

**УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ  
ПО КУРГАНСКОЙ ОБЛАСТИ**

---

640000, г. Курган, ул. М. Горького, 40  
46-39-85

тел., факс 8 (3522)

**РЕШЕНИЕ**

**по делу № 160 о нарушении антимонопольного законодательства**

г. Курган

Резолютивная часть решения оглашена «09» февраля 2015 г.

**В полном объеме решение изготовлено «11» февраля 2015 г.**

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства рассмотрев дело № 160 возбужденное по признакам нарушения Администрацией Кетовского сельсовета Кетовского района Курганской области (641310, Курганская область, с. Кетово, ул. Космонавтов, 37, ИНН 4510000622), частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006. № 135 –ФЗ «О защите конкуренции».

**УСТАНОВИЛА:**

Дело № 160 о нарушении антимонопольного законодательства возбуждено в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 39 Закона о защите конкуренции.

В Курганское УФАС России поступили заявления ИП Т. и ООО «Зауральский похоронный Дом» (вх. № 2642 от 28.04.2014 года) содержащие требования провести

проверку действий Администрации Кетовского сельсовета Курганской области по предоставлению преимуществ ООО «Афродита» при оказании услуг по захоронению и формированию цен на оказанные услуги, а также по наделению ООО «Афродита» полномочиями специализированной службы по вопросам похоронного дела и обязывании хозяйствующих субъектов согласовывать решения вопросов похоронного дела с ООО «Афродита».

Администрация Кетовского сельсовета Курганской области с позицией заявителей не согласна, на заседании комиссии предоставлены следующие пояснения: Существующее Кетовское кладбище расположено в границах муниципального образования Кетовский сельсовет на землях гослесфонда. В связи с этим кладбище на балансе Кетовского сельсовета не стоит, поэтому бюджетные средства на его благоустройство и содержание отсутствуют.

До заключения договора на оказание полного перечня ритуальных услуг по вопросам похоронного дела, в том числе по предоставлению гарантированного перечня услуг по погребению на территории муниципального образования Кетовский сельсовет от 19.12.2011 между Администрацией Кетовского сельсовета Кетовского района Курганской области и ООО «Афродита», граждане на благоустройство кладбища при захоронении родственников вносили добровольные взносы через Сбербанк небольшие суммы по возможности. Граждане понимали, что кладбище надо содержать, но после нескольких жалоб иногородних граждан в прокуратуру мы стали отказывать гражданам в оказании им материальной помощи.

Содержать кладбище, не являющееся муниципальной собственностью, Администрация не могла, т.к. в бюджете на это средства не предусматривались, а в порядке п. 22 ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам полномочий Администрации относится «организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения». Этот пункт Закона исполнен путём объявления конкурса.

Физические и юридические лица были поставлены в одинаковые условия. По итогам конкурса победителем было признано ООО «Афродита». Кетовский сельсовет не тратит никаких средств на кладбище, оно содержится полностью на средства ООО «Афродита».

В настоящее время разработан проект генерального плана Кетовского сельсовета, проводятся согласования. Предполагается расширить границы кладбища, вывести земли из гослесфонда. Планируется выделение земельного участка для нового кладбища.

Статус специализированной службы по вопросам похоронного дела в границах муниципального образования Кетовский сельсовет ООО «Афродита» не присваивался, так как правовой акт не принимался.

Представитель заинтересованного лица ООО «Афродита» в ходе рассмотрения дела заявил о том, что полномочиями специализированной службы Администрация Кетовского сельсовета наделила МУП «Сириус».

Однако, заинтересованным лицом МУП «Сириус» на заседание комиссии

предоставлены письменные пояснения (исх. № 1 от 13.01.2015) о том, что МУП «Сириус» не является специализированной организацией по организации похоронного дела и не оказывает услуги в рамках гарантированного перечня услуг по погребению.

МУП «Сириус» оказывает услуги по благоустройству с. Кетово, основной услугой МУП «Сириус» является организация сбора и вывоза мусора в с. Кетово.

Аналогичные пояснения представлены представителем Администрации Кетовского сельсовета относительно услуг предоставляемых МУП «Сириус».

**Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области рассмотрела представленные доказательства по делу, заслушала доводы, пояснения и возражения лиц, участвующих в деле, и пришла к следующим выводам.**

Статьями 14 - 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон о местном самоуправлении) к вопросам местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов отнесены, в том числе организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения. Полномочия органов местного самоуправления в сфере похоронного дела также закреплены Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон о погребении).

Решением Кетовской сельской Думы от 24.10.2011 г. «Об организации похоронного дела на территории села Кетово утверждено «Положение об организации похоронного дела на территории села Кетово Кетовского района Курганской области». Данным положением установлен порядок деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела, а также определены основные виды услуг в области похоронного дела.

Институт специализированных служб по вопросам похоронного дела введен федеральным законодательством 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 гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе в пределах размера социального пособия на погребение.

Системный анализ норм Закона о погребении свидетельствует, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы по вопросам похоронного дела, [Закон](#) не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями.

Статус специализированной службы по вопросам похоронного дела, создаваемой с целью оказания гарантированного перечня услуг по погребению, не может служить основанием предоставления хозяйствующему субъекту,

имеющему такой статус, исключительного права на оказание всего комплекса ритуальных услуг, а также передачи указанному хозяйствующему субъекту полномочий органа местного самоуправления, в том числе по содержанию кладбищ.

Как указывалось выше согласно статьям 14 - 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов относятся, в том числе и содержание мест захоронения.

Таким образом, содержание мест захоронений является муниципальной нуждой и, следовательно, органы местного самоуправления обязаны размещать заказы на выполнение работ по содержанию мест захоронений на конкурсной основе, в соответствии с требованиями Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с 01.01.2014 г. в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», обеспечивая соблюдение требований антимонопольного законодательства.

Согласно п. 1.2 Положения об организации похоронного дела на территории села Кетово Кетовского района Курганской области служба по вопросам похоронного дела определяется по итогам открытого конкурса.

В ходе рассмотрения дела Администрацией Кетовского сельсовета Курганской области предоставлено решение Кетовской сельской Думы от 23.09.2011 года № 01(134) «О делегировании полномочий по оказанию ритуальных услуг» в соответствии с которым Кетовская сельская Дума делегировала полномочия на проведение конкурса по оказанию ритуальных услуг на территории муниципального образования Кетовский сельсовет Администрации Кетовского района.

Также Администрацией Кетовского сельсовета представлено соглашение от 25.10.2011 о передаче полномочий Администрации Кетовского сельсовета и Администрацией Кетовского района Курганской области. Пунктом 1.1 указанного соглашения предусмотрено, что поселение передает, а Район принимает к исполнению полномочия Поселения согласно приложения соглашению и их юридическое сопровождение за счет субвенций, предоставляемых из бюджета Поселения в бюджет Района. Приложением «Реализация полномочий» к Соглашению предусмотрено, что Администрация Поселения передает, а Администрация района принимает к исполнению полномочия по подготовке и проведению открытого конкурса на право заключения договора на оказание полного перечня ритуальных услуг по вопросам похоронного дела, в том числе по предоставлению гарантированного перечня услуг по погребению на территории

муниципального образования Кетовский сельсовет Кетовского района Курганской области.

В соответствии с Распоряжением Администрации Кетовского района от 28.10.2011 г. № 491-р Администрацией Кетовского района проведен открытый конкурс на право заключения договора на оказание полного перечня ритуальных услуг по вопросам похоронного дела, в том числе по предоставлению гарантированного перечня услуг по погребению на территории муниципального образования Кетовский сельсовет. Победителем конкурса признано ООО «Афродита».

19.12.2011 по итогам открытого конкурса между Администрацией Кетовского сельсовета Кетовского района Курганской области и ООО «Афродита» заключен договор на оказание **полного перечня ритуальных услуг по вопросам похоронного дела**, в том числе по предоставлению гарантированного перечня услуг по погребению на территории муниципального образования Кетовский сельсовет.

В соответствии с пунктом 1.1 раздела I договора ООО «Афродита» гарантирует оказать полный перечень ритуальных услуг по вопросам похоронного дела, в том числе по предоставлению гарантированного перечня услуг по погребению на территории муниципального образования Кетовский сельсовет Кетовского района Курганской области. С момента заключения договора ООО «Афродита» обязуется оказывать ритуальные услуги в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле", Правилами бытового обслуживания населения в Российской Федерации, Положением "Об организации похоронного дела на территории села Кетово" утвержденным решением № 06 (147) Кетовской сельской Думы от 24.10.2011 года, гарантирует оказывать услуги по погребению в соответствии с приложением к договору.

Приложение к договору содержит следующий гарантированный перечень услуг по погребению:

- оформление документов, необходимых для погребения (получение справки о смерти в отделе ЗАГС, оформление свидетельства о смерти в отделе ЗАГС);
- облачение тела;
- предоставление гроба и доставка гроба;
- перевозка тела (останков) умершего на кладбище;
- погребение.

Общая стоимость услуг по гарантированному перечню составляет 4899 рублей.

Пункт 1.6 договора предусматривает, что для возмещения расходов, связанных с предоставлением гарантированного перечня услуг по погребению Организации необходимо будет установить договорные отношения с Управлением Пенсионного фонда РФ по Кетовскому району на погребение: умерших пенсионеров не работающих на день смерти, не имеющих супруга, близких или иных родственников либо законного

представителя умершего или при невозможности осуществить ими погребение; договорные отношения с Кетовским отделом социальной защиты населения: умерших (погибших), личность которых не установлена органами внутренних дел в определенные законодательством Российской Федерации сроки.

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 различных фондов (пункт 3 статьи 9 Закона о погребении).

Возмещение разницы между стоимостью услуг, предоставленных согласно гарантированному перечню, и их стоимостью, установленной законодательством, за счет средств местного бюджета Законом о погребении не предусмотрено, поскольку стоимость услуг по гарантированному перечню определяется органами местного самоуправления по согласованию с соответствующими отделениями указанных фондов (ст. 9) и должна соответствовать сумме социального пособия на погребение, которое выплачивается лицу, взявшему на себя обязанность по погребению умершего (ст. 10).

В силу ст. 25 Закона о погребении организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления с учетом соблюдения гарантий, сформулированных в главе 2 Закона о погребении. Так, одной из гарантий является создание специализированных служб, которые уполномочены оказывать услуги по погребению, включенные в гарантированный перечень услуг, на безвозмездной основе (статья 25 Закона о погребении). Предметом регулирования данной статьи являются гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела, а не уточнение субъектного состава участников рынка ритуальных услуг. Указанным Законом органы местного самоуправления не наделены полномочиями по присвоению статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела каким-либо хозяйствующим субъектам.

Закон о погребении не предусматривает, что субъектный состав участников рынка ритуальных услуг ограничивается созданием специализированных служб, а также не устанавливает, что иные хозяйствующие субъекты (юридические лица и индивидуальные предприниматели) лишены права заниматься деятельностью по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг.

Статьей 6 Закона о погребении установлено, что в случае мотивированного отказа кого-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 статьям 2 и 6 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" организация и

осуществление муниципального контроля на соответствующей территории относятся к полномочиям органов местного самоуправления. При этом под муниципальным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Таким образом, муниципальный контроль на территории муниципальных кладбищ могут осуществлять только органы местного самоуправления.

Из пункта 1.5 Положения следует, что специализированная служба по вопросам похоронного дела в обязательном порядке ведет учет захоронений в установленном порядке. По окончании года выписка со сведениями о произведенных захоронениях передается в Администрацию Кетовского сельсовета. Аналогичная обязанность закреплена пунктом 2.2 договора, согласно которому ООО «Афродита» ведет документацию:

- журналов принятых заявок (уведомлений) на захоронение;
- журналов учета произведенных захоронений по секторам;
- журналов учета захоронений.

Поскольку в силу действующего законодательства организация похоронного дела должна осуществляться органами местного самоуправления, то и все документы, фиксирующие данные процессы, являются муниципальной собственностью, которые не могут быть объектами сделок, могущих привести к их отчуждению (ст. 3, ч. 3 ст. 10 Федерального закона "Об архивном деле в Российской Федерации").

Таким образом, деятельность в области архивного дела, в том числе регистрация захоронений в соответствующие книги (журналы) должна осуществляться органами местного самоуправления или муниципальным бюджетным учреждением, которое не будет осуществлять деятельность, приносящую ему доход.

Из изложенного следует, что контролировать надлежащее выполнение предоставления ритуальных услуг и содержания мест захоронения, соблюдение установленной нормы отвода каждого земельного участка и нести ответственность за организацию похоронного обслуживания на территории кладбищ, благоустройство и санитарное состояние кладбищ должен орган местного самоуправления.

Согласно пункту 2.1. раздела 2 Положения об организации похоронного дела к основным видам услуг в области похоронного дела относится содержание мест захоронения. В соответствии с пунктом 1.1 договора от 19.12.2011 ООО «Афродита» обязуется оказать полный перечень ритуальных услуг по вопросам похоронного дела на территории Кетовского сельсовета. К полному перечню услуг относится и содержание и уборка Кетовского кладбища.

Согласно пункту 2.3.1 Положения к основным видам услуг в области

похоронного дела относится выбор места погребения. Пунктом 1.1 договора предусмотрена обязанность ООО «Афродита» по оказанию полного списка ритуальных услуг по вопросам похоронного дела на территории Кетовского сельсовета. К полному перечню ритуальных услуг относится и выбор места погребения.

Из изложенного выше следует, что содержание и уборка Кетовского кладбища, а также выбор места погребения являются обязанностью ООО «Афродита», данные выводы подтверждаются и письменными пояснениями Администрации Кетовского сельсовета.

Закрепление в Положении отдельных пунктов, из содержания которых следует, что специализированная служба является хозяйствующим субъектом, которому предоставлены функции органа местного самоуправления в сфере организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения, функции по контролю и ведению кладбищем, а также функции по учету захоронений в установленном порядке, который уполномочен оказывать ритуальные услуги, в том числе по предоставлению гарантированного перечня, и наделен исключительным правом выполнять работы по содержанию кладбищ, а также оказывать полный перечень ритуальных услуг, в том числе по захоронению малоимущих граждан, может привести к созданию преимущественных условий деятельности в сфере оказания ритуальных услуг и содержания мест захоронения отдельному хозяйствующему субъекту - специализированной службе и к препятствованию осуществлению данной деятельности иными хозяйствующими субъектами, к недопущению, ограничению конкуренции на указанных рынках.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Согласно аналитическому отчету по результатам анализа конкурентной среды на рынке похоронных услуг, оказываемых хозяйствующими субъектами на территории муниципального образования Кетовский сельсовет Кетовского района Курганской области (далее — рынок похоронных услуг, оказываемых на территории Кетовского сельсовета), подготовленному Курганским УФАС России, на основании ответов хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по организации похоронных услуг, продуктовые границы рынка определяются как услуги по организации похорон и связанные с ними услуги.

Временным интервалом исследования анализируемого рынка похоронных услуг является период: 2011 г., 2012 г., 2013 г. Данный временной интервал выбран с целью изучения сложившихся характеристик рынка до заключения между ООО «Афродита» и Администрацией Кетовского сельсовета Кетовского района Курганской области договора на оказание полного перечня ритуальных услуг по вопросам похоронного дела, в том числе по предоставлению гарантированного перечня услуг по погребению на территории муниципального образования Кетовский сельсовет Кетовского

района Курганской области от 19.12.2011 г. и после его заключения.

В 2011 году доля ООО «Афродита» составила - 2%;

В 2012 году - 34%;

В 2013 году – 96%.

Изложенное выше свидетельствует о том, что ООО «Афродита» в результате заключения договора на оказание полного перечня ритуальных услуг по вопросам похоронного дела, в том числе по предоставлению гарантированного перечня услуг по погребению на территории муниципального образования Кетовский сельсовет получило возможность воздействовать на общие условия обращения товаров на рынке, что является признаком ограничения конкуренции на рынке согласно пункту 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции. Следовательно, вследствие реализации указанного договора ООО «Афродита» получило преимущество в осуществлении деятельности на рынках похоронных услуг.

Частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции" предусмотрен запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов органов или организаций, организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Изложенное выше свидетельствует о нарушении Администрацией Кетовского сельсовета Кетовского района требований части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции запрещается совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

На заседании Комиссии представитель ООО «Афродита» (привлечено в качестве заинтересованного лица) пояснил, что Организация оказывает услуги в том числе по гарантированному перечню услуг по погребению, а также наряду с Администрацией Кетовского сельсовета ведет документацию о захоронениях, однако, оригиналы журналов учета захоронений находятся в Администрации Кетовского сельсовета. Также представитель пояснил, что ООО «Афродита» не является специализированной организацией по вопросам похоронного дела, функции органа местного самоуправления Администрацией Кетовского сельсовета ООО «Афродита» не передавались. Однако, данные пояснения не подтверждаются материалами дела, а противоречат им.

Договор на оказание полного перечня ритуальных услуг по вопросам похоронного дела, в том числе по предоставлению гарантированного перечня услуг по погребению на территории муниципального образования Кетовский сельсовет от 19.12.2011, заключенный между администрацией Кетовского сельсовета и ООО «Афродита», наделяет ООО «Афродита» статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, функциями и правами органа местного самоуправления по ведению журналов учета захоронений, по выбору места погребения, что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке ритуальных услуг. Таким образом, из анализа Положения и договора от 19.12.2011 г. следует, что Администрация наделила специализированную службу полномочиями по регулированию, контролю и учёту в сфере организации похоронного дела. Вместе с тем в таком случае специализированная служба не может быть одновременно наделена и функциями хозяйствующего субъекта, поскольку такое совмещение запрещено ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции, а федеральными законами, указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации такое совмещение не предусмотрено. Указанная правовая позиция выражена, в частности, в постановлениях Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.09.2008 № 12027/07 и от 18.05.2011 № 17206/10.

Учитывая изложенные обстоятельства, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 "О защите конкуренции", Комиссия

#### **РЕШИЛА:**

1. Признать в действиях Администрации Кетовского сельсовета Кетовского района Курганской области (641310, Курганская область, с. Кетово, ул. Космонавтов, 37, ИНН 4510000622) нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 "О защите конкуренции", выразившееся в предоставлении преимуществ ООО «Афродита» в осуществлении деятельности на рынках похоронных услуг вследствие реализации договора от 19.12.2011 на оказание полного перечня ритуальных услуг по вопросам похоронного дела, в том числе по предоставлению гарантированного перечня услуг по погребению на территории муниципального образования Кетовский сельсовета.

2. Признать в действиях Администрацией Кетовского сельсовета Кетовского района Курганской области (641310, Курганская область, с. Кетово, ул. Космонавтов, 37, ИНН 4510000622), нарушение части 3 статьи 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 "О защите конкуренции" выразившееся в наделении ООО «Афродита» функциями и правами органа местного самоуправления (по ведению журналов учета захоронений, предоставлению земельных участков для погребения), статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции

на рынке ритуальных услуг.

3. Выдать Администрации Кетовского сельсовета Кетовского района Курганской области (641310, Курганская область, с. Кетово, ул. Космонавтов, 37, ИНН 4510000622), предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства.

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