска возбуждено дело №53 от 25.08.2014 о нарушении антимонопольного законодательства.

26.08.2014 ООО «Похоронный дом Осирис» представило следующее дополнение к заявлению (вх. №9221).

В августе 2011 г. в ООО «Похоронный дом Осирис» обратились граждане, с которыми были заключены договоры об оказании ритуальных услуг.

Для получения разрешения на захоронение представитель заявителя обратился в МБУ «Ритуальные услуги», которое мэрия г. Новосибирска наделила функциями органа местного самоуправления.

В свою очередь Городской совет своим решением № 253 от 24 мая 2006 года с

изменениями и дополнениями 21.12.2011 №516, указал, что место для захоронения выделяется структурным подразделением МБУ «Ритуальные услуги» (п.2.2), на основании п. 8.2. МБУ «Ритуальные услуги» выдает пропуск для проезда катафалка на кладбище.

В вышеуказанных случаях обращения граждан в адрес ООО «Похоронный дом Осирис» для заключения договора на организацию похорон покойного представитель заявителя обратился в адрес МБУ «Ритуальные услуги» для получения специального разрешения для копки могилы своими силами и за свой счет облагораживание могилы, въезда катафалка на территорию кладбища с телом покойного но получил безосновательный отказ, который получен в присутствии двух свидетелей. Чтобы не сорвать похороны и выполнить все взятые на себя обязательства заявитель был вынужден в части расторгнуть договор и разъяснить клиенту, что МБУ «Ритуальные услуги» не дает разрешение на копку могилы, на въезд катафалка, и облагораживание могилы и что договор должен быть заключен непосредственно с МБУ «Ритуальные услуги» тем самым из за незаконных действий МБУ «Ритуальные услуги» ООО «Похоронный дом Осирис» не получил прибыль.

10.09.2014 ООО «Похоронный дом Осирис» представило следующее дополнение к заявлению (вх. №10014).

Заявитель считает, что МБУ «Ритуальные услуги» подлежит привлечению в качестве ответчика, поскольку своим доминирующим положением на рынке похоронных услуг препятствует введению законной предпринимательской деятельности, это выражается в отказе в выдаче разрешений для проведения разного рода работ на кладбищах. Новые формы и правовой статус бюджетных учреждений вводятся Федеральным законом от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Закон №83-ФЗ).

ООО «Похоронный дом Осирис» полагает, что в действиях МБУ «Ритуальные услуги» усматривается нарушение антимонопольного законодательства, предусмотренное ст. 10 ФЗ «О защите конкуренции», это выражается в запрете проведения каких либо работ на территории кладбищ, которые обслуживает МБУ «Ритуальные услуги».

ООО «Похоронный дом Осирис» считает, что помимо указанных в определении по делу №53 о назначении дела о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению пунктов Порядка деятельности общественных кладбищ на территории г. Новосибирска, утвержденного Решением городского совета Новосибирска № 253 от 24.05.2006 (в ред. от 25.06.2014), нарушают антимонопольное законодательство также пункты 2.2, 2.3, 8.1, 8.2 указанного порядка.

Совет депутатов г. Новосибирска представил следующие объяснения по делу №53 (письмо вх. №10074 от 16.09.2014).

Порядок №253 принят Советом в соответствии с требованием части 4 статьи 18 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Федеральный закон № 8-ФЗ), согласно которой порядок деятельности

общественных кладбищ определяется органами местного самоуправления.

Согласно пункту 1.2 Порядка № 253 общественные кладбища на территории города Новосибирска являются муниципальной собственностью и находятся в ведении мэрии города Новосибирска, что соответствует части 1 статьи 16 Федерального закона № 8-ФЗ, согласно которой общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления.

Согласно пункту 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относится организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Аналогичная норма содержится в части 2 статьи 25 ФЗ №8-ФЗ, согласно которой организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

В связи с этим, пунктом 23 статьи 9 Устава г. Новосибирска к вопросам местного значения города Новосибирска отнесены организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения. Полномочиями по решению данного вопроса местного значения наделена мэрия города Новосибирска в соответствии с пунктом 23 части 4 статьи 42 Устава г. Новосибирска.

Частью 2 статьи 25 ФЗ №8-ФЗ также предусмотрено, что погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

В связи с этим, мэрией города Новосибирска распоряжением от 26.01.2005 № 345-р создана муниципальная специализированная служба по вопросам похоронного дела - муниципальное бюджетное учреждение города Новосибирска «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Ритуальные услуги» (сокращенное наименование - МБУ «Ритуальные услуги»).

Статьей 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» закреплено, что бюджетное учреждение - это некоммерческая организация, созданная муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления.

Кроме того, согласно пункту 1 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления городских округов создают муниципальные учреждения.

Таким образом, целью создания МБУ «Ритуальные услуги» является непосредственное исполнение функций мэрии города Новосибирска по погребению умершего, оказанию услуг по погребению и содержанию мест захоронения.

Учитывая, что мэрией города Новосибирска создано МБУ «Ритуальные услуги», непосредственно осуществляющее функции по погребению умершего оказанию

услуг по погребению и содержанию мест захоронения, Порядком № 253 к функциям МБУ «Ритуальные услуги» отнесены оспариваемые заявителями функции, а именно:

1) предоставление участка земли для погребения умершего на основании оформленного заказа на предоставление участка земли в МБУ «Ритуальные услуги» (пункт 2.3 Порядка № 253), предоставление ниши в колумбарии (пункт 2.11 Порядка № 253). Осуществление данных функций невозможно иными хозяйствующими субъектами, так как согласно пункту 1.2 Порядка № 253 общественные кладбища на территории города Новосибирска, а также земельные участки, на которых они расположены, являются муниципальной собственностью. Согласно пункту 1 части 2 статьи 42 Устава города Новосибирска мэрия города Новосибирска владеет, пользуется и распоряжается муниципальным имуществом города Новосибирска в порядке, определяемом Советом. Таким образом, данную функцию осуществляет созданное мэрией г. Новосибирска МБУ «Ритуальные услуги», что соответствует законодательству.

2) Регистрация захоронений (семейного захоронения) в книгу регистрации захоронения (семейного захоронения), их вечное хранение в архиве МБУ «Ритуальные услуги» (пункт 2.8 Порядка № 253). Реализация данной функции МБУ «Ритуальные услуги» неразрывно связано с вышеуказанной его функцией. Только орган местного самоуправления (в рассматриваемом случае наделенное соответствующими функциями МБУ «Ритуальные услуги» может гарантировать вечное хранение указанных сведений.

3) Выдача удостоверения о захоронении (п. 2.11 Порядка №253), выдача паспорта семейного захоронения (пункт 3. 11.3 Порядка № 253). Реализация данных функций МБУ «Ритуальные услуги» неразрывно связано с вышеуказанной его функцией по предоставлению земельного участка для захоронения. Удостоверение, паспорт являются документами установленного образца.

4) Выбор секторов, предназначенных для размещения семейных захоронений (пункт 3.2 Порядка № 253), перерегистрация семейных захоронений (пункт 3.11.4 Порядка № 253), контроль за содержанием семейных захоронений и принятием мер к устранению выявленных нарушений (пункт 3.11.6 Порядка №253). Реализация данных функций осуществляется на территориях общественных кладбищ. Общественные кладбища на территории города Новосибирска являются муниципальной собственностью, следовательно, распоряжаться указанной собственностью, а также проводить отбор секторов, вправе исключительно органы местного самоуправления (в рассматриваемом случае наделенное соответствующими функциями МБУ «Ритуальные услуги»).

5) Пунктами 4.1-4.3, 4.7, 4.10 Порядка №253 закреплено, что:

– все работы на кладбищах, связанные с установкой (заменой) надмогильных сооружений (памятников, оград, цветников, цоколей и других сооружений), могут производиться только с уведомления администрации кладбища;

– обращаться в администрацию кладбища по поводу установки (замены) надмогильных сооружений имеет право лицо, ответственное за захоронение, либо его представитель;

- надмогильные сооружения на захоронении устанавливаются в пределах предоставленного участка земли;

- установка (замена) надмогильных сооружений подлежит обязательной регистрации администрацией кладбища в книге регистрации установки надмогильных сооружений;

- с целью создания единого архитектурного стиля на территориях, расположенных в непосредственной близости от участков земли, предназначенных для погребения умерших (погибших), имеющих особые заслуги перед государством и городом Новосибирском, установка надмогильных сооружений производится по согласованию с МБУ «Ритуальные услуги».

- с осуществлением контроля за соблюдением на территории общественных кладбищ находящихся в муниципальной собственности, установленных правил и требований, предъявляемых к осуществлению деятельности по облагораживанию могил в рамках предоставленного земельного участка, в том числе, с целью недопущения нарушения или повреждения соседних надмогильных сооружений и т.д. При этом МБУ «Ритуальные услуги» осуществляет именно контрольные, удостоверительные функции, а не функции по непосредственной установке надмогильных сооружений которые имеют право осуществлять также и хозяйствующие субъекты.

б) Ответственность за организацию похоронного обслуживания на территории кладбища, благоустройство мест захоронения и санитарное состояние территории кладбища возлагается на администрацию кладбища, которая обязана обеспечить:

- своевременную подготовку могил, подготовку регистрационных знаков;

- соблюдение установленных норм предоставления участков земли для погребения, санитарных норм и правил подготовки могил;

- работу поливочного водопровода, общественных туалетов, освещения, систематическую уборку дорог общего пользования, проходов и других участков хозяйственного назначения (кроме захоронений);

- оказание услуг по уходу за захоронением, установке (замене) надмогильных сооружений и уходу за ними, принятие надмогильных сооружений на сохранность (то есть администрация не вправе отказать в предоставлении данной услуги в случае обращения ответственного лица. Указанные услуги вправе оказывать также хозяйствующие субъекты;

- сохранность механизмов, инвентаря и принятых на сохранность надмогильных сооружений;

- вывоз мусора, благоустройство кладбища;

- постоянное содержание в надлежащем порядке братских могил и захоронений, находящихся под охраной государства, воинских участков;

- соблюдение требований пожарной безопасности;

- проведение мероприятий по озеленению кладбища и уходу за зелеными насаждениями общего пользования;
- своевременный ремонт сооружений кладбищ;
- содержание в исправном состоянии здания, инженерного оборудования, машин и механизмов.

Указанные функции администраций кладбищ связаны в целом с обеспечением и организацией похоронного обслуживания и содержанием мест захоронения на территории общественных кладбищ.

7) Пунктами 6.2.1, 6.2.3, 6.2.4, 6.2.7 Порядка № 253 закреплено, что в отношении захоронений, находящихся в ненадлежащем состоянии, на которых отсутствуют сведения о погребенных и возраст которых составляет 15 и более лет, администрация кладбища обязана:

- пригласить комиссию МБУ «Ритуальные услуги» и представителя администрации соответствующего района города Новосибирска для составления акта осмотра состояния захоронения и надмогильного сооружения;
- зарегистрировать захоронение и надмогильное сооружение в книге регистрации старых захоронений и надмогильных сооружений;
- выставить на захоронении трафарет с предупреждением лица, ответственного за захоронение, о необходимости приведения захоронения в надлежащее состояние в течение двух лет;
- при наличии надмогильных сооружений, стоимость которых превышает пятьсот рублей и при отсутствии заинтересованных лиц в течение двух лет с момента установления трафарета на захоронении, передать необходимые материалы МБУ «Ритуальные услуги» для обращения в суд о признании надмогильных сооружений бесхозяйными

Указанные функции администраций кладбищ закреплены, в том числе, по вышеизложенным основаниям, за МБУ «Ритуальные услуги». Администрация кладбища, являясь структурным подразделением МБУ «Ритуальные услуги», выполняет функции МБУ «Ритуальные услуги», возложенные на него мэрией города Новосибирска, в ведении которой находятся общественные кладбища. Вышеперечисленные услуги прямо вытекают из формулировки «в ведении», что предполагает функции по контролю, обеспечению сохранности, безопасности и пр. на территории общественных кладбищ.

Согласно части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещается принимать акты, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов, в частности запрещаются установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку иное приобретение, обмен товаров. Советом в Порядке № 253 установлено, что реализацию отдельных полномочий мэрии города Новосибирска (которые не могут в силу действующего законодательства осуществлять иные хозяйствующие

субъекты), в части организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения осуществляет МБУ «Ритуальные услуги», созданное специально для выполнения указанных полномочий, что полностью соответствует действующему законодательству и не является нарушением части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Комиссия Новосибирского УФАС России на своем заседании выслушала доводы представителя ООО «Похоронный дом «Осирис», ООО «СибЭкос» изложенные в заявлении.

Комиссия Новосибирского УФАС России на своем заседании выслушала доводы представителей Совета Депутатов г. Новосибирска, изложенные в объяснении по делу.

Комиссия Новосибирского УФАС России на своем заседании выслушала доводы представителя заинтересованного лица МБУ «Ритуальные услуги» «...», которая пояснила следующее.

МБУ «Ритуальные услуги» создано в соответствии с ФЗ от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в целях обеспечения исполнения полномочий органов местного самоуправления по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения. МБУ «Ритуальные услуги» не является хозяйствующим субъектом. Это некоммерческая организация. В уставе МБУ «Ритуальные услуги» прописано, что оно вправе осуществлять деятельность, приносящую доход. На договорной основе МБУ «Ритуальные услуги» может осуществить копку могил. Но денежные средства от такой деятельности идут на цели, для которых создано учреждение, в частности, для содержания мест захоронения.

Комиссия Новосибирского УФАС России на своем заседании выслушала доводы представителя заинтересованного лица департамента промышленности, инноваций и предпринимательства, привлеченного по ходатайству Совета депутатов г. Новосибирска, «...» которая пояснила следующее.

В соответствии с п. 23 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 №135 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения относятся организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Согласно п. 2 ст. 25 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» 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.

Статьей 29 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» предусмотрено, что органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с указанным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших.

Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела

определяется органами местного самоуправления районов, поселений и городских округов.

Согласно п. 21 ч. 4 ст. 42 Устава города Новосибирска, принятого решением городского Совета Новосибирска от 27.06.2007 № 616, обеспечение организации ритуальных услуг и содержание мест захоронения относится к полномочиям мэрии города Новосибирска.

Из содержания п. 1 ст. 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают следующими полномочиями, в частности, создают муниципальные предприятия и учреждения, финансируют муниципальные учреждения, формируют и размещают муниципальный заказ, устанавливают тарифы на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами.

В силу п. 4 ст. 51 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Во исполнение вышеуказанных норм законодательства распоряжением мэрии города Новосибирска от 26.01.2005 № 345-р было создано муниципальное бюджетное учреждение «Ритуальные услуги». Распоряжением мэрии города Новосибирска от 16.02.2005 № 891-р были внесены изменения в наименование учреждения - муниципальное бюджетное учреждение «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Ритуальные услуги».

Решением Совета депутатов г. Новосибирска от 09.10.2007 № 707 «О департаменте промышленности, инноваций и предпринимательства мэрии города Новосибирска», утверждено Положение о департаменте промышленности, инноваций и предпринимательства мэрии города Новосибирска (далее именуемое - Положение). В соответствии с указанным Положением организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к основным задачам департамента промышленности, инноваций и предпринимательства мэрии города Новосибирска (пункт 2.3.), обеспечение организации похоронного дела, ритуальных услуг и содержания мест захоронения - к функциям департамента (пункт 3.20).

Принимая во внимание указанное, МБУ «Ритуальные услуги» является организацией, созданной для обеспечения исполнения полномочий органов местного самоуправления по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения, в порядке, предусмотренном действующим законодательством. Полномочия, которыми наделено МБУ «Ритуальные услуги» в соответствии с Уставом, также соответствуют полномочиям, предоставленным учреждению в соответствии с вышеуказанными нормами действующего законодательства. В связи с указанным, в действиях Совета депутатов города Новосибирска нарушение антимонопольного законодательства отсутствует.

Рассмотрев материалы дела, выслушав доводы лиц, участвующих в деле Комиссия Новосибирского УФАС России приходит к следующим выводам.

Пунктами 1 и 4 статьи 18 Закона о погребении установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, данные органы также определяют порядок деятельности общественных кладбищ. Согласно пункту 2 статьи 25 названного Закона организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. При этом погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

Подпунктом 23 части 1 статьи 16 Закона о местном самоуправлении организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения городского округа. При этом из положений части 3 статьи 17 и части 1 статьи 2 данного Закона следует, что решение вопросов местного значения осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Возможность передачи общественных кладбищ в ведение хозяйствующего субъекта и наделения хозяйствующего субъекта полномочиями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения указанными законами не предусмотрена.

В части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции содержится запрет на совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов. Часть 1 названной статьи запрещает органам местного самоуправления принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

ФЗ «О погребении и похоронном деле» не определен порядок подготовки могилы под захоронение на общественных кладбищах. Таким образом, любой гражданин или организация вправе собственными силами производить копку могил. Данные услуги не относятся к муниципальным нуждам.

Решением городского совета Новосибирска №253 от 24.05.2006 утвержден порядок деятельности общественных кладбищ на территории г. Новосибирска (далее – порядок). В соответствии с пунктом 2.2 Порядка (в ред. решений Совета депутатов г. Новосибирска от 28.04.2010 N 13, от 21.12.2011 N 516) заказы на предоставление участков земли для погребения умерших оформляются в муниципальной специализированной службе по вопросам похоронного дела - муниципальном бюджетном учреждении города Новосибирска "Специализированная служба по вопросам похоронного дела "Ритуальные услуги" (далее по тексту - МБУ "Ритуальные услуги").

В соответствии с нормами Порядка к функциям МБУ «Ритуальные услуги» отнесены: предоставление участка земли для погребения умершего (п. 2.3), регистрация захоронения в книге регистрации захоронений, книге регистрации семейных захоронений, их хранение в архиве МБУ "Ритуальные услуги" (п. 2.8), выдача удостоверений о захоронении (п. 2.11), предоставление ниши в колумбарии (п. 2.13), выбор секторов, предназначенных для размещения семейных захоронений

(п. 3.2), оформление и выдача паспорта семейного захоронения (п. 3.11.3), перерегистрация семейных захоронений (п. 3.11.4), контроль за надлежащим содержанием семейных захоронений и принимает меры к устранению выявленных нарушений (п. 3.11.6), контроль за установкой (заменой) надмогильных сооружений (памятников, оград, цветников, цоколей и других сооружений) (п. 4.1- 4.3), регистрация установки надмогильных сооружений в книге регистрации установки надмогильных сооружений (п. 4.7), согласование установки надмогильных сооружений на территориях, расположенных в непосредственной близости от участков земли, предназначенных для погребения умерших (погибших), имеющих особые заслуги перед государством и городом Новосибирском (п. 4.10), составления совместно с представителем администрации соответствующего района акта осмотра состояния захоронения и надмогильного сооружения (п. 6.2.1), регистрация захоронений и надмогильных сооружений в книге регистрации старых захоронений и надмогильных сооружений (п. 6.2.3), предупреждение лиц о необходимости привести захоронение в надлежащее состояние (п. 6.2.4), обращение в суд для признания надмогильных сооружений бесхозными (п. 6.2.7).

В соответствии с п. 5.1 Порядка ответственность за организацию похоронного обслуживания на территории кладбища, благоустройство мест захоронения и санитарное состояние территории кладбища возлагается на администрацию кладбища, которая обязана обеспечить:

своевременную подготовку могил, подготовку регистрационных знаков;

соблюдение установленных норм предоставления участков земли для погребения, санитарных норм и правил подготовки могил;

работу поливочного водопровода, общественных туалетов, освещения, систематическую уборку дорог общего пользования, проходов и других участков хозяйственного назначения (кроме захоронений);

оказание услуг по уходу за захоронением, установке (замене) надмогильных сооружений и уходу за ними, принятие надмогильных сооружений на сохранность;

сохранность механизмов, инвентаря и принятых на сохранность надмогильных сооружений;

вывоз мусора, благоустройство кладбища;

постоянное содержание в надлежащем порядке братских могил и захоронений, находящихся под охраной государства, воинских участков;

соблюдение требований пожарной безопасности;

проведение мероприятий по озеленению кладбища и уходу за зелеными насаждениями общего пользования;

своевременный ремонт сооружений кладбищ;

содержание в исправном состоянии здания, инженерного оборудования, машин и механизмов.

Указанные положения приняты Советом депутатов г. Новосибирска и действуют в настоящее время.

Исходя из п.п. 1, 4 ст. 18, п.2 ст. 25 Закона о погребении, п./п. 23 ч.1 ст.16 Закона о местном самоуправлении, перечисленные функции и полномочия МБУ «Ритуальные услуги» относятся к функциям и полномочиям органа местного самоуправления.

МУ г. Новосибирска «Ритуальные услуги» создано 26.01.2005 распоряжением мэрии г. Новосибирска №345-р. 16.02.2005 указанная организация переименована в МУ г. Новосибирска «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Ритуальные услуги» (распоряжение мэрии г. Новосибирска №891-р от 16.02.2005).

Предметом и видами деятельности учреждения определены:

- организация работы и содержание мест захоронения;
- осуществление на договорной основе комплекса услуг по организации похорон, захоронению, перезахоронению и уходу за могилами;
- материально-техническое обеспечение ритуально-похоронной деятельности учреждения и развитие его объектов (п.1 Распоряжения мэрии г. Новосибирска №345-р от 26.01.2005).

МУ г. Новосибирска «Ритуальные услуги» представило Новосибирскому УФАС России Устав МБУ г. Новосибирска «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Ритуальные услуги», утвержденный 07.11.2012 № 85-од.

В соответствии с пунктом 1.5 Устава учреждение является некоммерческой организацией.

Предметом и видами деятельности Учреждения в соответствии с п. 2.2 Устава являются:

- организация работ по содержанию и благоустройству кладбищ города Новосибирска и мест захоронения, уходу за могилами (уборка участка вокруг холма могилы, восстановление опавшей могилы, снятие и установка ограды, креста, снятие цветника, демонтаж памятника), и связанные с ними услуги;
- предоставление места для захоронения, в том числе сервисного семейного захоронения, предоставления склепа;
- услуги по передаче колумбарной ячейки в бессрочное пользование;
- проведение работ по копке могилы;
- осуществление на договорной основе комплекса услуг по организации похорон умерших (погибших), не имеющих супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего или при невозможности осуществить ими погребение, а также при Отсутствии иных лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение, кроме того, услуг по перезахоронению (эксгумации);
- услуги по предоставлению траурного зала;

- захоронение биологических останков умерших;
- захоронение праха животных;
- организация и предоставление торговых мест, рабочих мест и зон, торгово-выставочных площадок на общественных кладбищах города Новосибирска;
- предоставление бесплатных услуг информационно-справочной службы по вопросам похоронного дела;
- материально-техническое обеспечение ритуально-похоронной деятельности Учреждения и развитие его объектов.

Учреждение может осуществлять приносящую доход деятельность: организация работ по содержанию и благоустройству кладбищ города Новосибирска и мест захоронения, уходу за могилами (уборка участка вокруг холма могилы, восстановление опавшей могилы, снятие и установка ограды, креста, снятие цветника, демонтаж памятника), и связанные с ними услуги (п. 2.6 Устава):

- предоставление места для захоронения, в том числе сервисного семейного
- захоронения, предоставление склепа;
- услуги по передаче колумбарной ячейки в бессрочное
- пользование; проведение работ по копке могилы;
- осуществление на договорной основе комплекса услуг по организации похорон умерших (погибших), не имеющих супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего или при невозможности осуществить ими погребение, а также при отсутствии иных лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение, кроме того, услуг по перезахоронению (эксгумации);
- услуги по предоставлению траурного зала;
- захоронение биологических останков умерших;
- захоронение праха животных и т.д.

Директором МБУ «Ритуальные услуги» утвержден прейскурант на услуги учреждения с 02.01.2014. ООО «Осирис» представлена копия чека от 27.08.2011 по оплате услуг по копке могилы в сумме 4305 руб (умерший "...").

Таким образом, из Распоряжения мэрии г. Новосибирска №345-р от 26.01.2005, устава МБУ «Ритуальные услуги», представленного МБУ «Ритуальные услуги» прейскуранта на услуги учреждения, копии указанного чека следует, что МБУ «Ритуальные услуги» осуществляет деятельность, приносящую ему доход.

В соответствии со ст. 4 ФЗ № 135-ФЗ «О защите конкуренции», под хозяйствующим субъектом понимается индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Поскольку МБУ «Ритуальные услуги» осуществляет деятельность, приносящую ему доход, оно является хозяйствующим субъектом в понятии, установленном статьей 4 Федерального закона № 135-ФЗ и работает на рынке организации похорон и оказания, связанных с ними услуг.

Как следует из Распоряжения мэрии г. Новосибирска №345-р от 26.01.2005, МБУ «Ритуальные услуги» с момента своего создания имело право на договорной основе оказывать услуги по организации похорон, захоронению, перезахоронению и уходу за могилами, следовательно, являлось хозяйствующим субъектом.

Таким образом, наделение Городским Советом Новосибирска хозяйствующего субъекта МБУ г. Новосибирска «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Ритуальные услуги» функциями органа местного самоуправления в соответствии с Порядком деятельности общественных кладбищ на территории г. Новосибирска, утвержденным Решением городского совета Новосибирска № 253 от 24.05.2006 (в ред. от 25.06.2014) (п.п. 2.3, 2.8, 2.11, 2.13, 3.2, 3.11.4 3.11.6, 4.1- 4.3, 4.7, 4.10, 5.1, 6.2.1, 6.2.3, 6.2.4, 6.2.7) приводит к совмещению функций хозяйствующего субъекта и органа местного самоуправления и нарушает ч. 3 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции».

В соответствии с п. 2.2 Порядка заказы на предоставление участков земли для погребения умерших оформляются в муниципальной специализированной службе по вопросам похоронного дела - муниципальной бюджетном учреждении города Новосибирска "Специализированная служба по вопросам похоронного дела "Ритуальные услуги". В соответствии с п. 8.1 Порядка, по территориям кладбищ запрещается движение транспортных средств, за исключением случаев:

передвижения катаральных транспортных средств и сопровождающего транспорта, образующих похоронную процессию;

посещения мест захоронения;

установки (замены) надмогильных сооружений;

содержания и благоустройства кладбищ, могил, надмогильных сооружений и ниш в колумбариях.

Въезд транспортных средств на территории кладбищ является бесплатным.

Согласно п. 8.2 Порядка 8.2. катафальное транспортное средство должно иметь пропуск на проезд на территорию кладбища, который выдается лицу, ответственному за захоронение, МБУ "Ритуальные услуги" при оформлении заказа на предоставление участка земли для погребения умершего.

Новосибирское УФАС России принимает доводы ООО «Похоронный дом Осирис» о несоответствии п. 2.2, 8.2 Порядка ч.3 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции», поскольку в них МБУ «Ритуальные услуги» также наделяется вышеуказанными функциями органа местного самоуправления по организации ритуальных услуг. О несоответствии п. 2.3 антимонопольному законодательству указано выше. В определении о назначении дела № 53 к рассмотрению он указан.

П. 8.1 Порядка устанавливает запрет на передвижение транспортных средств на кладбище, за исключением случаев:

- передвижения катафальных транспортных средств и сопровождающего транспорта, образующих похоронную процессию;
- посещения мест захоронения;
- установки (замены) надмогильных сооружений;
- содержания и благоустройства кладбищ, могил, надмогильных сооружений и ниш в колумбариях.

Данная норма распространяется на всех лиц, в том числе хозяйствующих субъектов. В ней отсутствует нарушение антимонопольного законодательства.

Наделение МБУ «Ритуальные услуги» указанными функциями органа местного самоуправления предоставляет ему конкурентные преимущества перед другими хозяйствующими субъектами, также работающими на рынке организации похорон, включая услуг по копке могил, может повлечь препятствование деятельности конкурентам на данном рынке путем отказов в проведении работ на кладбищах (например, копка могил, установка надмогильных сооружений и др.), возникновению у них убытков. Результатом таких действий может стать уход таких хозяйствующих субъектов с рынка организации похорон, включая услуг по копке могил на кладбищах, находящихся в ведении МБУ «Ритуальные услуги» и сокращение хозяйствующих субъектов на данном рынке, что является в соответствии п.17 ст.4 ФЗ «О защите конкуренции» признаком ограничения конкуренции.

Комиссия Новосибирского УФАС России отказывает ООО «Похоронный дом Осирис» в привлечении МБУ «Ритуальные услуги» в качестве ответчика по следующим основаниям.

ФЗ от 26.07.2006 N 135 – ФЗ "О защите конкуренции" не содержит нормы, позволяющей возбуждать и рассматривать дела о нарушении антимонопольного законодательства, выразившегося в осуществлении функций органа местного самоуправления в отношении хозяйствующего субъекта.

Часть 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» устанавливает запрет на совмещение функций органа власти и функций хозяйствующих субъектов и наделение хозяйствующих субъектов функциями органа власти.

МБУ «Ритуальные услуги» создано мэрией г. Новосибирска. В соответствии с п. 2 ст. 9.2 ФЗ от 12.01.1996 N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" Бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами и уставом.

МБУ «Ритуальные услуги» осуществляет свою деятельность в соответствии с уставом, утвержденным Департаментом промышленности, инноваций и предпринимательства.

Таким образом, Новосибирским УФАС России правомерно возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Департамента промышленности, инноваций и предпринимательства мэрии г. Новосибирска,

наделившего МБУ «Ритуальные услуги» функциями органа местного самоуправления.

Что касается отказов МБУ «Ритуальные услуги» в выдаче разрешений для проведения разного рода работ на кладбищах, то необходимо учитывать следующее.

В соответствии с частью 1 статьи 10 ФЗ «О защите конкуренции» запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц.

Доминирующим положением признается положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) или нескольких хозяйствующих субъектов (групп лиц) на рынке определенного товара, дающее такому хозяйствующему субъекту (группе лиц) или таким хозяйствующим субъектам (группам лиц) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам (ч.1 ст. 5 ФЗ «О защите конкуренции»).

Согласно п. 1 ст. 4 ФЗ «О защите конкуренции» под товаром понимается объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот.

Предоставление места для захоронения, выдача разрешений на проведение каких-либо работ на кладбище и иные функции органа местного самоуправления в сфере организации ритуальных услуг не являются товаром в понимании ФЗ «О защите конкуренции», следовательно, отсутствует и соответствующий товарный рынок, доминирующее положение на нем.

Таким образом, к указанным заявителям действиям МБУ «Ритуальные услуги» неприменима ст. 10 ФЗ «О защите конкуренции».

Комиссия Новосибирского УФАС России не принимает доводы Совета депутатов г.Новосибирска, департамента промышленности, инноваций, предпринимательства мэрии г. Новосибирска о законности наделения МБУ «Ритуальные услуги» функциями органа местного самоуправления, поскольку ч.3 ст. 15 запрещает наделение любых хозяйствующих субъектов функциями органа местного самоуправления.

Таким образом, основания для прекращения рассмотрения дела отсутствуют.

Учитывая изложенные обстоятельства, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 3 статьи 41, частью 1 статьи 49, статьи 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Новосибирского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать Совет депутатов г. Новосибирска нарушившим часть 3 статьи 15 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Нарушение выразилось в

наделении хозяйствующего субъекта МБУ г. Новосибирска «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Ритуальные услуги» функциями органа местного самоуправления по организации ритуальных услуг, содержанию мест захоронения в соответствии с п.п. 2.3, 2.8, 2.11, 2.13, 3.2, 3.11.4 3.11.6, 4.1- 4.3, 4.7, 4.10, 5.1, 6.2.1, 6.2.3, 6.2.4, 6.2.7, 2.2, 8.2 Порядка деятельности общественных кладбищ на территории г. Новосибирска, утвержденным Решением городского совета Новосибирска № 253 от 24.05.2006 (в ред. от 25.06.2014).

2. Признать имеющиеся материалы дела достаточными для выдачи Совету депутатов г. Новосибирска предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства. С целью прекращения нарушения Совету депутатов г. Новосибирска необходимо совершить действия, направленные на обеспечение конкуренции, а именно, в срок до 20.01.2015 внести изменения в Порядок деятельности общественных кладбищ на территории г. Новосибирска, утвержденный Решением городского совета Новосибирска № 253 от 24.05.2006 (в ред. от 25.06.2014), исключив из него наименование конкретного хозяйствующего субъекта МБУ «Ритуальные услуги».

3. Признать, что основания для принятия иных мер по пресечению, 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.

ПРЕДПИСАНИЕ №74

о прекращении нарушения антимонопольного законодательства

18 ноября 2014 г.
Новосибирск

г.

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

Камнева Н.П. – заместитель руководителя управления, председатель Комиссии;

Долженкова Е.В. – начальник отдела контроля органов власти, член Комиссии;

Калинина О.Ю. – главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии,

руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 4 ст. 41, ст. 50 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 18.11.2014 по делу № 53, возбужденному 25.08.2014 г., о нарушении Советом депутатов г. Новосибирска (ул. Красный проспект, 34, г. Новосибирск, 630099) части 3 статьи 15 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Совету депутатов г. Новосибирска прекратить нарушение части 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в наделении хозяйствующего субъекта МБУ г. Новосибирска «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Ритуальные услуги» функциями органа местного самоуправления по организации ритуальных услуг, содержанию мест захоронения в соответствии с п.п. 2.3, 2.8, 2.11, 2.13, 3.2, 3.11.4 3.11.6, 4.1- 4.3, 4.7, 4.10, 5.1, 6.2.1, 6.2.3, 6.2.4, 6.2.7, 2.2, 8.2 Порядка деятельности общественных кладбищ на территории г. Новосибирска, утвержденным Решением городского совета Новосибирска № 253 от 24.05.2006 (в ред. от 25.06.2014).

С целью исполнения настоящего предписания. Совету депутатов г. Новосибирска необходимо совершить действия, направленные на обеспечение конкуренции, а именно, в срок до 20.01.2015 внести изменения в Порядок деятельности общественных кладбищ на территории г. Новосибирска, утвержденный Решением городского совета Новосибирска № 253 от 24.05.2006 (в ред. от 25.06.2014), исключив из него наименование конкретного хозяйствующего субъекта МБУ «Ритуальные услуги».

2. Об исполнении пункта 1 настоящего предписания Совету депутатов г. Новосибирска сообщить в Новосибирское УФАС России 26.01.2015, с приложением подтверждающих документов.

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа ч. 2.6 ст. 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.