

В ходе рассмотрения дела № 108 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Администрацией Кетовского сельсовета Кетовского района Курганской области (641310, Курганская область, с. Кетово, ул. Космонавтов, 37, ИНН 4510000622), МУП «Сириус» (641310, ул. Красина, 21, с. Кетово, Кетовский район, Курганская область, ИНН 4510028949) и ООО «Афродита» (Курганская область, с. Кетово, ул. Красина, дом 15, ИНН 4510026500), части 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006. № 135 – ФЗ «О защите конкуренции», Управлением Федеральной антимонопольной службы по Курганской области установлены признаки нарушения Администрацией Кетовского сельсовета Кетовского района Курганской области (641310, Курганская область, с. Кетово, ул. Космонавтов, 37, ИНН 4510000622) части 3 статьи 15 Федерального закона Российской Федерации от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в наделении муниципального унитарного предприятия «Сириус» (641310, ул. Красина, 21, с. Кетово, Кетовский район, Курганская область, ИНН 4510028949) статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, тем самым наделив МУП «Сириус» функциями и правами органа местного самоуправления.

В ходе рассмотрения материалов дела антимонопольным органом установлено следующее.

Постановлением Главы Кетовского сельсовета № 08/396 от 30.08.2013 года утвержден устав муниципального унитарного предприятия «Сириус» Кетовского сельсовета Кетовского района Курганской области (далее – Устав).

В соответствии с пунктом 2.1 Устава предприятие создано в целях оказания ритуальных услуг, улучшения коммунального обслуживания населения, проживающего на территории с. Кетова Кетовского района Курганской области, а также содержания и эксплуатации муниципального жилищного фонда.

Уставом не предусмотрено, что МУП «Сириус» создано в качестве специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Согласно пункту 1.3 Устава предприятие (МУП «Сириус») является коммерческой организацией.

Из пункта 2.2 Устава следует, что одним из видов экономической деятельности МУП «Сириус» является оказание ритуальных услуг.

Согласно пункту 5 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее – Закон о защите конкуренции) хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

Таким образом, МУП «Сириус» является хозяйствующим субъектом.

Как установлено Курганским УФАС России в рамках рассмотрения дела № 108

МУП «Сириус» в 2015 году не осуществлял захоронение по гарантированному перечню на кладбище села Кетово, при этом МУП «Сириус» осуществляет деятельность по захоронению.

Постановлением Администрации Кетовского сельсовета от 25.12.2013 года № 12/608А с 01.01.2014 года полномочия специализированной службы по вопросам похоронного дела возложены на МУП «Сириус».

В соответствии с пунктом 22 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Закон 131-ФЗ) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения относится к вопросам местного значения поселения. При этом из положений части 1 статьи 2 Закона 131-ФЗ следует, что решение вопросов местного значения осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Аналогичное положение прописано в статье 25 Федерального закона от 12.01.1996г. №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее по тексту - Закон о погребении), в соответствии с которым организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Данная статья возлагает погребение и оказание услуг по погребению на специализированные службы по вопросам похоронного дела, создаваемые органами местного самоуправления.

Гарантированный перечень услуг по погребению, оказание которых производится на безвозмездной основе, установлен статьей 9 Закона о погребении. Данные услуги оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

В развитие указанных положений пункт 1 Указа Президента Российской Федерации от 29.06.1996 года № 1001 "О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших" (далее – Указ) предусматривает оказание специализированными службами по вопросам похоронного дела на безвозмездной основе услуг по погребению, гарантированных статьей 9 Закона о погребении, по первому требованию супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Пунктом 2 приведенного Указа установлено, в том числе обязанность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по выделению специализированным службам по вопросам похоронного дела необходимых средств для оказания услуг, предусмотренных пунктом 1 настоящего Указа.

Таким образом, институт специализированных служб, введенный вышеуказанными нормативными актами, установлен в целях обеспечения государственных гарантий для погребения на безвозмездной в пределах размера социального пособия на погребение за счет соответствующего бюджета.

Анализ приведенных норм права в их системной взаимосвязи позволяет сделать вывод о том, что обязанность по организации муниципальных мест погребения и похоронного дела возлагается на органы местного самоуправления, а оказание услуг по погребению - на специализированные службы по вопросам похоронного

дела, создаваемые органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления не наделены правом присвоения статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела коммерческим организациям или индивидуальным предпринимателям и положения Закона 131-ФЗ не предоставляют 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). Данные выводы содержатся в определении ВАС РФ от 05.06.2014 года № ВАС-6680/14 по делу № А12-4365/2012, постановлении ФАС Уральского округа от 14.07.2009 года № Ф09-4848/09-С1 по делу № А60-7979/2009-С12.

На основании норм Закона о погребении погребение умершего может быть осуществлено как специализированной службой по вопросам похоронного дела, так и иным лицом, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего. Нормы Закона о погребении не содержат указания на исключительное право осуществления погребения специализированной организацией по вопросам похоронного дела.

Супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю умершего или иному лицу, взявшему на себя обязанность по погребению умершего Законом предоставлено право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению.

Системное толкование норм законодательства позволяет сделать вывод о том, что статус специализированных служб, создаваемых с целью оказания гарантированного перечня услуг, не может служить основанием предоставления специализированной службе по вопросам похоронного дела исключительного права на оказание всего комплекса ритуальных услуг. Деятельность по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг является конкурентной.

Постановлением Администрации Кетовского сельсовета от 30.07.2015 года № 07/82 утверждено Положение об организации похоронного дела на территории села Кетово (далее - Положение).

Статьей 5 Положения установлен порядок деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела при осуществлении погребения путем захоронения.

Нормы частей 5, 7, 9 статьи 5, частей 1, 4, 5.1, 5.4 статьи 7 Положения к полномочиям специализированной службы по вопросам похоронного дела относиться: внесение регистрационных записей в книгу учета при оформлении заказа на погребение, определение места погребения в соответствии с планировкой кладбища, согласование времени захоронений на территории кладбища, согласование установки, замены и снятия памятников, согласование движения транспортных средств по территории кладбища.

Из пункта 1.2. трудового договора, заключенного с администратором кладбища с. Кетово МУП «Сириус» Кетовского сельсовета Кетовского района Курганской области от 26.03.2015 года следует, что работник принимается на должность

администратора кладбища с. Кетово для выполнения обязанностей:

- самостоятельно совершает действия от имени МУП «Сириус» по вопросам выдачи и подписи разрешений на захоронение, либо принятия решения об отказе в захоронении;
- определение места захоронения;
- организации благоустройства кладбища;
- выполнение иных обязанностей административного характера по распоряжению работодателя.

Между тем, анализ норм Закона о погребении, позволяет прийти к нижеследующим выводам.

Общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления (пункт 1 статьи 18 Закона о погребении). Закон о погребении не предусматривает возможности передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, и, соответственно, земли общественных кладбищ не могут относиться к землям коммерческого использования.

Соответственно, предоставление мест для захоронений является одним из полномочий органа местного самоуправления, а, следовательно, предоставление мест для захоронений не должно осуществляться хозяйствующим субъектом.

Регистрация захоронений представляет собой учет мест погребения, в которых произведены захоронения, с целью их упорядочения и идентификации (инвентаризации). Очевидно, что данная деятельность теснейшим образом переплетается с деятельностью по предоставлению земельных участков под захоронение и содержанию кладбищ и, по сути, является их составной частью.

Из закона о погребении следует, что к полномочиям органа местного самоуправления в сфере организации похоронного дела относятся, в том числе такие функции, как:

- ведение регистрационных книг (регистрация захоронений);
- контроль за соблюдением порядка захоронений/установлению надгробных сооружений;
- выдача различных разрешений (пропуск для въезда транспортных средств на кладбище, установка надмогильных сооружений);
- контроль над всеми произведенными захоронениями на территории кладбищ.

Органы публичной власти, реализуя свои полномочия, в силу специфики правового статуса способны оказывать существенное влияние как на экономическую систему в целом, так и на состояние конкуренции в частности. Причем с точки зрения антимонопольного регулирования это влияние выражается не столько в решении ими публично-правовых вопросов, сколько в применении властно-

распорядительных полномочий в отношении отдельных лиц или по поводу отдельных обстоятельств.

Учитывая особое правовое положение государства, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, законодатель ввел ряд запретов и ограничений с целью минимизации негативного влияния на конкурентную среду со стороны органов власти путем злоупотребления ими своими полномочиями.

Так, частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции 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.

Таким образом, передача хозяйствующим субъектам органами местного самоуправления контрольно-распорядительных и разрешительных функций по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения, в понимании Закона о погребении недопустима.

Закрепляя за МУП «Сириус» полномочия специализированной службы по вопросам похоронного дела, Администрация Кетовского сельсовета наделила хозяйствующий субъект функциями органа местного самоуправления, что предоставило ему преимущества при осуществлении деятельности по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг на территории с. Кетово.

Таким образом, действие Администрации Кетовского сельсовета, выразившееся в закреплении постановлением от 25.12.2013 года № 12/608А за МУП «Сириус» полномочий специализированной службы по вопросам похоронного дела, содержит признаки нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, что приводит или может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Согласно части 1 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения (далее - предупреждение).

В силу части 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, в случае выявления признаков нарушения, в том числе статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Курганской области на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предупреждает Администрацию Кетовского сельсовета Кетовского района Курганской области (641310, Курганская область, с. Кетово, ул. Космонавтов, 37, ИНН 4510000622) о необходимости прекращения нарушения антимонопольного законодательства путем отмены постановления Администрации Кетовского сельсовета от 25.12.2013 года № 12/608А «О возложении полномочий специализированной службы по вопросам похоронного дела».

Предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано.

Срок выполнения предупреждения составляет десять дней с момента получения данного предупреждения Администрацией Кетовского сельсовета Кетовского района Курганской области.

По мотивированному ходатайству лицо, которому выдано предупреждение, и при наличии достаточных оснований полагать, что в установленный срок предупреждение не может быть выполнено, указанный срок может быть продлен антимонопольным органом.

О выполнении предупреждения уведомить Управление Федеральной антимонопольной службы по Курганской области в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

Согласно части 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.