

РЕШЕНИЕ

по делу № 15-01-15-03/373

о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена 02 октября 2015 г.

г. Волгоград

В полном объеме решение изготовлено 16 октября 2015 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

председателя Комиссии: **Бурба В.В.** – заместителя
руководителя управления – начальником отдела контроля
органов власти,

членов комиссии: **Савинковой О.Л.** – старшего
государственного инспектора отдела контроля органов
власти,

Тибилевой Э.А. – государственного инспектора отдела
контроля органов власти,

в присутствии

генерального директора ООО «Радоница» Ялымова Е.Л.,

представителя ЗАО РП «Память» Ким Ж.Л. (доверенность № 7-ю от 01.10.2015),

представитель Комитета дорожного Комитет дорожного хозяйства,
благоустройства и охраны окружающей среды Администрации Волгограда не
явился, извещен надлежащим образом,

представитель ООО «Забота» не явился, извещен надлежащим образом.

рассмотрев дело № 15-01-15-03/373 по признакам нарушения Департаментом
городского хозяйства Администрации Волгограда ч. 1 ст. 15 Федерального закона
от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области
(далее – Волгоградское УФАС России) поступило заявление ООО «Радоница» (вх.
№ 2753 от 16.04.2015) с жалобой на действия Департамента городского хозяйства
Администрации Волгограда.

Заявитель ООО «Радоница» направил в Департамент городского хозяйства Администрации Волгограда письмо от 13.03.2015 исх. № 1-13/03-15 с просьбой о разъяснении, а именно: имеет ли похоронная организация ООО «Радоница» право осуществлять захоронения на территориях кладбищ г. Волгограда.

Департаментом городского хозяйства Администрации Волгограда письмом от 08.04.2015 № ДГХ/02-3545 дан ответ на обращение ООО «Радоница», в котором указано следующее. В Волгограде статус специализированных служб по вопросам похоронного дела по результатам открытых конкурсов, проведенных в 2002 и 2005 годах, был присвоен трем организациям. Победителями проведенных конкурсов признаны ЗАО «Ритуальное предприятие «Память», ООО «Совместное предприятие «Память» и ООО «Осирис». Основываясь на нормах Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении и похоронном деле), а также действующих на территории городского округа муниципальных правовых актах, в том числе «Правилах организации похорон и содержания - муниципальных кладбищ в Волгограде», утвержденных Решением Волгоградской городской Думы от 04.07.2007 № 47/1124, деятельность по осуществлению захоронения умерших может осуществляться специализированными службами по вопросам похоронного дела. В связи с чем деятельность ООО «Радоница» и ООО «Забота», по захоронению умерших на муниципальных кладбищах Волгограда не соответствует муниципальным правовым актам, так как указанные юридические лица специализированными службами по вопросам похоронного дела не являются. Заявитель в данном ответе усматривает запрет на оказание услуг по погребению на территории г.Волгограда.

ООО «Забота» определением о назначении дела № 15-01-15-03/373 к рассмотрению от 15.05.2015 привлечено в качестве заинтересованного лица. ООО «Забота» на рассмотрение дела не явилось, извещено надлежащим образом.

В период рассмотрения данного дела в структуре Администрации Волгограда произошли изменения. Департамент городского хозяйства Администрации Волгограда решением Волгоградской городской Думы от 11.03.2015 № 26/782 «О переименовании департамента городского хозяйства администрации Волгограда в комитет транспорта и дорожного хозяйства администрации Волгограда и об утверждении Положения о комитете транспорта и дорожного хозяйства администрации Волгограда» переименован в комитет транспорта и дорожного хозяйства администрации Волгограда. Решением Волгоградской городской Думы от 24.06.2015 № 31/967 «О переименовании комитета транспорта и дорожного хозяйства администрации Волгограда в комитет дорожного хозяйства, благоустройства и охраны окружающей среды администрации Волгограда и об утверждении Положения о комитете дорожного хозяйства, благоустройства и охраны окружающей среды администрации Волгограда» комитет транспорта и дорожного хозяйства администрации Волгограда переименован в комитет дорожного хозяйства, благоустройства и охраны окружающей среды администрации Волгограда.

Департаментом городского хозяйства Администрации Волгограда, комитетом транспорта и дорожного хозяйства администрации Волгограда комитетом дорожного хозяйства, благоустройства и охраны окружающей среды Администрации Волгограда письменных пояснений по делу не представлено.

Комитетом дорожного хозяйства, благоустройства и охраны окружающей среды Администрации Волгограда заявлено ходатайство о привлечению к рассмотрению дела ЗАО РП «Память» (исх. № б/н от 07.07.2015).

Определением от 25.08.2015 № 03-7/5811 ЗАО РП «Память» привлечена к рассмотрению дела. ЗАО РП «Память» на рассмотрение дела представлены пояснения № б/н от 02.10.2015. В пояснении ЗАО РП «Память» указано, что письмо от 08.04.2015 № ДГХ/02-3545 Департамента городского хозяйства Администрации Волгограда носит информационный характер и не является запретом для осуществления деятельности.

Исследовав имеющиеся в деле материалы, доводы и возражения лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к следующим выводам.

Положение о департаменте городского хозяйства администрации Волгограда (утв. Решением Волгоградской городской Думы от 04.02.2009 № 15/446) в пункте 2.10 предусматривало, что задачей департамента является организация услуг по погребению и содержанию мест захоронения, создание и оборудование мест захоронения на муниципальных кладбищах Волгограда, организация работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту и содержанию (за исключением мест захоронений граждан) муниципальных кладбищ Волгограда.

Департамент для решения возложенных на него задач осуществляет функции по организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения. В частности организацию похоронного дела на территории муниципального образования город-герой Волгоград (п. 3.3.4 Положения). Так же департамент разрабатывает и представляет на утверждение в установленном порядке положения о специализированных службах по вопросам похоронного дела в Волгограде, порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела в Волгограде, порядок формирования и полномочия попечительских (наблюдательных) советов при органах местного самоуправления Волгограда по вопросам похоронного дела в Волгограде, правила содержания мест погребения, проекты постановлений главы Волгограда о переносе мест погребения в случае угрозы постоянных затоплений и других стихийных бедствий, требования к качеству предоставляемых услуг по погребению на основании утвержденных стандартов Российской Федерации, порядок деятельности общественных, вероисповедальных, воинских, военных мемориальных кладбищ Волгограда. (п. 3.3.6 Положения). На департамент возложена функция по осуществлению контроля за деятельностью городских специализированных служб по вопросам похоронного дела в Волгограде по осуществлению погребения умерших (погибших) людей (п. 3.3.7 Положения)

Положение о департаменте городского хозяйства администрации Волгограда (утв. Решением Волгоградской городской Думы от 04.02.2009 № 15/446) в пункте 5.10 предусматривает, что департамент для решения задач и осуществления функций, возложенных на департамент, в пределах своей компетенции имеет право давать разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции департамента.

Таким образом, Департамент городского хозяйства Администрации Волгограда, письмом от 08.04.2015 № ДГХ/02-3545 имеет основания для разъяснения ООО «Радоница» по вопросам организации похоронного дела и иным вопросам, входящим в его функции.

Положение о комитете дорожного хозяйства, благоустройства и охраны окружающей среды администрации Волгограда (утв. Решением Волгоградской городской Думы от 24.06.2015 № 31/967) в п. 2.10 закрепляет полномочия комитета по организации похоронного дела на территории Волгограда, аналогичные полномочиям департамента городского хозяйства администрации Волгограда. Таким образом, вопросы оказания услуг по погребению в настоящее время находятся в компетенции комитета дорожного хозяйства, благоустройства и охраны окружающей среды администрации Волгограда.

В Положении о комитете дорожного хозяйства, благоустройства и охраны окружающей среды администрации Волгограда (утв. Решением Волгоградской городской Думы от 24.06.2015 № 31/967) предусмотрено, что комитет имеет право что осуществлять рассмотрение обращений организаций и граждан по вопросам, отнесенным к компетенции комитета. Таким образом, комитет дорожного хозяйства, благоустройства и охраны окружающей среды администрации Волгограда имеет право вести переписку с хозяйствующими субъектами.

В соответствии с положениями Федерального [закона](#) от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон о погребении) организация похоронного дела осуществляется органами государственной власти, а также 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.

[Статья 25](#) Закона 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 (данные виды деятельности внесены в Общероссийский [классификатор](#) видов экономической деятельности, принятый и введенный в действие Постановлением Госстандарта Российской Федерации от 06.11.2001 № 454-ст).

[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 [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).

Таким образом, [Закон](#) о погребении (в частности, [статьи 9, 10](#) Закона о погребении) предусматривает как безвозмездное оказание ритуальных услуг специализированной службой органа местного самоуправления, так и осуществление погребения за свой счет с последующим получением социального пособия. В последнем случае супругам, близким родственникам и другим лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего родственника, могут быть оказаны ритуальные услуги (в том числе услуги по погребению) любым лицом, оказывающим данного рода услуги и организующим свою деятельность в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения согласно [статье 17](#) Закона о погребении.

Вместе с тем оказание специализированной организацией услуг по гарантированному перечню на безвозмездной основе не исключает возможности оказания специализированной организацией на платной основе услуг, не входящих в гарантированный перечень, а также оказание на платной основе услуг из гарантированного перечня в случае, если лицо, обратившееся за оказанием данных услуг, получило социальное пособие на погребение.

В соответствии с [пунктом 1 статьи 1](#) и [пунктом 1 статьи 421](#) Гражданского кодекса Российской Федерации граждане и юридические лица свободны в заключении договора.

Таким образом, граждане, реализующие волю умершего, свободны в выборе лица, оказывающего ритуальные услуги, в том числе услуги по погребению.

Следовательно, позиция Департамента городского хозяйства Администрации Волгограда, выраженная в письме от 08.04.2015 № ДГХ/02-3545 об отсутствии у ООО «Радоница» и ООО «Забота», не обладающих статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, права оказывать услуги по погребению, не соответствует нормам законодательства Российской Федерации, не способствует развитию конкуренции на рынке ритуальных услуги в случае ее реализации может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. 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.

Пункт 17 ст. 4 Закона о защите конкуренции устанавливает, что признаки ограничения конкуренции, это сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке. Закон о защите конкуренции в п. 2 ч. 1 ст. 15 запрещает органам государственной власти субъектов Российской Федерации принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Департамент городского хозяйства Администрации Волгограда направив в письме от 08.04.2015 № ДГХ/02-3545 разъяснение применения законодательства по вопросам похоронного дела, входящим в его полномочия, создает реальную угрозу наступления негативных последствий для конкуренции на рынке ритуальных

услуг, ограничивают права потребителей в выборе лица оказывающего услугу, в свободном заключении договоров, что является вмешательством в хозяйственную деятельность и противоречит п. 2 [ч. 1 ст. 15](#) ФЗ «О защите конкуренции».

Департамент городского хозяйства Администрации Волгограда Решением Волгоградской городской Думы от 11.03.2015 № 26/782, Решением Волгоградской городской Думы от 24.06.2015 № 31/967 переименован в Комитет дорожного хозяйства, благоустройства и охраны окружающей среды администрации Волгограда, который наделен полномочиями по организации похоронного дела на территории Волгограда, в связи с чем, Комиссией Волгоградского УФАС России Комитет дорожного хозяйства, благоустройства и охраны окружающей среды администрации Волгограда признается правопреемником Департамента городского хозяйства Администрации Волгограда по нарушению антимонопольного законодательства, совершенному путем издания письма от 08.04.2015 № ДГХ/02-3545.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения Департаментом городского хозяйства Администрации Волгограда, правопреемником которого является Комитет дорожного хозяйства, благоустройства и охраны окружающей среды администрации Волгограда, пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

2. Выдать Комитету дорожного хозяйства, благоустройства и охраны окружающей среды администрации Волгограда для исполнения предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства, путем совершения действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно:

- отозвать письмо от 08.04.2015 № ДГХ/02-3545.

Срок исполнения предписания 1 месяц.

О выполнении предписания сообщить не позднее пяти дней с момента его выполнения.