

РЕШЕНИЕ по делу № 02-03/37-2012

«25» июля 2012 г.

г. Улан-Удэ

Резолютивная часть решения объявлена 13.07.2012

Решение в полном объеме изготовлено 25.07.2012

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Бурятия (далее - Комиссия) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

<...>,

рассмотрев дело № 02-03/37-2012 по признакам нарушения Советом депутатов МОГП «г. Гусиноозерск» (далее – Совет депутатов, ответчик) (671190, Республика Бурятия, г. Гусиноозерск, ул. Первомайская, 8) частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

при участии:

заявителя: индивидуального предпринимателя <...>, свидетельство о государственной регистрации физического лица в качестве индивидуального предпринимателя от 28.04.2009,

ответчика: <...>, представителя Совета депутатов, доверенность от 05.06.2012 № 1,

в отсутствие представителя ООО «Главный Элемент», надлежащим образом извещенного,

у с т а н о в и л а:

В адрес Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Бурятия (далее - Бурятское УФАС России) поступило заявление индивидуального предпринимателя <...> (вх. от 23.03.2012 № 1735) в отношении органа местного самоуправления МО ГП «г. Гусиноозерск», указывающее на признаки нарушения антимонопольного законодательства.

В заявлении указано, что по результатам проведенного открытого конкурса по отбору специализированной службы по вопросам похоронного дела на оказание услуг гарантированного перечня по погребению на безвозмездной основе, и оказания ритуальных услуг, связанных с погребением, а также услуг по эксплуатации муниципальных общественных кладбищ на территории МО ГП «г. Гусиноозерск» (далее – открытый конкурс) заключен муниципальный контракт с победителем торгов - ООО «Главный Элемент».

При разработке конкурсной документации организатор торгов - администрация МО ГП «г. Гусиноозерск» руководствовалась, в том числе Положением об организации похоронного дела и содержании муниципальных общественных кладбищ на территории МО ГП «г. Гусиноозерск», утвержденным решением Совета депутатов МО ГП «г. Гусиноозерск» от 24.11.2011 № 170 (далее – Положение об организации похоронного дела).

ООО «Главный Элемент» отнесены функции по выделению земельных участков под захоронение, копке могил, осуществлению функций по ведению регистрации и учета произведенных захоронений, приему и оформлению заказов на захоронение, даче разрешений на установку, снятие надмогильных сооружений и иные функции.

Заявитель считает, что действия органа местного самоуправления МО ГП «г. Гусиноозерск» по наделению хозяйствующего субъекта – ООО «Главный Элемент» функциями и правами органа местного самоуправления приводят к нарушению частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Считает, что специализированная служба по вопросам похоронного дела (далее – специализированная служба), наделенная административно-властными полномочиями имеет преимущественное положение по отношению к иным хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на рынке ритуальных услуг.

На заседании Комиссии по рассмотрению дела № 02-03/37-2012 ИП <...> поддержал доводы, изложенные в заявлении и пояснил, что ООО «Главный Элемент» препятствует ему в осуществлении предпринимательской деятельности. Указывает, что открытый конкурс проведен в соответствии с Положением об организации похоронного дела, которое противоречит требованиям антимонопольного законодательства.

23.05.2012 Бурятским УФАС России возбуждено дело № 02-03/37-2012 по признакам нарушения Советом депутатов частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в принятии акта – Положения об организации похоронного дела, противоречащего требованиям антимонопольного законодательства, а также наделение специализированной службы – организации, определенной на конкурсной основе, функциями и правами органа местного самоуправления, а именно: выделение земельных участков под захоронение, ведение регистрации и учета произведенных захоронений, прием и оформление заказов на захоронение, содержание кладбищ и других функций, а также наделение разрешительными функциями, что приводит или может привести к ограничению конкуренции.

Определением от 23.05.2012 о назначении дела № 02-03/37-2012 к рассмотрению рассмотрение дела назначено на 21.06.2012 в 10:00 часов.

Ответчик признает, что доводы заявителя обоснованны и законны. Согласившись с тем, что отдельные пункты Положения об организации похоронного дела противоречат требованиям Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) и Закона о защите конкуренции, Совет депутатов в целях приведения указанного акта в соответствие с требованиями действующего законодательства своим распоряжением от 02.07.2012 № 3 создал рабочую группу по подготовке проекта изменений в данное Положение и представлении его в срок до 31 августа 2012 года для рассмотрения на очередной сентябрьской сессии Совета депутатов.

Представитель ООО «Главный Элемент» на заседание Комиссии по рассмотрению дела № 02-03/37-2012 не явился, письменные пояснения по делу не представил.

Комиссия, выслушав доводы сторон, исследовав имеющиеся в деле материалы,

пришла к следующему выводу:

Администрацией МО ГП «г. Гусиноозерск» (далее – администрация) 13.02.2012 проведен открытый конкурс по отбору специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории МО ГП «г. Гусиноозерск». Предметом открытого конкурса является отбор специализированной службы по вопросам похоронного дела на право заключения муниципального контракта на оказание услуг гарантированного перечня по погребению на безвозмездной основе, и оказания ритуальных услуг, связанных с погребением, а также услуг по эксплуатации муниципальных общественных кладбищ на территории МО ГП «г. Гусиноозерск».

Конкурсная документация подготовлена в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», СанПин 2.1.2882-11 «Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения», Уставом МО ГП «г. Гусиноозерск», решением сессии Совета депутатов МО ГП «г. Гусиноозерск» от 24.11.2011 № 170 «Об организации похоронного дела и содержании общественных кладбищ на территории МО ГП «г. Гусиноозерск».

По результатам проведенного открытого конкурса победителем признано ООО «Главный Элемент», с которым 24.02.2012 заключен муниципальный контракт № 001.

При рассмотрении заявления ИП <...> антимонопольным органом проанализировано Положение об организации похоронного дела, которым администрация руководствовалась при проведении открытого конкурса.

Положение об организации похоронного дела регулирует отношения в сфере оказания ритуальных услуг и содержания муниципальных общественных кладбищ на территории МО ГП «г. Гусиноозерск».

1. В Положении указано, что специализированная служба – это организация, определенная на конкурсной основе администрацией, осуществляющая погребение умерших, оказание услуг по погребению и содержанию муниципальных общественных кладбищ.

В разделе 2 «Порядок организации похоронного дела» данного Положения установлено, что **организация оказания ритуальных услуг и содержание мест захоронения на территории МО ГП «г. Гусиноозерск» осуществляется специализированной службой** в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

В разделе 4 Положения об организации похоронного дела предусмотрено, что специализированная служба может заключать договоры с юридическими и физическими лицами на оказание отдельных ритуальных услуг и выполнение работ по устройству и содержанию мест погребения.

В соответствии с указанным Положением специализированная служба обязана обеспечивать на территории кладбища:

1. своевременную подготовку могил, захоронение умерших, подготовку

- регистрационных знаков, установку памятников;
2. соблюдение установленной нормы отвода каждого земельного участка для захоронения и правил подготовки могил;
 3. содержание в исправном состоянии зданий, инженерного оборудования территории кладбища;
 4. исправность и сохранность землеройной техники, транспортных средств, коммуникаций, механизмов и инвентаря;
 5. предоставление гражданам инвентаря для ухода за могилами (лопаты, грабли, ведра и т.п.);
 6. содержание в надлежащем порядке братских могил, памятников и могил, находящихся под охраной государства;
 7. работу поливомоечного водопровода в летний период времени, общественного туалета, освещения и т.д.

Институт специализированных служб был введен федеральным законодательством (статьями 9 и 25 Закона о погребении, Указом Президента РФ 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.

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. Иначе следовало бы признать, что родственники умершего отсутствуют право выбора организации, оказывающей такие услуги, т.е. ограничиваются гражданские права последних.

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 субъективный состав участников рынка ритуальных услуг ограничивается созданием специализированных служб, и что иные юридические лица лишены права заниматься этой деятельностью.

Услуги по погребению, в том числе, осуществление захоронения умерших и изготовление могил и т.д., могут оказывать как частные лица (юридические или физические), так и специально созданные организации – специализированные службы.

В соответствии с Законом о погребении оказывать услуги по погребению вправе

любой хозяйствующий субъект, осуществляющий деятельность на рынке ритуальных услуг.

Кроме того, в соответствии с частью 1 статьи 29 Закона о погребении на специализированные службы возлагается обязанность **по осуществлению погребения умерших.**

В соответствии со статьей 3 Закона о погребении погребение - обрядовые действия по захоронению тела (останков) человека после его смерти в соответствии с обычаями и традициями, не противоречащими санитарным и иным требованиям.

Статьями 9, 12 Закона о погребении определен перечень **услуг по погребению:**

- оформление документов, необходимых для погребения;
- облачение тела;
- предоставление гроба;
- перевозка умершего на кладбище (в крематорий);
- погребение.

Содержание (эксплуатация) кладбищ не входит в перечень услуг по погребению, оказываемых специализированными службами.

Выполнение работ по содержанию муниципальных кладбищ на территориях мест захоронений должны осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о размещении заказов), так как содержание кладбищ в надлежащем санитарном состоянии входит в компетенцию органов местного самоуправления и является муниципальной нуждой. В связи с вышеизложенным, органы местного самоуправления обязаны размещать заказы на предоставление услуг по содержанию мест захоронений на конкурсной основе, обеспечивая при этом соблюдение требований антимонопольного законодательства.

Организации, заключившие муниципальный контракт на предоставление услуг по содержанию кладбищ не могут наделяться контрольными функциями в отношении иных хозяйствующих субъектов и должны осуществлять деятельность исключительно в рамках исполнения контракта.

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, в частности необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Следовательно, в действиях Совета депутатов по принятию акта, предусматривающего организацию оказания ритуальных услуг и содержание мест захоронения на территории МО ГП «г. Гусиноозерск» специализированной службой содержится нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Положением также установлено следующее:

- погребение умершего рядом с ранее умершим родственником возможно при наличии на указанном месте свободного участка земли в соответствии с требованиями, установленными Законом о погребении. В иных случаях место под захоронение отводится специализированной службой согласно плану захоронений;
- территории муниципальных общественных кладбищ подразделяются специализированной службой на зоны (квартала, аллеи) и секторы;
- на территориях муниципальных общественных кладбищ запрещается устанавливать, передельывать и снимать памятники и другие надмогильные сооружения, производить какие-либо работы без согласования со специализированной службой;
- надмогильные сооружения (надгробия) устанавливаются в пределах отведенного земельного участка по согласованию со специализированной службой;
- специализированная служба обязана вести журнал (книгу) регистрации захоронений установленной формы. Книги регистрации захоронений являются документами строгой отчетности, относятся к делам с постоянным сроком хранения и хранятся в архиве специализированной службы;
- принятие решения о резервировании или об отказе в резервировании места для создания семейного захоронения, формирование и ведение реестра семейных (родовых) захоронений осуществляются специализированной службой;
- производство работ по содержанию и обустройству мест семейных (родовых) захоронений может осуществляться специализированной службой либо по согласованию с ней юридическими и физическими лицами и т.д.

Согласно части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается наделять хозяйствующих субъектов своими функциями и правами.

В соответствии с Положением об организации похоронного дела специализированная служба - это организация, **определенная на конкурсной основе администрацией**, осуществляющая погребение умерших, оказание услуг по погребению и содержанию муниципальных общественных кладбищ.

Следовательно, по результатам открытого конкурса специализированной службой может быть определен любой хозяйствующий субъект.

Передача функций органа местного самоуправления специализированной организации, т.е. хозяйствующему субъекту по выделению земельных участков под захоронение, по осуществлению функций по ведению журнала регистрации и учета произведенных захоронений, разрешительных функций содержит в действиях Совета депутатов по принятию акта нарушение части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Анализ норм Закона о погребении позволяет сделать вывод о том, что статус

специализированной службы, создаваемой либо отобранной **с целью оказания гарантированного перечня услуг**, не дает оснований для передачи специализированной службе функций органа местного самоуправления.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 3 статьи 41, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

р е ш и л а:

1. Признать Совет депутатов МО ГП «г. Гусиноозерск» нарушившим части 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части принятия акта – Положения об организации похоронного дела, противоречащего требованиям антимонопольного законодательства.
2. Выдать предписание об отмене или изменении Положения об организации похоронного дела.

Председатель Комиссии <...>

Члены Комиссии <...>

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

ПРЕДПИСАНИЕ по делу № 02-03/37-2012

«25» июля 2012 года

г. Улан - Удэ

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Бурятия (далее - Комиссия) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

<...>,

руководствуясь статьёй 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьёй 50 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), на основании своего решения от 25.07.2012 по делу № 02-03/37-2012 о нарушении Советом депутатов МО ГП «г. Гусиноозерск» (671190, Республика Бурятия, г. Гусиноозерск, ул. Первомайская, 8) частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Совету депутатов МО ГП «г. Гусиноозерск» **в срок не позднее 14 сентября 2012 года** прекратить нарушение антимонопольного законодательства путем отмены или изменения Положения об организации похоронного дела и содержании муниципальных общественных кладбищ на территории МО ГП «г. Гусиноозерск», утвержденного решением Совета депутатов МО ГП «г. Гусиноозерск» от 24.11.2011 № 170.

2. О выполнении настоящего предписания сообщить в письменном виде в адрес Бурятского УФАС России в срок **не позднее 17 сентября 2012 года**.

Председатель Комиссии

<...>

Члены Комиссии

<...>

Предписание может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его выдачи.