РЕШЕНИЕ

по делу № АМЗ-27/2016 о нарушении антимонопольного законодательства

г. Курган

Резолютивная часть решения оглашена "09" августа 2016 г.

В полном объеме решение изготовлено "17" августа 2016 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства рассмотрев дело № АМЗ-27/2016 по признакам нарушения Администрацией Кетовского сельсовета Кетовского района Курганской области (641310, Курганская область, с. Кетово, ул. Космонавтов, 37, ИНН 4510000622) части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135 – ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившееся в закреплении постановлением Администрации Кетовского сельсовета от 25.12.2013 года № 12/608А за МУП «Сириус» полномочий специализированной службы по вопросам похоронного дела, тем самым наделив МУП «Сириус» функциями органа местного самоуправления, что предоставило ему преимущество при осуществлении хозяйственной деятельности и может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на рынке по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг на территории села Кетово,

в присутствии на заседании представителя ответчика - Администрации Кетовского сельсовета Кетовского района Курганской области (641310, Курганская область, с. Кетово, ул. Космонавтов, 37, ИНН 4510000622) - Циба Елены Евгеньевны (доверенность б/н от 06.04.2016);

заинтересованное лицо - МУП «Сириус» и заявители - Никулин А.А., ИП Вотинов Д.Н. ООО «Зауральский похоронный дом», ИП Трифанов С.А., ООО «Курганмрамор» явку представителей не обеспечили. О времени и месте рассмотрения дела уведомлены надлежащим образом.

УСТАНОВИЛА:

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 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.

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, Курганским УФАС России в адрес Администрации Кетовского сельсовета Кетовского района Курганской области направлено предупреждение № 4 от 23.03.2016 года в письменной форме об отмене постановления Администрации Кетовского сельсовета от 25.12.2013 года № 12/608А «О возложении полномочий специализированной службы по вопросам похоронного дела».

Срок выполнения предупреждения составляет десять дней с момента получения данного предупреждения Администрацией Кетовского сельсовета Кетовского района Курганской области (далее – Администрация Кетовского сельсовета).

Вышеуказанное предупреждение получено Администрацией Кетовского сельсовета 11.04.2016 года.

По состоянию на 21.04.2016 года Администрацией Кетовского сельсовета предупреждение антимонопольного органа не было исполнено.

Согласно части 8 статьи 39.1Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции" в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

На основании изложенного издан приказ Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области от 25.04.2016 года № 60 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства.

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.

Из материалов дела № 108 следует, что МУП «Сириус» в 2015 году не осуществляло захоронение по гарантированному перечню на кладбище села Кетово, между тем, 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».

При этом, согласно пункту 1.2 Положения об организации похоронного дела на территории села Кетово, утвержденного решением № 06 (147) от 24.10.2011 года «Об организации похоронного дела на территории села Кетово» (действующим на момент принятия вышеуказанного спорного постановления Администрации Кетовского сельсовета) специализированная служба по вопросам похоронного дела должна определяется по итогам открытого конкурса (решением Кетовской сельской Думы от 02.12.2015 года № 11/3 отменено Решением Кетовской сельской Думы № 06 (146) от 24.11.2011 года «Об утверждении положения «Об организации похоронного дела, на территории села Кетово»).

В ходе рассмотрения дела установлено, что регистрационная запись постановления от 25.12.2013 года № 12/608А «О возложении полномочий специализированной службы по вопросам похоронного дела» в журнале регистрации постановлений Администрации Кетовского сельсовета за 2013 год отсутствует. Лист рассылки и лист ознакомления к указанному постановлению отсутствуют. Доказательств направления данного постановления в адрес МУП «Сириус» не имеется.

Как следует из письма МУП «Сириус» от 29.12.2015 года исх. № 51 муниципальному унитарному предприятию «Сириус» стало известно о возложении на него указанных полномочий в процессе рассмотрения в суде дела о расторжении договора на оказание полного перечня ритуальных услуг по вопросам похоронного дела от 19.12.2011 года (дело № А34-1775/2015).

Из вышеуказанного письма МУП «Сириус» также следует, что после того, как МУП «Сириус» стало известно о том, что на муниципальное унитарное предприятие возложены полномочия специализированной службы по вопросам похоронного

дела с 26.03.2015 года на работу в МУП «Сириус» был принят администратор кладбища с Кетово.

Из пункта 1.2. трудового договора, заключенного с администратором кладбища с. Кетово 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.

Комиссия Курганского УФАС России рассмотрела представленные доказательства по делу, заслушала доводы, пояснения и возражения лиц, участвующих в деле, и пришла к следующим выводам.

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 1настоящего 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 Закона131-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).

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 стати 5, частей 1, 4, 5.1, 5.4 статьи 7 Положения к полномочиям

специализированной службу 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 вышеуказанных норм Комиссия пришла к выводу, что Положением об организации похоронного дела на территории села Кетово Администрация для себя определила, что специализированная служба по вопросам похоронного дела, действующая на территории села Кетово, будет обладать функциями органа местного самоуправления в сфере организации похоронного дела.

При этом, установить, что МУП «Сириус» наделено функциями органа местного самоуправления в сфере организации похоронного дела можно путем толкования норм вышеуказанного Положения в совокупности с постановлением Администрации Кетовского сельсовета от 25.12.2013 года № 12/608А с 01.01.2014 года, которым полномочия специализированной службы по вопросам похоронного дела возложены на МУП «Сириус»

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.

На основании возложенных на предприятие полномочий МУП «Сириус» неоднократно рассматривала заявления граждан и хозяйствующих субъектов о согласовании захоронений на территории кладбища села Кетово, в том числе и незаконно отказывало в захоронении (письма МУП «Сириус» от 11.011.2015 года № 44, от 20.11.2015 года № 45, от 22.01.2016 года № 4).

Постановлением Администрации Кетовского сельсовета от 13.07.2016 года № 07/426 отменено постановление от 25.12.2013 года № 12/608А «О возложении полномочий специализированной службы по вопросам похоронного дела», что свидетельствует об устранении нарушения антимонопольного законодательства.

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

РЕШИЛА:

Признать в действиях Администрации Кетовского сельсовета Кетовского района Курганской области (641310, Курганская область, с. Кетово, ул. Космонавтов, 37, ИНН 4510000622) нарушение части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 – ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в закреплении постановлением Администрации Кетовского сельсовета от 25.12.2013 года № 12/608А за МУП «Сириус» полномочий специализированной службы по вопросам похоронного дела, тем самым наделив МУП «Сириус» функциями органа местного самоуправления, что предоставило ему преимущество при осуществлении хозяйственной деятельности и может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на рынке по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг на территории села Кетово.