РЕШЕНИЕ

«11» сентября 2009 года г. Новосибирск

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

Ельчанинов А.А. - заместитель руководителя управления, председатель Комиссии;

Долженкова Е.В. - главный государственный инспектор отдела контроля органов власти, член Комиссии;

Климина О.Ю. - ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии,

рассмотрев дело № 69 от 17.08.2009г. по признакам нарушения Советом депутатов муниципального образования Здвинского сельсовета Здвинского района Новосибирской области частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в присутствии председателя Совета депутатов муниципального образования Здвинского сельсовета <…>

УСТАНОВИЛА

По заданию ФАС России (письмо № ИА/33111 от 10.12.2008г.) Новосибирским УФАС России была проведена проверка соблюдения антимонопольного законодательства при взаимодействии органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на рынке ритуальных услуг. В соответствии с заданием, нарушением антимонопольного законодательства является передача в ведение предприятий общественных кладбищ и наделение предприятий функциями органа местного самоуправления в части выделения земельных участков под захоронение, осуществления контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах, установления режима работы кладбищ, что подтверждается постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ № 12027/27 от 23.09.2008г.

В результате проведения проверок выявлены признаки нарушения антимонопольного законодательства в действиях Совета депутатов Здвинского сельсовета Новосибирской области.

Федеральным законом от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения (ст. 14).

В силу ст.25 Федерального закона от 12.01.1996г. №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» организация похоронного дела осуществляется органами

местного самоуправления. Погребение и оказание услуг по погребению возложено на специализированные службы по вопросам похоронного дела, создаваемые органами местного самоуправления.

ФЗ «О погребении и похоронном деле» не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями. Так, специализированной службе возмещается стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению (ст. 9). Согласно ст. 10 указанного закона, в случае если погребение осуществлялось за счет родственников или иного лица, взявшего на себя обязанность по погребению умершего, им выплачивается социальное пособие на погребение.

В соответствии со ст. 18 ФЗ «О погребении и похоронном деле», общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, возможность передачи кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе обладающего статусом специализированной службы, не предусмотрена.

Администрация Здвинского сельсовета (письмо исх. № 924 от 21.07.2009г.) сообщила следующее.

Кладбище, расположенное в с. Здвинска, состоит в реестре муниципальной собственности Здвинского сельсовета, но передано в хозяйственное ведение МУП «Служба заказчика Здвинского ЖКХ». В Здвинском сельсовете выдаётся разрешение на захоронение на кладбище села Здвинска на основании свидетельства о смерти.

На территории Здвинского сельсовета предпринимателем <…>создана специализированная служба по вопросам похоронного дела – Бюро ритуальных услуг «Память».

Однако, статья 29 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» предоставляет право и возлагает обязанность по созданию специализированных служб по вопросам похоронного дела и определению порядка деятельности таких служб на органы местного самоуправления.

Следовательно, служба созданная иным органом или хозяйствующим субъектом не может расцениваться как специализированная служба по вопросам похоронного дела в значении, приданном ей Федеральным законом «О погребении и похоронном деле».

Администрация Здвинского сельсовета представила Правила содержания мест погребения на территории муниципального образования Здвинского сельсовета Здвинского района Новосибирской области, утверждённые решением Совета депутатов Здвинского сельсовета на 4 сессии от 14.04.2005г. с изменениями и дополнениями от 27.05.2008г. (далее- Правила).

В соответствии с п. 1.2 Правил Здвинское сельское кладбище является муниципальной собственностью и находится в ведении муниципального унитарного предприятия Здвинское ЖКХ.

Отвод земельных участков для погребения производится администрацией кладбища (п. 2.2).

Каждое захоронение регистрируется администрацией кладбища в книге регистрации захоронений (п. 2.9.1. Правил). Книга регистрации захоронений, книга регистрации семейных захоронений являются документами строгой отчётности и хранятся вечно в архиве специализированной службы (п. 2.9.2 Правил). Лицу, ответственному за захоронение, администрация кладбища выдаёт удостоверение о захоронении (п.2.9.4 Правил).

Все работы на кладбищах, связанные с установкой (заменой) надмогильных сооружений (памятников, оград, цветников, цоколей и др.) могут производиться только с уведомления администрации Предприятия (п. 3.1 Правил).

В соответствии с п. 3.3 Правил администрация кладбища следит за соблюдением установки надмогильных сооружений в пределах отведенного земельного участка и в случае нарушения, после уведомления ответственных лиц о необходимости устранить нарушение, осуществляет вынос данных сооружений.

Правила не содержат понятия «администрация кладбища», «специализированная служба по вопросам похоронного дела», однако с учётом п. 1.2 Правил (передача кладбище в ведение муниципального унитарного предприятия Здвинское ЖКХ) и их применения (признание специализированной службой по вопросам похоронного дела хозяйствующего субъекта) они (Правила) допускают, что в качестве администрации кладбища или специализированной службы по вопросам похоронного дела могут действовать хозяйствующие субъекты.

Поскольку в силу действующего законодательства организация похоронного дела должна осуществляться органами местного самоуправления, то и все документы, фиксирующие данные процессы являются муниципальной собственностью.

Статья 3 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» определяет архивный документ как материальный носитель с зафиксированной на нем информацией, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и подлежит хранению в силу значимости указанных носителя и информации для граждан, общества и государства. Архивные документы, находящиеся в муниципальной собственности, не подлежат приватизации, не могут быть объектом продажи, мены, дарения, а также иных сделок, могущих привести к их отчуждению, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или федеральными законами (часть 3 статьи 10 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации»).

Часть 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» запрещает органам местного самоуправления принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Часть 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» запрещает совмещение функций 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.

Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ № 12027/27 от

23.09.2008г. установлено, что наделение предприятий функциями органа местного самоуправления в части выделения земельных участков под захоронение, осуществления контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах является нарушением антимонопольного законодательства.

Положения Правил содержания мест погребения на территории муниципального образования Здвинского сельсовета Здвинского района Новосибирской области, утверждённых решением Совет депутатов Здвинского сельсовета на 4 сессии от 14.04.2005г. с изменениями и дополнениями от 27.05.2008г., предусматривают возможность:

- наделения хозяйствующих субъектов функциями и правами органа местного самоуправления, в том числе функциями контрольно-распорядительного характера;

- создания для отдельных хозяйствующих субъектов преимущественных условий деятельности, путём наделения функциями и правами органа местного самоуправления (в том числе контрольно-распорядительного характера, передачи хозяйствующему субъекту в нарушение действующего законодательства в ведение кладбища; на хранение архивных документов), что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке ритуальных услуг.

Таким образом, указанные положения Правил содержат признаки нарушения ч.ч. 1, 3 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Администрация Здвинского сельсовета Здвинского района Новосибирской области сообщила Новосибирскому УФАС России (письмо №385 от 04.09.2009), что принятие Советом депутатов Здвинского сельсовета Здвинского района Новосибирской области нормативного правового акта – Правил содержания мест захоронения и погребения на территории Здвинского сельсовета Здвинского района Новосибирской области не привело и не может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке ритуальных услуг на территории муниципального образования Здвинского сельсовета Здвинского района Новосибирской области. Обоснований данному факту не представлено.

Комиссия Новосибирского УФАС России на своем заседании выслушала доводы председателя Совета депутатов Здвинского сельсовета Здвинского района Новосибирской области <…>., изложенные Администрацией Здвинского сельсовета Здвинского района Новосибирской области в письме №385 от 04.09.2009. Дополнительно было пояснено, что на территории Здвинского сельсовета Здвинского района Новосибирской области фактически отсутствует конкуренция на рынке ритуальных услуг, поскольку в настоящее время на данном рынке работает один хозяйствующий субъект «Бюро ритуальны услуг «Память».

Комиссия Новосибирского УФАС России не принимает данные доводы Совета депутатов Здвинского сельсовета Здвинского района Новосибирской области, поскольку статья 15 ФЗ «О защите конкуренции» запрещает органам местного самоуправления принимать акты, которые могут привести к ограничению конкуренции на товарном рынке независимо от того, может ли повлечь ограничение конкуренции применение данного акта, фактического состояния конкуренции на рынке на момент действия акта.

Учитывая изложенные обстоятельства и руководствуясь статьей 16, статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49, частью 1 статьи 50 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА

1. Признать Совет депутатов муниципального образования Здвинского сельсовета Здвинского района Новосибирской области нарушившим части 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Признать имеющиеся материалы достаточными для выдачи Совету депутатов муниципального образования Здвинского сельсовета Новосибирской области предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

С целью исполнения предписания Совету депутатов муниципального образования Здвинского сельсовета Здвинского района Новосибирской области необходимо внести изменения в принятые на 4 сессии от 14.04.2005г. Правила содержания мест погребения на территории муниципального образования Здвинского сельсовета Здвинского района Новосибирской области, исключив из пунктов 1.2, 2.2, 2.9.1, 2.9.2, 2.9.4, 3.1, 3.3, 4.1 положения, наделяющие хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления, в том числе контрольно-распорядительного характера, определив в указанном порядке функции по отводу земельных участков для погребения; по регистрации захоронений (в том числе семейных); по согласованию установки (замены) надмогильных сооружений; по предъявлению требований, направленных на устранение допущенных нарушений порядка установки (замены) надмогильных сооружений; по организации похоронного обслуживания на территории кладбища, как функции органа местного самоуправления по организации похоронного дела, которые могут осуществляться непосредственно органом местного самоуправления или созданным им учреждением.

3. Признать, что основания для принятия иных мер по пресечению и (или) 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.

Председатель Комиссии А.А. Ельчанинов

Члены Комиссии Е.В. Долженкова

О.Ю. Климина

ПРЕДПИСАНИЕ №55

«21» сентября 2009 года г. Новосибирск

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

Ельчанинов А.А. - заместитель руководителя управления, председатель Комиссии;

Долженкова Е.В. - главный государственный инспектор отдела контроля органов власти, член Комиссии;

Климина О.Ю. - ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти, член Комиссии

на основании своего решения от 21 сентября 2009 года по делу №69 от 17.08.2009 по признакам нарушения частей 1,3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в отношении Совета депутатов муниципального образования Здвинского сельсовета Здвинского района Новосибирской области (ул. Калинина. 2, с. Здвинск Здвинского района Новосибирской области, 632951)

ПРЕДПИСЫВАЕТ

1. Совету депутатов муниципального образования Здвинского сельсовета Здвинского района Новосибирской области в срок до 10.11.2009 прекратить нарушение частей 1,3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в утвержденных на 4 сессии от 14.04.2005г. с изменениями и дополнениями от 27.05.2008г. Правилах содержания мест погребения на территории муниципального образования Здвинского сельсовета Здвинского района Новосибирской области, которые предусматривают наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органа местного самоуправления, что создает для отдельных хозяйствующих субъектов преимущественных условий деятельности и может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке ритуальных услуг.

С целью исполнения предписания Совету депутатов муниципального образования Здвинского сельсовета Здвинского района Новосибирской области необходимо внести изменения в принятые на 4 сессии от 14.04.2005г. Правила содержания мест погребения на территории муниципального образования Здвинского сельсовета

Здвинского района Новосибирской области, исключив из пунктов 1.2, 2.2, 2.9.1, 2.9.2, 2.9.4, 3.1, 3.3, 4.1 положения, наделяющие хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления, в том числе контрольно-распорядительного характера, определив в указанном порядке функции по отводу земельных участков для погребения; по регистрации захоронений (в том числе семейных); по согласованию установки (замены) надмогильных сооружений; по предъявлению требований, направленных на устранение допущенных нарушений порядка установки (замены) надмогильных сооружений; по организации похоронного обслуживания на территории кладбища как функции органа местного самоуправления по организации похоронного дела, которые могут осуществляться непосредственно органом местного самоуправления или созданным им учреждением

2. В срок до 13.11.2009 Совету депутатов муниципального образования Здвинского сельсовета Здвинского района Новосибирской области сообщить Новосибирскому УФАС России об исполнении пункта 1 настоящего предписания, представить подтверждающие документы.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 2.2, 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 предписание антимонопольного органа.

Председатель Комиссии А.А. Ельчанинов

Члены Комиссии Е.В. Долженкова

О.Ю. Климина