

Администрация муниципального образования «Подпорожский муниципальный район Ленинградской области»

пр. Ленина, дом 3, г. Подпорожье,
Ленинградская область, 187780

тел. (81365) 2 10 41

факс (81365) 2 10 28

e-mail: reception@podadm.ru

(ответчик)

Исх. от 17.12.2015 №Р/04/1385

Муниципальное унитарное предприятие
Подпорожского городского поселения
«Память»

пр. Кирова, д.3, г. Подпорожье

Ленинградская область, 187780

тел./факс (81365) 20403

(заинтересованное лицо)

РЕШЕНИЕ

г. Санкт-Петербург

Резолютивная часть решения оглашена «16» декабря 2015 г.

В полном объеме решение изготовлено «17» декабря 2015 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия Ленинградского УФАС России) в составе:

Журавлева Алексея Александровича – заместителя руководителя управления,

председателя Комиссии;

Борисовой Алёны Александровны – начальника отдела контроля органов власти, члена Комиссии;

Агаяна Георгия Араратовича – старшего государственного инспектора отдела контроля органов власти, члена Комиссии;

Теватросян Ирины Спартаковны – специалиста-эксперта отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № 50 по признакам нарушения Администрацией муниципального образования «Подпорожский муниципальный район Ленинградской области» (187780, Ленинградская область, г. Подпорожье, пр. Ленина, д.3) части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Дело о нарушении антимонопольного законодательства № 50 возбуждено Управлением Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области (далее по тексту – Ленинградское УФАС России) по результатам плановой выездной проверки Администрации муниципального образования «Подпорожский муниципальный район Ленинградской области» (далее – Администрация).

В ходе проверки были установлены следующие обстоятельства. Распоряжением Администрации муниципального образования «Подпорожский муниципальный район Ленинградской области» от 22.04.1998 № 89-р «О погребении и похоронном деле на территории муниципального образования «Подпорожский район» (далее – Распоряжение) была создана единая специализированная служба по вопросам похоронного дела на базе муниципального предприятия «Память» (Постановлением от 13.04.2015 № 612 наименование изменено на Муниципальное унитарное предприятие Подпорожского городского поселения «Память»).

При этом, в соответствии с пунктами 3, 4 Распоряжения на МУП Память были возложены обязанности по транспортировке и захоронению граждан, умерших во внебольничных условиях.

Согласно пунктам 1, 4 Приложения 1 к Распоряжению единая специализированная служба по вопросам похоронного дела в городе Подпорожье создается на базе МУП Память и на нее, в том числе, возлагается выполнение следующих обязанностей: предоставление услуг по погребению согласно гарантированного перечня, услуг по погребению, в случае погребения умерших, не имеющих супруга, родственников либо законного представителя умершего или при невозможности осуществлять ими погребение.

В соответствии с Постановлением Главы муниципального образования

«Подпорожский район» Ленинградской области от 18.01.1999 № 9-пг «О предоставлении МП «Память» земельного участка в г. Подпорожье на условиях аренды под проектно-изыскательские работы», Постановлением Администрации от 14.03.2002 № 395 «О создании мест погребения на территории МО «Подпорожский район», Договором аренды земельного участка (№ регистрации 825-А) Администрацией был передан МУП Память

земельный участок, расположенный по адресу: Ленинградская область, юго-восточная часть г. Подпорожье, район Варберг для проектирования и строительства городского кладбища, а также организации мест погребения умерших.

Кроме того, Постановлением Администрации от 05.04.2002 № 503 «О мерах по упорядочению захоронения, содержания и эксплуатации кладбищ» установлено производить захоронения только на отводимых Муниципальным унитарным предприятием Подпорожского городского поселения «Память» (далее – МУП Память) участках.

Также, указанным Постановлением утверждена Инструкция о порядке захоронения, содержания и эксплуатации городского кладбища г. Подпорожья (далее – Инструкция).

Пунктом 1.1. Инструкции предусмотрено, что городское кладбище, расположенное в районе Варбеги г. Подпорожья находится в ведении МУП «Память».

При этом, согласно пункта 2.2 заказы на захоронения производятся только через МУП Память.

В соответствии с пунктом 2.6 на основании свидетельства о смерти, администрация МУП Память производит соответствующие записи в регистрационной книге установленного образца и выдает удостоверение о захоронении.

В ходе рассмотрения дела лицами, участвующими в деле, представлены следующие пояснения.

Представитель Администрации пояснил, что согласно статье 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на органы местного самоуправления возложено не оказание ритуальных услуг, а организация оказания данных услуг. Организация оказания услуг есть создание условий при которых гражданам обеспечивается предоставление этих услуг.

В целях обеспечения прав граждан на предоставление услуг по погребению, на основании распоряжения главы Администрации от 22.04.1998 № 89-р была создана Единая специализированная служба по вопросам похоронного дела – МУП Память.

При этом, в 1998 году в муниципальном образовании конкурентная среда в сфере

похоронного дела отсутствовала, Закон о защите конкуренции вступил в силу с 2006 года.

Также, выделение (предоставление) участков под захоронения и регистрация захоронений не являются полномочиями органов местного самоуправления, т.е. данные функции не могут рассматриваться как властные полномочия и поэтому могут закрепляться за специализированной организацией. Поскольку участки земли под захоронение предоставляются гражданам не в собственность или пользование не требуется административного решения, связанного с переходом прав, а следовательно, данная деятельность осуществляется в рамках текущей хозяйственной деятельности по управлению кладбищем.

Таким образом, участок земли под захоронение не выступает товаром на рынке ритуальных услуг, его предоставление является публичной услугой, и наделение специализированной службы по вопросам похоронного дела функцией по ее предоставлению не может рассматриваться как совмещение функций органа местного самоуправления и хозяйствующего субъекта, влекущего ограничение конкуренции. Регистрация захоронений представляет собой учет мест погребения.

Вывоз мусора, очистка дорог кладбища и прилегающих к нему территорий осуществляет муниципальное унитарное предприятие Подпорожского городского поселения «Комбинат благоустройства» на основании муниципального контракта, заключенного с Администрацией в рамках Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Текущее поддержание порядка, вырубка кустарника на территории кладбища осуществляет штатный сотрудник МУП Память – смотритель кладбища, регистрирует захоронения штатный сотрудник МУП Память – приемщица.

Представитель МУП Память на заседание не явился.

Выслушав доводы сторон, оценив обстоятельства дела, а также исследовав доказательства, представленные сторонами по делу, Комиссия Ленинградского УФАС России полагает следующее.

[Пунктом 17 части 1 статьи 15](#) Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении) определено, что организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения муниципального района. При этом из положений [части 3 статьи 17](#) и [части 1 статьи 2](#) Закона о местном самоуправлении следует, что решение вопросов местного значения осуществляется населением и(или) органами местного самоуправления самостоятельно.

В соответствии со [статьей 18](#) Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении), общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые определяют порядок деятельности кладбищ. Возможность передачи общественных кладбищ и земельных участков под ними в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом

специализированной службы, [Законом](#) о погребении не предусмотрена.

Таким образом, земли общественных кладбищ не могут относиться к землям коммерческого использования (на условиях передачи в аренду или хозяйственное ведение). Поскольку это нивелирует государственные гарантии о бесплатном предоставлении места для погребения каждому гражданину.

В соответствии с частью 1 статьи 29 Закона о погребении органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с настоящим Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших.

Таким образом, федеральным законом предусматривается возможность создания органами местного самоуправления специализированных служб на которые возлагается только обязанность по погребению умерших.

При этом, согласно статьи 3 Закона о погребении, под погребением понимается 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).

[Частью 3 статьи 15](#) Закона о защите конкуренции запрещается совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов.

При этом, в соответствии с [пунктом 5 статьи 4](#) Закона о защите конкуренции хозяйствующий субъект - это индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее - Закон об унитарных предприятиях) унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником.

Следовательно, указанные учреждения, осуществляя деятельность, приносящую им доход, будут рассматриваться как хозяйствующие субъекты, и передача им органами местного самоуправления функций по организации похоронного дела и содержанию мест захоронения будет противоречить части 3 [статьи 15](#) Закона о защите конкуренции (письмо ФАС России от 24.07.2009 № ПС/24499).

Таким образом, создание Администрацией специализированной организации - МУП Память в качестве субъекта, осуществляющего предпринимательскую деятельность на рынке ритуальных услуг и наделение его функциями и полномочиями как хозяйствующего субъекта, так и органа местного самоуправления, а именно нормативное закрепление за предприятием

общественного кладбища, прав выделения земельных участков под захоронение, передача функции по инвентаризации захоронений и обновлению книг захоронений, регистрации захоронений, наделение его земельным участком на праве аренды, свидетельствует о нарушении со стороны Администрации положений [части 3](#) статьи 15 Закона о защите конкуренции, поскольку данные действия влекут или могут повлечь за собой ограничение конкуренции на рассматриваемом товарном рынке (указанная правовая позиция изложена в постановлениях Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.09.2008 [№](#) и от 18.05.2011 [№ 17206/10](#)).

Ссылка Администрации, что согласно части 2 статьи 7, части 1 и 3 статьи 18 Закона о погребении принимать решение о выделении земельных участков для захоронения на территории общественных кладбищ правомочна специализированная служба по вопросам похоронного дела основана на ошибочном толковании норм права.

Так, в соответствии с частью 2 статьи 7 Закона о погребении исполнение волеизъявления умершего о погребении его тела (останков) или праха на указанном им месте погребения, рядом с ранее умершими гарантируется при наличии на указанном месте погребения свободного участка земли или могилы ранее умершего близкого родственника либо ранее умершего супруга. В иных случаях возможность исполнения волеизъявления умершего о погребении его тела (останков) или праха на указанном им месте погребения определяется специализированной службой по вопросам похоронного дела с учетом места смерти, наличия на указанном им месте погребения свободного участка земли, а также с учетом заслуг умершего перед обществом и государством.

Согласно статье 5 Закона о погребении волеизъявление умершего - пожелание, выраженное в устной форме в присутствии свидетелей или в письменной форме, в том числе, о погребении на том или ином месте, по тем или иным обычаям или традициям, рядом с теми или иными ранее умершими.

В соответствии со статьей 6 Закона о погребении исполнителями волеизъявления умершего являются лица, указанные в его волеизъявлении, супруги, близкие родственники, иные родственники либо [законные представители](#) умершего.

При этом, в случае мотивированного отказа кого-либо из указанных 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.

Таким образом, в соответствии с частью 2 статьи 7 Закона о погребении, специализированная служба наделена обязанностью исполнить волеизъявление потерпевшего относительно выбора места захоронения, а не правом выделения (предоставления) участков под захоронение и регистрации захоронений.

[Статьями 9](#) и [25](#) Закона о погребении, [Указом](#) Президента Российской Федерации от 29.06.1996 № 1001 «О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших» в целях обеспечения государственных социальных гарантий для погребения безродных или оказанию близким родственникам и другим лицам гарантируется оказание гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе в пределах размера социального пособия на погребение.

При этом специализированной службе возмещаются расходы по факту каждого захоронения из бюджета за счет сумм не выплачиваемого социального пособия на погребение. [Статья 10](#) Закона о погребении предусматривает, что родственники умершего, осуществившие погребение за счет собственных средств, вправе получить социальное пособие на погребение. Гражданам, пользовавшимся услугами на безвозмездной основе, социальное пособие на погребение не выплачивается. Следовательно, [Закон](#) о погребении предусматривает как безвозмездное оказание ритуальных услуг специализированной службой, так и осуществление погребения за свой счет, с последующим получением социального пособия. В последнем случае родственники могут получить ритуальные услуги (в том числе и погребение) у любого лица, осуществляющего оказание таких услуг.

[Статьей 25](#) Закона о погребении закреплены гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела как самостоятельного вида деятельности, заключающиеся в создании органами местного самоуправления специализированных служб, которые обязаны оказывать гарантированный перечень услуг по погребению на безвозмездной основе. Вместе с тем данная норма не предусматривает, что субъектный состав участников рынка ритуальных услуг ограничивается созданием специализированных служб и что иные юридические лица лишены права заниматься этой деятельностью.

Понятие иных лиц [Законом](#) о погребении не определяется. В соответствии с [подразделом 2](#) Гражданского кодекса Российской Федерации под лицами подразумеваются как физические, так и юридические лица.

Таким образом, услуги по погребению, в том числе осуществление захоронения умерших и изготовление могил, могут оказывать как частные лица (юридические и физические), так и специально созданные организации - специализированные службы по вопросам похоронного дела.

Следует также отметить, что указанные работы относятся к конкурентным видам и образуют товарный рынок.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации 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).

При этом, достаточным основанием для вывода о нарушении [части 1 статьи 15](#) Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Наделив специализированную службу исключительным правом по

предоставлению услуг по гарантированному перечню услуг по погребению, эвакуации тел умерших (погибших) в морги, Администрация не учла конкурентную составляющую на имеющемся рынке ритуальных услуг, фактически создала специализированной организации особые условия деятельности, что могло привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции иных хозяйствующих субъектов на том же рынке услуг.

Также, Комиссия считает необходимым отметить, что в соответствии с частью 4 статьи 7 Закона о местном самоуправлении муниципальные правовые акты не должны противоречить [Конституции](#) Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, при этом, согласно [части 2 статьи 53](#) Закона о конкуренции со дня вступления в силу данного [Закона](#) и до приведения в соответствие с данным Федеральным [законом](#) других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения, связанные с защитой конкуренции в Российской Федерации, предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, указанные законы и иные нормативные правовые акты применяются в части, не противоречащей [Законоу](#) о конкуренции.

Статьей 41.1 Закона о конкуренции установлено, что дело о нарушении антимонопольного законодательства не может быть возбуждено и возбужденное дело подлежит прекращению по истечении трех лет со дня совершения нарушения антимонопольного законодательства, а при длящемся нарушении антимонопольного законодательства - со дня окончания нарушения или его обнаружения.

При этом, под длящимся нарушением понимается длительное непрекращающееся невыполнение или ненадлежащее выполнение требований действующего законодательства.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях администрации муниципального образования «Подпорожский муниципальный район Ленинградской области» нарушение частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Выдать Предписание администрации муниципального образования «Подпорожский муниципальный район Ленинградской области».

Члены Комиссии

А.А. Борисова

Г.А. Агаян

И.С. Теватросян

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

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