

РЕШЕНИЕ по рассмотрению дела №72

о нарушении антимонопольного законодательства

Администрацией города г.Апатиты г. Мурманск

Резолютивная часть решения оглашена 28 декабря 2010 г.

В полном объеме решение изготовлено 13 января 2011 г.

Комиссия Управления ФАС России по Мурманской области по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председателя Комиссии - заместителя руководителя Управления ФАС по Мурманской области Плетешкова А. Н., членов комиссии: главного специалиста-эксперта отдела контроля органов власти Воробьева В.В., ведущего специалиста – эксперта отдела контроля органов власти Басавиной О. А., специалиста 2 разряда отдела за соблюдением антимонопольного законодательства Ивановой Е. А., в присутствии: представителей администрации г. Апатиты и МУ г. Апатиты «Управления городского хозяйства» - <С...>, <З...> (по доверенности), рассмотрев дело № 72 по признакам нарушения Администрации города Апатиты (г. Апатиты, Мурманской области, пр. Ленина, 1) статьи 15 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

ООО «Центр ритуальных услуг» обратилось в антимонопольный орган с заявлением в отношении администрации города Апатиты по факту предоставления ОАО «Апатитыградсервис» исключительного права на оказание комплекс ритуальных услуг, а также полномочий органа местного самоуправления, повлекшее ограничение конкуренции на рынке оказания ритуальных услуг.

Из представленных материалов, а также письменных и устных пояснений представителей ООО «Центр ритуальных услуг (далее по тексту - ООО «ЦРУ»), администрации города Апатиты, МУ города Апатиты «Управление городского хозяйства» и ОАО «Апатитыградсервис» установлено следующее.

Основным видом экономической деятельности ООО «ЦРУ» является деятельность по организации похорон и предоставление связанных с ними услуг. Для осуществления данного вида деятельности, в соответствии с действующим законодательством, не требуется получения специального разрешения (лицензии). Однако, хозяйствующие субъекты, осуществляющие услуги по погребению умерших обязаны соблюдать нормы и правила, установленные Федеральным законом РФ от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», Федеральным законом РФ от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральным законом РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», СанПин 2.1.1279-03 от 15.06.2003 «Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения», «Правилами бытового обслуживания населения в Российской Федерации» (утвержденные Постановлением Правительства РФ от 15.08.1997 № 1025) и др. Согласно пункту 1 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1996 года N 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее по тексту – Закон о погребении) законодательство Российской Федерации о погребении и похоронном деле состоит из настоящего Федерального закона и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В силу статьи 25 Закона о погребении 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. 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. 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.

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, деятельность по оказанию ритуальных услуг, в том числе услуг по погребению, осуществляется на конкурентном рынке. При этом товаром на данном рынке выступают как услуги, оплачиваемые за счет средств родственников умерших, так и услуги, стоимость которых возмещается специализированной службой из средств соответствующего бюджета. Данная позиция ФАС России также подтверждается Постановлением Президиума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 23.09.2008 № 12027/07.

В рассматриваемом случае на соответствующем рынке в географических

границах муниципального образования г. Апатиты похоронные услуги (оформление документов для погребения, приобретение и доставка предметов, необходимых для совершения ритуала, транспортировка к месту погребения, рытье могил, изготовление надгробий и пр.), осуществляют следующие хозяйствующие субъекты: ООО «Мой город», ИП Ларионова Н. Е., ИП Иванова Л. А., ИП Есипов Ю. А., ИП Федорцева Е. И., ОАО «Апатитыградсервис», ООО «ЦРУ». Таким образом, в географических границах муниципального образования г. Апатиты рынок ритуальных услуг является конкурентным.

При указанных обстоятельствах, по мнению представителя Заявителя, ОАО «Апатитыградсервис», наделенное полномочиями специализированной организации, совершает действия по ограничению конкуренции, путем контроля доступа на территорию кладбища лиц для производства земляных работ, установления режима работы кладбища, контроля на въезд и выезд катафалка с гробом и телом усопшего.

В ходе рассмотрения дела комиссией установлено, что согласно пункту 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – Закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения городского округа относятся, в частности, организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения. Указанные полномочия закреплены в пункте 23 части 1 статьи 8 Устава городского округа Апатиты, принятого решением Совета народных депутатов от 23.06.2005 № 471 (с изменениями и дополнениями). Постановлением от 26.12.2006 № 758 обязанности по предоставлению муниципальных услуг в сфере похоронного дела, включая организацию ритуальных услуг и содержания мест захоронения, а также возмещение расходов стоимости ритуальных услуг по погребению, возложены на муниципальное учреждение г. Апатиты «Управление городского хозяйства» (подпункт 3.2.3 Устава МУ г. Апатиты «Управление городского хозяйства»). В тоже время, постановлением администрации г. Апатиты от 08.06.2007 № 306 утверждено «Положение о деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования город Апатиты», согласно пункту 2 которого специализированной службой по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования может быть любое юридическое лицо независимо от формы собственности или индивидуальный предприниматель, имеющие право на занятие данным видом деятельности. Пунктом 11 указанного постановления проведение конкурса на право заключения муниципального контракта на передачу полномочий специализированной службы по вопросам похоронного дела и содержанию мест захоронений, контроль исполнения данного положения и муниципального контракта возлагается на МУ г. Апатиты «Управление городского хозяйства».

В ходе исследования представленных документов Комиссией установлено, что на официальном сайте www.gz-murman.ru 29.04.2010 (в газете «Кировский рабочий № 17(11788)» уполномоченным органом администрации г. Апатиты размещена информация о проведении открытого аукциона на право заключения муниципального контракта на передачу полномочий специализированной службы по вопросам похоронного дела и содержанию мест захоронений на территории муниципального образования г. Апатиты в 2010-2011 гг., день и время начала рассмотрения заявок: с 10 часов 00 минут 24.05.2010, дата и время проведения аукциона: с 09 часов 45 минут до 10 часов 00 минут 31.05.2010. Согласно техническому заданию аукционной документации на специализированную службу возлагается ведение документации: журнала принятых уведомлений на захоронение, журнала учета произведенных захоронений по секторам, журнала

производства работ по содержанию кладбища, мест захоронений, график вывоза ТБО, схемы захоронений по секторам, журнала учета путевых листов (раздел 4), оказание услуг по содержанию кладбища и мест захоронения находящихся на территории муниципального образования г. Апатиты должны производиться в соответствии с «Положением о деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования г. Апатиты» (пункт 2.1 раздела 2). При этом специализированная служба должна обеспечить сезонную заготовку могил с расчетом на 12 месяцев, погребение умерших, соблюдение норм отвода каждого земельного участка на погребение и размеров подготавливаемых могил. Обеспечит содержание мест захоронения и прилегающей территории в соответствии с действующим законодательством РФ (подпункт 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4 раздела 2). По итогам проведенных торгов аукцион признан несостоявшимся, в связи с тем, что в допуске к участию ОАО «Апатитыградсервис» в аукционе отказано как единственному участнику размещения заказа, подавшему заявку на участие в аукционе (протокол рассмотрения заявок от 25.05.2010). Тем не менее, 01.06.2010 МУ г. Апатиты «Управление городского хозяйства» заключен муниципальный контракт № 63/10-72 с ОАО «Апатитыградсервис», предметом которого является передача полномочий специализированной службы по вопросам похоронного дела и содержанию мест захоронений на территории муниципального образования г. Апатиты в 2010 – 2011 гг.».

Согласно пояснениям представителей администрации г. Апатиты и МУ г. Апатиты «Управление городского хозяйства» для обеспечения гарантированного перечня услуг в сфере похоронного дела МУ г. Апатиты «Управление городского хозяйства» потребовались бы дополнительные расходы бюджетных средств (на содержание штата. Расходных обязательств ит. д.). В нынешних условиях дефицита городского бюджета, расходы осуществляются в минимально необходимых размерах. Таким образом, администрация и МУ г. Апатиты не имеет финансовой возможности создать специализированную службу и администрацию кладбища. В связи с чем, МУ г. Апатиты «Управление городского хозяйства» вынуждено делегировать полномочия специализированной службы хозяйствующим субъектам постпредством проведения торгов. В настоящий момент администрацией г. Апатиты принято распоряжение о создании рабочей группы для подготовки Положения о ритуальных услугах, в соответствии с которым планируется возложить функции специализированной организации на муниципальное учреждение. Заслушав пояснения представителей лиц, участвующих в деле, исследовав и оценив представленные документы, Управление не может согласиться с доводами и ответчика по следующим основаниям.

Как следует из материалов дела глава муниципального образования г. Апатиты в целях реализации Закона о погребении постановлением от 08.06.2007 № 306 утвердил Положение о деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела (далее по тексту – Положение).

Пунктом 2 Положения установлено, что специализированной службой по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования г. Апатиты может быть любое юридическое лицо независимо от формы собственности или индивидуальный предприниматель, имеющие право на занятие данным видом деятельности.

Пунктом 4 Положения на специализированную службу возлагаются обязанности по осуществлению гарантированного перечня услуг по погребению умерших, оказанию сопутствующих ритуальных услуг, предоставления залов прощания, бронированию мест под захоронение, благоустройство мест захоронений и

поддержание их в санитарном состоянии.

Согласно пункту 7 специализированная служба обязана выявлять случаи недобросовестного самостоятельного исполнения юридическими и физическими лицами ритуальных услуг и сообщать о них в органы местного самоуправления или в МУ г. Апатиты «Управление городского хозяйства».

В соответствии с пунктом 10 Положения специализированная служба должна обеспечить сезонную заготовку могил, погребение умерших, подготовку регистрационных знаков, соблюсти нормы отвода каждого земельного участка на погребение и размеров подготавливаемых могил, правил подготовки могил, санитарных норм и правил погребения.

Пунктом 11 Положения проведение конкурса на право заключения муниципального контракта на передачу полномочий специализированной службы по вопросам похоронного дела и содержанию мест захоронений, контроль исполнения данного положения и муниципального контракта возлагается на МУ г. Апатиты «Управление городского хозяйства».

Согласно п. 22, 23 ч. 1 ст. 16 Закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа относятся, в частности, формирование и содержание муниципального архива, организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Указанные полномочия закреплены в пункте 23 части 1 статьи 8 Устава городского округа Апатиты.

Из содержания п. 1 ст. 17 Закона № 131-ФЗ следует, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают следующими полномочиями, в частности, создают муниципальные предприятия и учреждения, финансируют муниципальные учреждения, формируют и размещают муниципальный заказ, устанавливают тарифы на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами.

В силу п. 4 ст. 51 Закона № 131-ФЗ могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Пунктом 2 ст. 25 Закона о погребении и похоронном деле предусмотрено, что организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

В соответствии со ст. 29 Закона о погребении и похоронном деле органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с названным Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших. Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления районов, поселений и городских округов.

Из содержания указанных норм права в их совокупности следует, что органы местного самоуправления не наделены правом присвоения статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела коммерческим организациям или индивидуальным предпринимателям, так как Закон об организации местного самоуправления не предоставляет органам местного самоуправления право делегировать сторонним организациям функции, которые отнесены законом к функциям, осуществляемым только организациями,

создаваемыми органами местного самоуправления (оказание гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе).

Таким образом, присвоение статуса специализированной службы коммерческой организации либо индивидуальному предпринимателю, определенным на конкурсной основе, не является созданием муниципального учреждения или предприятия.

Из материалов дела следует, что пунктом 1 постановления главы администрации г. Апатиты от 08.06.2007 утверждено Положение о деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования г. Апатиты.

Из содержания пункта 2, 11 Положения следует, что решение о выборе специализированной службы, оказывающей ритуальные услуги по погребению на территории муниципального образования г. Апатиты принимается по результатам торгов. По результатам открытого аукциона на предоставление ритуальной организации статуса специализированной службы заключается муниципальный контракт на срок не менее одного года. Проведение торгов на передачу полномочий специализированной службы по вопросам похоронного дела и содержанию мест захоронений, контроль исполнения Положения и муниципального контракта возлагается на МУ г. Апатиты «Управление городского хозяйства».

Частью 1 статьи 9 Закона о погребении и похоронном деле установлен перечень услуг, оказание которых на безвозмездной основе гарантируется супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего.

В силу части 2 данной статьи услуги по погребению, указанные в части 1 настоящей статьи, оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Оказание услуг, входящих в указанный перечень, может осуществляться и иными субъектами хозяйственной деятельности, не относящимися к специализированными организациям, но только в случае, если родственники умершего приняли решение о проведении погребения за свой счет с последующим возмещением затрат в размере, равном стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению. В иных случаях такие услуги должны безвозмездно оказываться исключительно специализированной организацией в соответствии с частью 2 статьи 9 Закона о погребении и похоронном деле.

В силу части 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, 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).

Запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, 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, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено Федеральным законом «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (часть 3 статьи 15 Закона № 135-ФЗ).

Таким образом, наделение хозяйствующего субъекта (в рассматриваемом случае ОАО «Апатитыградсервис») полномочиями специализированной службы по организации похоронного дела и погребению, отнесение к функциям ОАО «Апатитыградсервис» предоставление полного объема ритуальных услуг, в том числе выделение земельных участков под захоронение на территории муниципального кладбища, инвентаризацию захоронений и ведение журналов принятых уведомлений на захоронение, учета произведенных захоронений по секторам, производства работ по содержанию кладбища, мест захоронений, контроля за соблюдением порядка захоронений, установление режима работы кладбища, а также передача хозяйствующему субъекту других функций контрольно распорядительного характера - противоречит требованиям Закона о погребении и похоронном, влечет создание преимущественных условий для деятельности ОАО «Апатитыградсервис» и необоснованное препятствие деятельности хозяйствующих субъектов на рынке оказания ритуальных услуг в географических границах муниципального образования г. Апатиты.

При указанных обстоятельствах Комиссия приходит к выводу о том, что постановление главы г. Апатиты 08.06.2007 № 306 «Об утверждении Положения о деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела» и пункты 2, 11 данного Положения ограничивают конкуренцию на рынке оказания ритуальных услуг, поскольку наделение полномочиями специализированной организации ОАО «Апатитыградсервис» лишает другие хозяйствующие субъекты (юридические лица и индивидуальные предприниматели) права заниматься деятельностью по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг в полном объеме, что недопустимо в соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, путем заключения муниципального контракта № 63/10-72 от 01.06.2010 ОАО «Апатитыградсервис» наделено распорядительными функциями органа местного самоуправления, в том числе правом принятия уведомлений на захоронение, учета произведенных захоронений, контроля за соблюдением порядка захоронений, режима работы кладбища, права распоряжения (отвода) земельного участка для погребения, что является нарушением норм, предусмотренных частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, поскольку такая передача полномочий, сопряжена с созданием преимущественных условий для деятельности предприятия, как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на том же рынке.

Негативные последствия для конкурентной среды в рассматриваемом случае установлены Управлением в связи с открытым перечнем обстоятельств, указанных в пункте 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции, ввиду определенных возможностей ОАО «Апатитыградсервис», которые получены в результате определенных действий администрации г. Апатиты.

Изучив материалы дела № 72 и доводы представителей участвующих в заседании лиц, руководствуясь статьёй 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», пунктов 3.40 - 3.44 Административного регламента ФАС по исполнению государственных функций по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях

антимонопольного законодательства РФ (в ред. Приказа ФАС РФ от 01.07.2008 № 240), Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Администрации г. Апатиты (г. Апатиты, Мурманской области, пр. Ленина, 1) факт нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившийся в передаче полномочий специализированной службы по организации похоронного дела ОАО «Апатитыградсераис» путем издания постановления от 08.06.2007 № 306 «Об утверждении Положения о деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела» (в части пунктов 2, 10, 11 Положения) и проведения торгов на передачу полномочий специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования г. Апатиты в 2010-2011.

2. Признать в действиях Администрации г. Апатиты (г. Апатиты, Мурманской области, пр. Ленина, 1) факт нарушения части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившийся в наделении ОАО «Апатитыградсервис» функциями органа местного самоуправления, в том числе правом принятия уведомлений на захоронение, учета произведенных захоронений, контроля за соблюдением порядка захоронений, режима работы кладбища, права распоряжения (отвода) земельного участка для погребения, контроля допуска на территорию кладбища катафалка с гробом и телом умершего.

3. Выдать Администрации г. Апатиты (г. Апатиты, Мурманской области, пр. Ленина, 1) предписание об устранении нарушений частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» путем внесения изменений в пункты 2, 10, 11 Положения о деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования город Апатиты, в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства. Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель Комиссии: А. Н. Плетешков

Члены Комиссии: В. В. Воробьев, О. А. Басавина, Е. А. Иванова