

Предупреждение

Администрация города

Нижнего Новгорода

600082, г.Нижний Новгород,

Кремль, корп.5

<...>

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

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области (далее - Нижегородское УФАС России) из Прокуратуры Сормовского района г. Нижнего Новгорода поступило обращение (вх.№21859/23 от 31.08.2023) физического лица на действия муниципального казенного учреждения «Управление муниципальных кладбищ г. Н. Новгорода» (далее — МКУ «УМК НН», Учреждение).

Рассмотрев указанное обращение на предмет нарушения Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), с учетом анализа представленных документов и информации Нижегородское УФАС России сообщает следующее.

Из обращения заявителя, кроме прочего, следует, что Администрация кладбища отказалась выдать документы заявителю ввиду оформления могилы на иное лицо.

Нижегородское УФАС России осуществляет свои функции в соответствии со статьей 22 Закона о защите конкуренции и Положением «О территориальном органе Федеральной антимонопольной службы», утвержденным Приказом ФАС России от 23 июля 2015 г. № 649/15 на территории Нижегородской области.

В соответствии со статьей 22 Закона о защите конкуренции основной функцией антимонопольного органа является обеспечение государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими

функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

Исходя из взаимосвязанных положений пункта 2 статьи 22, пунктов 2 - 3.1 части 1 статьи 23 и части 4 статьи 41 Закона о защите конкуренции, к полномочиям антимонопольных органов при выявлении нарушений антимонопольного законодательства относится выдача хозяйствующим субъектам и иным лицам предписаний, направленных на прекращение соответствующих нарушений, устранение их последствий, включая восстановление положения, существовавшего до нарушения.

В целях рассмотрения обращения по существу в Администрацию г. Нижнего Новгорода направлены запросы (исх.№ЛШ/17568/23 от 06.09.2023, исх. №ЛШ/18230/23 от 15.09.2023) о представлении необходимой информации и документов.

Из материалов и документов (вх.№23515/23 от 20.09.2023), представленных первым заместителем главы администрации города Нижнего Новгорода следует, что Постановлением Администрации города Нижнего Новгорода №4751 от 09.11.2011 «О создании муниципального казенного учреждения «Управление муниципальных кладбищ города Нижнего Новгорода» постановлено создание путем учреждения муниципального казенного учреждения «Управление муниципальных кладбищ города Нижнего Новгорода» по адресу: 603098, город Нижний Новгород, ул. Пушкина, дом №34.

Согласно выписке из ЕГРЮЛ, МКУ «Управление муниципальных кладбищ города Нижнего Новгорода» создано 06.04.2012, учредителем является Нижегородская область муниципальное образование город Нижний Новгород. Основной вид деятельности – организация похорон и представление связанных с ними услуг (код ОКВЭД – 84.11.3).

Устав МКУ «Управление муниципальных кладбищ города Нижнего Новгорода» (далее – Устав) утверждён Приказом №28 от 28.03.2012 начальника управления по благоустройству администрации города Нижнего Новгорода, согласован Заместителем председателя комитета по управлению городским имуществом и земельными ресурсами администрации города Нижнего Новгорода.

В соответствии с пунктом 1.7 Устава Учреждение является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, обособленное имущество, лицевые счета, открытые в территориальных органах Федерального казначейства и департаменте финансов администрации города Нижнего Новгорода в установленном законодательством Российской Федерации порядке для учета бюджетных средств и средств от приносящей доход деятельности, бланки, штампы, круглую печать со своим наименованием и наименованием учредителя на русском языке.

Учреждение приобретает права юридического лица с момента его государственной регистрации.

Согласно пункту 1.8. Устава Учреждение для достижения целей своей деятельности вправе приобретать и осуществлять имущественные и неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде,

арбитражном, третейском суде, судах общей юрисдикции в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Пунктом 1.12. Устава закреплено, что учреждение отвечает по своим обязательствам находящимся в его распоряжения денежными средствами.

В соответствии с пунктом 2.3. Устава к основным видам деятельности Учреждения относятся:

- организация создания на территории муниципальных кладбищ кварталов (участков) семейных (родовых) захоронений, воинских участков, участков для захоронения урн с прахом, вероисповедательных участков, участков для захоронения умерших, личность которых не установлена, и умерших, не имеющих лиц, взявших на себя обязанность осуществления захоронения;
- осуществление регистрации, перерегистрации захоронения, перезахоронения и эксгумацию, произведенных на территории муниципальных кладбищ;
- выдача решений о выделении мест для захоронений, выдача разрешений на захоронение;
- организация работ по содержанию и эксплуатации муниципальных кладбищ, в том числе путем проведения конкурсов, аукционов, запроса котировок на проведение отдельных видов работ;
- организация выполнения работ по благоустройству муниципальных кладбищ, в том числе путем проведения конкурсов, аукционов, запроса котировок на проведение отдельных видов работ;
- содержание и эксплуатация муниципальных кладбищ, включая выполнение работ, связанных с содержанием и эксплуатацией мест погребения и подготовкой мест захоронения;
- выполнение иных работ, обеспечивающих исполнение функций и полномочий городского округа «город Нижний Новгород» в сфере погребения и похоронного дела;
- осуществление контроля за соблюдением условий муниципальных контрактов (договоров) по содержанию эксплуатации муниципальных кладбищ;
- хозяйственная деятельность, направленная на обеспечение деятельности Учреждения и достижения целей его создания.

Согласно пункту 2.4. Устава для достижения указанных целей Учреждение может осуществлять иные, соответствующие им виды деятельности:

- организация выполнения работ по реконструкции, капитальному ремонту, ремонту, расширению и созданию новых мест погребения для обеспечения нужд города Нижнего Новгорода;
- осуществление контроля за въездом на территорию муниципальных - кладбищ катафального и иного транспорта;
- организации охраны муниципальных кладбищ;

- предупреждение нарушений норм и правил захоронений;
- осуществление контроля за своевременностью и правильностью копки могил;
- осуществления контроля за соблюдением санитарных норм и правил при копке могил и захоронениях;
- выявление незаконных захоронений;
- выявление захоронений, не отвечающих санитарным и иным нормам и правилам;
- уведомление родственников о неудовлетворительном состоянии могил;
- предоставление информации заинтересованным лицам по вопросам установленной области деятельности.

В соответствии с пунктом 3.4 Устава для выполнения цели своей деятельности в соответствии с действующим законодательством Учреждение имеет право осуществлять приносящую доход деятельность: оказание платных услуг в сфере погребения и похоронного дела для граждан и юридических лиц на муниципальных кладбищах города Нижнего Новгорода в целях осуществления деятельности по выполнению работ, связанных с содержанием и эксплуатацией мест погребения и подготовкой мест захоронения.

В соответствии с пунктом 3 части 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 поселений, муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и учреждений, осуществлению финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

Вместе с тем, в силу части 1 статьи 18 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления. При этом понятие «ведение» подразумевает под собой установленную сферу деятельности, управления. В свою очередь выдача разрешений на захоронение, отвод земельного участка под могилу, согласование (определение) возможности проведения на территории кладбища работ по установке надмогильных сооружений являются элементами организации деятельности кладбища, распоряжения (управления) его имуществом, а потому, должны осуществляться органами местного самоуправления.

Согласно статье 3 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» под погребением понимаются обрядовые действия по захоронению тела (останков) человека после его смерти в соответствии с обычаями и традициями, не противоречащими санитарным и иным требованиям. Погребение может осуществляться путем предания тела (останков) умершего земле (захоронение в могилу, склеп), огню (кремация с последующим

захоронением урны с прахом), воде (захоронение в воду в порядке, определенном нормативными правовыми актами Российской Федерации).

В силу части 2 статьи 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.

Следовательно, нормами Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» предусматривается возможность для органов местного самоуправления по созданию специализированной службы по вопросам похоронного дела, на которую в силу требований части 1 статьи 9 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» возлагаются обязанности по выполнению (оказанию) определенного законодательством перечня работ (услуг).

В соответствии с частью 1 статьи 9 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» в гарантированный перечень услуг по погребению входит:

- 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).

Таким образом, Федеральный закон от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» содержит исчерпывающий перечень функций специализированных служб по вопросам похоронного дела.

Подобные обстоятельства не согласуются с конституционными принципами обеспечения единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защиты конкуренции, лежащими в основе правового регулирования экономических отношений.

Целями антимонопольного законодательства 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 пунктом 7 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», конкуренция - соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено Федеральным законом от 30 октября 2007 года №238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта», Федеральным законом от 1 декабря 2007 года №317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

Следовательно в действиях Администрации по наделению полномочиями МКУ «УМК НН» такими как: организация создания на территории муниципальных кладбищ кварталов (участков) семейных (родовых) захоронений, воинских участков, участков для захоронения урн с прахом, вероисповедательных участков, участков для захоронения умерших, личность которых не установлена, и умерших, не имеющих лиц, взявших на себя обязанность осуществления захоронения; осуществление регистрации, перерегистрации захоронения, перезахоронения и эксгумацию, произведенных на территории муниципальных кладбищ; выдача решений о выделении мест для захоронений, выдача разрешений на захоронение - усматриваются признаки нарушения частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии со статьей 39.1 Закона о защите конкуренции в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения (далее — предупреждение).

На основании пункта 2 вышеуказанной статьи предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, в случае выявления признаков нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 настоящего Федерального закона. Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 настоящего Федерального закона без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

В связи с наличием в действиях Администрации города Нижнего Новгорода признаков нарушения части 1 и части 3 статьи 15 закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившихся в наделении полномочий МКУ «Управление муниципальных кладбищ города Нижнего Новгорода» полномочий не входящих в гарантированный перечень услуг по погребению и (или) относящихся к функциям органов местного самоуправления, а именно: организация создания на территории муниципальных кладбищ кварталов (участков) семейных (родовых) захоронений, воинских участков, участков для захоронения урн с прахом, вероисповедательных участков, участков для захоронения умерших, личность которых не установлена, и умерших, не имеющих лиц, взявших на себя обязанность осуществления захоронения; осуществление регистрации, перерегистрации захоронения, перезахоронения и эксгумацию, произведенных на территории муниципальных кладбищ; выдача решений о выделении мест для захоронений, выдача разрешений на захоронение Управление требует устранить нарушение антимонопольного законодательства Российской Федерации в срок до 13.12.2023.

<...>