

В соответствии с частью 2 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» резолютивная часть решения объявлена на заседании Комиссии Марийского УФАС России 25.08.2009, решение в полном объеме изготовлено 04.09.2009.

Комиссия Марийского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: Зубарев В.В. – и.о. руководителя управления, председатель Комиссии; Агапитова Ю.И. – начальник отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти, член Комиссии; Козырева И.Н. – специалист-эксперт отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти, член Комиссии; Денисов С.Н. – специалист-эксперт отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти, член Комиссии, рассмотрев дело № 02-11/5-09, возбужденное в отношении администрации городского округа «Город Йошкар-Ола» дело № 02-11/5-09 по признакам нарушения части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) в части наделения хозяйствующего субъекта функциями и правами органа местного самоуправления,

У С Т А Н О В И Л А :

Заявитель: дело рассмотрено по собственной инициативе Марийского УФАС России в соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 39 Закона о защите конкуренции.

Ответчик по делу: администрация городского округа «Город Йошкар-Ола» (далее – администрация ГО «Город Йошкар-Ола», Администрация, Ответчик).

Администрация является исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления городского округа «Город Йошкар-Ола» и осуществляет свою деятельность на основании Устава муниципального образования «Город Йошкар-Ола» (далее - Устав), принятого решением городского Собрания муниципального образования «Город Йошкар-Ола» от 29.06.2005 г. № 101-IV, зарегистрированного ЗС и ФР в РМЭ 21.12.2005 г. № RU123150002005001.

Свидетельство о внесении записи в Единый государственный реестр юридических лиц от 17.01.2006 серия <...> № 000886082; ОГРН 1021200772361, ИНН 1215037475.

Высшим должностным лицом, возглавляющим деятельность по осуществлению местного самоуправления является Глава городского округа «Город Йошкар-Ола» (часть 1 статьи 43 Устава).

Глава администрации городского округа «Город Йошкар-Ола» (мэр города) на принципах единоначалия руководит администрацией (часть 1 статьи 51 Устава), издаёт по вопросам своего ведения постановления и распоряжения (часть 5 статьи 52 Устава)

В соответствии с частью 1 статьи 50 Устава к полномочиям администрации городского округа «Город Йошкар-Ола» относятся, в том числе, следующие вопросы:

- формирование и исполнение бюджета городского округа "Город Йошкар-Ола";
- формирование и содержание муниципального архива;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в порядке, установленном городским Собранием;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Администрация городского округа "Город Йошкар-Ола" также осуществляет иные полномочия, установленные федеральным законодательством, законодательством Республики Марий Эл, настоящим Уставом, решениями городского Собрания и не отнесенные к компетенции городского Собрания.

Заинтересованное лицо: Муниципальное предприятие «Трест банно-прачечного и ритуального хозяйства» муниципального образования «Город Йошкар-Ола» (далее – МП «Трест БПРХ», Предприятие).

МП «Трест «БПРХ» является юридическим лицом, коммерческой организацией, наделено имуществом на праве хозяйственного ведения.

Устав МП «Трест «БПРХ» утвержден решением Комитета по управлению имуществом города Йошкар-Олы 19.02.2003 г. № 01-06/77.

Свидетельство о внесении записи в Единый государственный реестр юридических лиц от 04.04.2003 серия <...> № 000435198; ОГРН 2031200411042, ИНН 1215087405.

Предприятие создано в целях осуществления функций по организации похоронного дела, предоставлению услуг по стирке белья, содержанию городских кладбищ, бань и прачечных и получение прибыли (п. 2.1 Устава).

Для достижения целей, указанных выше, Предприятие осуществляет следующие виды деятельности:

- предоставление населению похоронно-ритуальных услуг;

- содержание кладбищ, пляжей, общественных туалетов, бань, прачечных;
- изготовление памятников, цветников;
- торгово-закупочная, посредническая, коммерческая и иные не запрещенные законом виды деятельности (п. 2.2. Устава).

Имущество Предприятия находится в муниципальной собственности Муниципального образования «Город Йошкар-Ола», является неделимым и не может быть распределено по вкладам. Осуществляя право хозяйственного ведения, Предприятие владеет, пользуется и распоряжается закрепленным за ним имуществом в соответствии с целями и видами своей деятельности.

По поручению Федеральной антимонопольной службы от 10.12.2008 № ЦА/33111 Марийским УФАС России проведён анализ нормативных правовых актов, регулирующих вопросы погребения и организации похоронного дела на территориях муниципальных образований Республики Марий Эл, в результате которого установлено, что в соответствии с Порядком деятельности общественных кладбищ города Йошкар-Олы, утверждённым постановлением мэра города Йошкар-Олы от 15.02.2006 г. № 283 (далее - Порядок деятельности кладбищ) общественные кладбища на территории муниципального образования переданы в ведение специализированной службы по вопросам похоронного дела – МП «Трест БПРХ». Названной организации переданы полномочия по выдаче разрешения на погребение, регистрации захоронений, исключительные полномочия по оформлению заказов на захоронение.

По признакам нарушения части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее Закон о защите конкуренции) возбуждено дело № 02-11/5-09 о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Администрации ГО «Город Йошкар-Ола».

Ответчик - администрация ГО «Город Йошкар-Ола» в письменном объяснении от 21.08.2009 г. указал, что в пункте 1 Порядка деятельности кладбищ под словом «ведение» подразумевалось наделение МП «Трест БПРХ» функциями специализированной службы по вопросам похоронного дела в соответствии со статьями 9, 12, 25 и 29 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении). Общественные кладбища г. Йошкар-Олы в установленном порядке в ведение МП «Трест БПРХ» администрацией города не передавались. Документов, подтверждающих указанное обстоятельство, не имеется. Учитывая некорректные формулировки, содержащиеся в Порядке деятельности кладбищ и руководствуясь положениями Закона о погребении, администрацией ГО «Город Йошкар-Ола» издано постановление от 20.08.2009 № 2372 «О внесении изменений в порядок деятельности общественных кладбищ города Йошкар-Олы, утверждённый постановлением мэра города Йошкар-Олы от 15.02.2006 № 283».

На заседании Комиссии представители ответчика поддержали позицию, изложенную в письме Администрации от 21.08.2009 г. и пояснили, что постановлением от 20.08.2009 № 2372 из Порядка деятельности кладбищ были исключены ряд пунктов, в частности был исключен пункт 1.1 о передаче в ведение МП «Трест БПРХ» общественных муниципальных кладбищ г. Йошкар-Олы.

Содержание общественных кладбищ г. Йошкар-Олы осуществляется МП «Трест БПРХ» в соответствии с Уставом предприятия и Законом о погребении. Разрешение на захоронение выдается структурным подразделением Администрации – Управлением городского хозяйства.

Представители заинтересованного лица – МП «Трест БПРХ» на заседании Комиссии поддержали доводы Ответчика и пояснили, что предприятие осуществляет свою деятельность, в том числе по содержанию общественных кладбищ, в соответствии с Уставом, архивные документы переданы предприятию Министерством строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства РМЭ.

Заслушав объяснения сторон, исследовав представленные материалы и доказательства, Комиссия Марийского УФАС России установила следующее.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального образования отнесена организация ритуальных услуг и содержания мест захоронения (пункт 22 статьи 14 Закона), формирование архивных фондов поселения (пункт 17 статьи 14 Закона).

Во исполнение указанного Закона постановлением мэра г. Йошкар-Олы от 15.02.2006 № 283 утверждены Порядок деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела (далее – Порядок деятельности специализированной службы) и Порядок деятельности общественных кладбищ города Йошкар-Олы, приняты постановления от 23.12.2005 № 3319 «Об утверждении стоимости и требований к качеству услуг, предоставляемых на безвозмездной основе супругу, близким родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя

обязанность осуществить погребение умершего» (далее постановление № 3319), от 10.06.2009 г. № 1538 «Об утверждении стоимости и требований к качеству услуг, предоставляемых на безвозмездной основе супругу, близким родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего» (далее постановление №1538).

Пунктом 2 постановления № 1538 постановление № 3319 признано утратившим силу за исключением пункта 2.

Согласно пункту 2 постановления № 3319 специализированной службой по вопросам похоронного дела определено МП «Трест БПРХ».

Специализированная служба по вопросам похоронного дела осуществляет деятельность в соответствии с порядком, утверждённым органом местного самоуправления.

Согласно Порядку деятельности специализированной службы заказ на оказание ритуальных услуг оформляется договором (счет-заказ) (пункт 4) при предъявлении лицом, взявшим на себя ответственность по организации похорон, паспорта или иного документа, удостоверяющего личность, **разрешение на погребение** выдается администрацией кладбища **только на основании предъявленного свидетельства о смерти, выданного органами ЗАГС и счета-заказа** (пункт 8).

Общественные муниципальные кладбища г. Йошкар-Олы переданы в ведение специализированной службы по вопросам похоронного дела - МП «Трест БПРХ» в соответствии с пунктом 1.1 Порядка деятельности кладбищ.

В соответствии с Порядком деятельности кладбищ захоронение на кладбищах производится после оформления заказа (пункт 2.2.); отвод земельного участка производится в соответствии с установленными нормами (пункт 2.4); **заказы на захоронение на кладбищах оформляются только через приемные пункты специализированной службы по вопросам похоронного дела**, как правило, за сутки до погребения с учетом вероисповедания и национальных традиций умерших (пункт 2.3); захоронение в родственные могилы или на свободном месте родственного участка производится **с разрешения** администрации кладбища по письменному заявлению граждан, на которых зарегистрирована могила (пункт 2.8); каждое захоронение регистрируется администрацией кладбища в книге установленной администрацией специализированной службы формы с указанием номеров участка захоронения и могилы, книга подлежит вечному хранению (пункт 2.12); все работы на кладбище, связанные с установкой надмогильных сооружений (памятников, цветников, оград, цоколей и т.п.) и благоустройством мест захоронения (восстановление опавших могил, укладка тротуарной плитки и т.п.), производятся **только с разрешения** администрации кладбища (пунктом 3.1).

Постановлением № 1538 утверждены стоимость и требования к качеству услуг, предоставляемых на безвозмездной основе супругу, близким родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, в соответствии с пунктом 4 перечня услуг погребение включает в себя разметку места захоронения (отвод участка под новое захоронение с отметкой границ согласно санитарным нормам) (пункт 4.1), рытьё могилы и захоронение в летних условиях – вручную, в зимних условиях – механизированным способом (рытьё могилы, опускание гроба в могилу, засыпка могилы, устройство надмогильного холма (пункт 4.2). Согласно примечанию, оплата стоимости услуг, предоставляемых сверх гарантированного перечня услуг по погребению производится за счёт супруга, близких родственников, законного представителя или иного лица, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Правовые основы организации похоронного дела в Российской Федерации как самостоятельного вида деятельности установлены Законом о погребении.

Статьёй 25 Закона о погребении функции по организации похоронного дела возложены на органы местного самоуправления.

Из системного толкования норм Закона о погребении следует, что деятельность по оказанию ритуальных услуг, в том числе услуг по погребению, осуществляется на конкурентном рынке.

Статьёй 6 Закона о погребении установлено, что в случае мотивированного отказа какой-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.

Согласно пункту 1 статьи 9 Закона о погребении специализированные службы на безвозмездной основе оказывают супругам, близким родственникам и другим лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, услуги по погребению согласно гарантированному перечню. При этом расходы специализированной службе возмещаются за счет средств бюджетов, Пенсионного фонда, Фонда социального страхования (часть 3 статьи 9 Закона

о погребении).

В случае, если погребение осуществляется за счёт средств супруга, близких родственников, иных лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение умершего, им выплачивается социальное пособие на погребение (статья 10 Закона о погребении).

Следовательно, Закон о погребении (в частности, статьи 9, 10 Закона о погребении) предусматривает как безвозмездное оказание ритуальных услуг специализированной службой органа местного самоуправления, так и осуществление погребения за свой счет с последующим получением социального пособия. В последнем случае супругам, близким родственникам и другим лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего родственника, могут быть оказаны ритуальные услуги (в том числе услуги по погребению) любым лицом, оказывающим данного рода услуги и организующим свою деятельность в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения согласно статье 17 Закона о погребении.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления 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).

Наделение МП «Трест БПРХ» исключительными полномочиями по оформлению заказов на захоронение на общественных муниципальных кладбищах г. Йошкар-Олы может иметь своим результатом устранение конкуренции на указанном сегменте рынка ритуальных услуг и противоречит части 1 статьи 15 закона о защите конкуренции.

Законом о погребении установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления; порядок их деятельности определяется органами местного самоуправления (статья 18 Закона). Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, Законом не предусмотрена.

Частью 4 статьи 16 Закона о погребении установлено, что предоставление земельного участка для размещения места погребения осуществляется органами местного самоуправления.

Согласно части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления.

В нарушение части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции МП «Трест БПРХ» наделён функциями и правами органа местного самоуправления, а именно:

- 1) общественные муниципальные кладбища г. Йошкар-Олы переданы в ведение предприятия (пункт 1.1 Порядка деятельности кладбищ);
- 2) по организации похоронного дела:
 - выдаче разрешений на погребение (пункт 8 Порядка деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела);
 - выдаче разрешений на захоронение в родственные могилы или на свободном месте родственного участка (пункт 2.8. Порядка деятельности кладбищ);
 - выдаче разрешений на захоронение урн с прахом в землю на родственных участках (пункт 2.10 Порядка деятельности кладбищ);
 - выдаче разрешений на установку надмогильных сооружений и благоустройство мест захоронения (пункт 3.1. Порядка деятельности кладбищ);
 - отвод земельных участков под захоронения (пункт 2.4 Порядка деятельности кладбищ);
 - регистрация захоронений, памятников и других надмогильных сооружений (пункты 2.12 и 3.7 Порядка деятельности кладбищ).

Таким образом, Администрацией созданы условия, при которых МП «Трест БПРХ» осуществляет контроль и координацию деятельности хозяйствующих субъектов – конкурентов, действующих на рынке ритуальных услуг путём осуществления полномочий, переданных ему органом местного самоуправления. Передача указанных полномочий создаёт преимущественные условия деятельности предприятия по отношению к другим субъектам рынка.

После возбуждения дела № 02-11/5-09 о нарушении антимонопольного законодательства Администрацией городского округа «Город Йошкар-Ола» издано постановление от 20 августа 2009 года № 2372 «О внесении изменений в порядок деятельности общественных кладбищ города Йошкар-Олы, утвержденный постановлением мэра города Йошкар-Олы от 15.02.2006 № 283», которым в частности исключен из Порядка деятельности кладбищ пункт 1.1 устанавливающий, передачу в ведение МП «Трест банно-прачечного и ритуального хозяйства» общественных муниципальных кладбищ г. Йошкар-Олы; в пункте 3.1 Порядка деятельности кладбищ слова «производится только с разрешения администрации кладбища» заменены на слова «по

согласованию с администрацией кладбища».

Таким образом, нарушение антимонопольного законодательства в части передачи в ведение МП «Трест БПРХ» общественных муниципальных кладбищ г. Йошкар-Олы Администрацией ГО «Город Йошкар-Ола» устранено в добровольном порядке до принятия решения по существу.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Марий Эл по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, частью 1 статьи 49 и частью 1 статьи 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

р е ш и л а :

1. Признать Администрацию городского округа «Город Йошкар-Ола» нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в части наделения МП «Трест БПРХ» исключительными полномочиями по оформлению заказов на захоронение.

2. Признать Администрацию городского округа «Город Йошкар-Ола» нарушившей часть 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в части наделения МП «Трест БПРХ» функциями и правами органа местного самоуправления.

3. Выдать Администрации городского округа «Город Йошкар-Ола» предписание о совершении действий, направленных на устранение и предотвращение нарушения антимонопольного законодательства – о внесении изменений в Порядок деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела, в Порядок деятельности общественных кладбищ города Йошкар-Олы, постановление № 1538 от 10.06.2009 г., а также о недопущении передачи контрольных и разрешительных функций органа местного самоуправления хозяйствующему субъекту.

Председатель Комиссии:
Зубарев

В.В.

Члены комиссии:
Агапитова

Ю.И.

И.Н. Козырева

С.Н. Денисов

Предписание № 02-11/5-09

о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции

4 сентября 2009 года
г. Йошкар-Ола

Комиссия Марийского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председателя комиссии Зубарева В.В. – и.о. руководителя управления; членов комиссии Агапитовой Ю.И. – начальника отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти; Козыревой И.Н. – специалиста-эксперта отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти; Денисова С.Н. – специалиста-эксперта отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти, на основании своего решения от 4 сентября 2009 года по делу № 02-11/5-09 о нарушении администрацией ГО «Город Йошкар-Ола» части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части наделения МП «Трест БПРХ» исключительными полномочиями по оформлению заказов на захоронение и части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части наделения МП «Трест БПРХ» функциями и правами органа местного самоуправления

п р е д п и с ы в а е т :

Администрации городского округа «Город Йошкар-Ола» прекратить нарушение антимонопольного законодательства и совершить действия, направленные на обеспечение конкуренции, для чего:

1. В срок до 9 октября 2009 года внести изменения в Порядок деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела, утвержденный постановлением мэра города Йошкар-Олы от 15.02.2006 г. № 283:

- в пункте 8 Порядка слова «...и счета-заказа» - исключить

2. В срок до 9 октября 2009 года внести изменения в Порядок деятельности общественных кладбищ города Йошкар-Олы, утвержденный постановлением мэра города Йошкар-Олы от 15.02.2006 г. № 283:

- пункт 2.2 Порядка – исключить;

- пункт 2.3 Порядка – исключить.

3. В срок до 9 октября 2009 года внести изменения в Стоимость и требования к качеству услуг, предоставляемых на безвозмездной основе супругу, близким родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, утвержденные постановлением администрации ГО «Город Йошкар-Ола» №1538 от 10.06.2009 (далее – Стоимость и требования), следующего содержания:

- пункт 4.1 Стоимости и требований – исключить.

5. Не допускать передачи контрольных и разрешительных функций органа местного самоуправления по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения (выдача разрешений на захоронение, выдача разрешений на установку надмогильных сооружений и благоустройство мест захоронения, отвод земельных участков под захоронения, содержание муниципального архива) хозяйствующему субъекту.

4. О выполнении настоящего предписания сообщить в Марийское УФАС России с приложением доказательств в срок до 16 октября 2009 года.

Предписание может быть обжаловано в арбитражный суд Республики Марий Эл в течение трех месяцев со дня его вынесения.

Примечания:

В соответствии со статьей 52 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в случае подачи заявления в суд или арбитражный суд исполнение предписания антимонопольного органа приостанавливается до вступления решения суда в законную силу.

В соответствии с частью 2.6. статьи 19.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях невыполнение в установленный срок законного решения, предписания федерального антимонопольного органа, его территориального органа о прекращении нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации о естественных монополиях, законного решения, предписания федерального антимонопольного органа, его территориального органа о прекращении либо недопущении ограничивающих конкуренцию действий или законного решения, предписания федерального антимонопольного органа, его территориального органа о совершении предусмотренных законодательством Российской Федерации действий, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от восьми тысяч до двенадцати тысяч рублей либо дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц – от ста тысяч до пятисот тысяч рублей.

Председатель
Комиссии

В.В. Зубарев

Члены Комиссии
Ю.И. Агапитова

И.Н. Козырева

С.Н. Денисов