

РЕШЕНИЕ

по делу №67 о нарушения антимонопольного законодательства

Резолютивная часть объявлена 05.11.2015 года

Полный текст решения изготовлен 19.11.2015 года

г. Ставрополь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель комиссии:

Гритчин И. Н. – начальник отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Ставропольского УФАС России;

Волошина О.В. – специалист-эксперт отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Ставропольского УФАС России.

В присутствии заместителя директора <.....> представителя ГМУП ЖКХ по доверенности, руководителя группы жилищной и правовой работы управления ЖКХ администрации г.Георгиевска <.....> по доверенности б/н от 03.11.2015 года, заместителя начальника управления ХКХ администрации г.Георгиевска <.....> по доверенности 01-08/4101 от 02.11.2015года, <.....> представителя ООО «Георгиевский Ритуал» по доверенности б/н от 01.11.2015г. Рассмотрев дело №67 возбужденное по признакам нарушения Администрацией города Георгиевска Ставропольского края (пл. Победы, 1, г.Георгиевск, Георгиевский район, Ставропольский край, 357820) части 1 и 3 статьи Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю поступила жалоба от директора ООО «Георгиевский Ритуал» о признаках нарушения антимонопольного законодательства Администрацией города Георгиевска путем осуществления действий, приводящих к ограничению конкуренции на рынке организации похорон и связанных с ними услуг на территории города Георгиевска.

В целях полного, объективного и всестороннего рассмотрения обращения Управлением был сделан запрос в Администрацию города Георгиевска.

Проанализировав имеющуюся информацию управлением было установлено:

Администрация города Георгиевска при Георгиевском Муниципальном Унитарном предприятии Жилищно-коммунального хозяйства создала службу по вопросам похоронного дела. Целью данной службы является организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Управлением были изучены нормативно-правовые акты, регламентирующие работу общественного муниципального кладбища и оказания ритуальных услуг на

территории города Георгиевска: Постановление главы города Георгиевска «О возложении обязанности по погребению умерших на общественном муниципальном кладбище города Георгиевска» №252 от 07.04.2008г., постановление администрации города Георгиевска «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска» №706 от 27.05.2011г., постановление администрации города Георгиевска «О внесении изменения в приложение к постановлению Администрации города Георгиевска от 27.05.2011г. №706 «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска» от 24.09.2014г. №1356, постановление Администрации города Георгиевска №1773 «О внесении изменения в приложение к постановлению Администрации города Георгиевска от 27.05.2011г. №706 «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска» от 04.12.2014г.

В ходе анализа указанных нормативно-правовых актов были выявлены нарушения антимонопольного законодательства, а именно данным постановлениями определены условия осуществления деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в сфере похоронных услуг. При этом деятельность иных организаций, осуществляющих наряду со специализированной службой деятельность в сфере похоронного дела, отдельными пунктами постановлений ставится в зависимость от решений и действий специализированной службы.

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» целями указанного федерального закона являются, в том числе обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Следовательно, принимаемые органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными органами или организациями, осуществляющими функции указанных органов, решения, а также совершаемые действия (бездействие), прежде всего, должны быть направлены на реализацию положений Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Таким образом, в действиях администрации города Георгиевска содержатся признаки нарушения части 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», которое выразилось в принятии и издании органом местного самоуправления - администрацией города Георгиевска нормативно-правовых актов регламентирующих работу общественного муниципального кладбища и оказания ритуальных услуг на территории города Георгиевска, содержащих нормы ограничивающие конкуренцию и делегирующие административно-властные и распорядительные полномочия хозяйствующему субъекту.

В связи с чем, в отношении администрации города Георгиевска было возбуждено дело №67, по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

На рассмотрение дела представитель ГМУП ЖКХ пояснил следующее.

В соответствии с постановлением главы города Георгиевска Ставропольского края от 07.04.2008 г. №252 «О возложении обязанности по погребению умерших на общественном муниципальном кладбище города Георгиевска» статус специализированной службы по вопросам похоронного дела придан участку ритуальных услуг Георгиевского муниципального унитарного предприятия жилищно-коммунального хозяйства.

В соответствии с Уставом ГМУП ЖКХ, утвержденным постановлением администрации города Георгиевска №583 от 05.05.2015 г., предприятие создано в целях удовлетворения общественных потребностей и для достижения установленных целей. Предприятие помимо основных видов деятельности занимается организацией похорон и предоставлением связанных с ними услуг и розничной торговлей похоронными принадлежностями.

На основании постановления администрации города Георгиевска от 27.05.2011 г. №706 утверждены Правила работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска.

На основании постановления от 24.09.2014 г. №1356 внесены изменения в приложение к постановлению Администрации города Георгиевска от 27.05.2011 г. №706 «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска».

Согласно п. 4.1. кладбища являются муниципальной собственностью, исключительным правом предоставления участков на городских кладбищах обладает Управление ЖКХ администрации г. Георгиевска, ведение учетных записей в книге регистрации и журналах учета осуществляет участок ритуальных услуг ГМУПЖКХ.

Комитет по управлению муниципальным имуществом администрации города Георгиевска заключил договора аренды муниципального имущества с ООО «Георгиевский Ритуал» и Индивидуальным предпринимателем <.....>, согласно которых арендуемое имущество - здание, расположенное на территории городского кладбища, используется для ведения уставной деятельности и организации бытовых услуг населению. Согласно заключенных договоров торговые площади не предусмотрены.

Участок ритуальных услуг, осуществляющий оказание ритуальных услуг и продажу ритуальных принадлежностей, расположен по адресу: г. Георгиевск, ул. Калинина, д. 91. На территории городского кладбища продажа ритуальных принадлежностей ГМУП ЖКХ не осуществляется.

На основании пункта 4.4. Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска специализированная служба обязана обеспечить контроль за своевременной подготовкой могил, установкой памятников и уход за могилами, учет захоронений, соблюдение санитарных норм и правил, содержание проезжей части дорог кладбищ в надлежащем состоянии и иные обязанности.

На основании пункта 6.2. Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска все работы на кладбище, связанные с установкой надмогильных сооружений, могут проводиться только с разрешения

специализированной службы; на основании п. 8.5. подвоз надмогильных сооружений к местам их установки (замены) допускается с разрешения специализированной службы.

Данные требования не предусматривают запрет на установку надмогильных сооружений иными хозяйствующими субъектами, а предусматривают, что физические и юридические лица, выполняя работы по установке надмогильных сооружений, обязаны уведомить специализированную службу для осуществления возложенных на нее обязанностей и осуществлении соответствующего контроля.

Представители администрации города Георгиевска пояснили следующее.

Администрацией города в целях наведения должного порядка на общественном муниципальном кладбище на территории города Георгиевска, в соответствии с Федеральными законами «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О погребении и похоронном деле», было принято постановление администрации города Георгиевска №706 от 27.05.2011 года «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска».

В соответствии со ст.ст. 9, 12 Федерального закона от 12.01.1996 года N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле", где установлены гарантии погребения умерших лиц, на территории города Георгиевска постановлением Главы города Георгиевска от 07.04.2008 года №252 «О возложении обязанности по погребению умерших на общественном муниципальном кладбище города Георгиевска» Георгиевскому муниципальному унитарному предприятию жилищно - коммунального хозяйства, был придан статус специализированной службы по вопросам похоронного дела.

В постановлении администрации города «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска» установлено, не только требования по осуществлению погребения, но и порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела.

Специализированную службу, утвержденный порядок обязывает, на ведение учетных записей в книге регистрации и журналах учета.

Книга учета захоронений является документом строгой отчетности и хранится в архиве специализированной службы постоянно.

Так как, в соответствии с Правилами, специализированная служба, ответственная за содержание кладбища, обязана обеспечить контроль: за установкой памятников и уходом за могилами, все работы на кладбище, связанные с установкой надмогильных сооружений, могут производиться только с разрешения специализированной службы.

Установка памятников и других надгробных сооружений подлежит обязательной регистрации в специальном журнале с указанием номера квартала, сектора и могилы, фамилии, имени и отчества захороненного, даты установки памятника, размеров и наименования материала, адреса и фамилии лица, на которого зарегистрировано захоронение, наименование организации, изготовившей и (или) установившей памятник, либо другое надгробное сооружение.

В соответствии с этим, для ведения надлежащего учета надмогильных сооружений в случае их подвоза к местам установки (замены), проезд автотранспорта на территорию кладбища допускается с разрешения специализированной службы. В остальных случаях проезд на территорию кладбища беспрепятственный.

Погребение умершего и оказание услуг по погребению в соответствии со ст. 25 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» осуществляется специализированной службой, что и отражено в Правилах. Под услугой по погребению понимается, рытье могилы для гроба и комплекс работ по захоронению.

Правилами не устанавливается запрета на осуществление погребения иными коммерческими организациями на территории общественного городского кладбища, а дублируются положения Федерального законодательства.

Кладбища города Георгиевска являются муниципальной собственностью. Исключительным правом предоставления участков на городских кладбищах обладает управление жилищно-коммунального хозяйства администрации города Георгиевска.

В структуре администрации города уполномоченным органом по осуществлению организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения является управление жилищно-коммунального хозяйства администрации города.

Земельный участок для погребения, предоставляется на основании заявления в вышеуказанный уполномоченный орган.

Таким образом, обязательства выполнения работ по содержанию мест захоронения в городе Георгиевске, Георгиевским муниципальным унитарным предприятием жилищно-коммунального хозяйства, осуществляются на основании Контракта, заключенного по результату проведения аукциона в электронной форме.

В соответствии со ст. 25, 29 Федерального закона «О погребении и похоронном деле», 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.

Постановлением администрации города Георгиевска «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска», установлены правила и порядок произведения захоронений на Георгиевском муниципальном общественном кладбище.

В соответствии с Российским законодательством данное постановление и вносимые в него изменения направлялись в Георгиевскую межрайонную прокуратуру для проведения антикоррупционной экспертизы.

Положений, ограничивающих конкуренцию в данном постановлении, не установлено.

Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 июня 2011 г. N 84 "Об утверждении СанПиН 2.1.2882-11

"Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения", утверждены особые требования к порядку и осуществлению захоронений (погребений) на территории Российской Федерации. Согласно данного постановления, инструмент после произведения работ, связанных с захоронением и перезахоронением трупов и останков, подлежит обеззараживанию и не должен выноситься за пределы кладбища. Средства для перевозки останков должны быть изготовлены из легкоочищаемых покрытий и подлежат дезинфекции после проведенных работ.

Несоблюдение (нарушение) данных санитарных требований может повлечь за собой, санитарную эпидемию.

Постановлением администрации города Георгиевска «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска» установлены требования по производству погребения на территории кладбища. Все работы по погребению должны осуществляться в соответствии с санитарными нормами и правилами.

В связи с этим, ограничений и недопущений иных субъектов правоотношения при соблюдении всех правил по погребению данным муниципально-правовым актом не установлено.

Администрация города Георгиевска действовала строго в соответствии с нормами Российского законодательства, а так же Указом Президента Российской Федерации от 29.06.1996 года №1001, утверждая постановление администрации города Георгиевска №706 от 27.05.2011 года «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска», где установлены обязательства органов местного самоуправления по созданию специализированной организации по вопросам похоронного дела.

На заседании представитель ООО «Георгиевский Ритуал» пояснил следующее.

Администрация города Георгиевска при Георгиевском Муниципальном Унитарном предприятии Жилищно-коммунального хозяйства создала службу по вопросам похоронного дела, являющейся специализированной службой по вопросам похоронного дела. Целью данной службы является организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Эта служба помимо оказания гарантированного перечня услуг по погребению, осуществляет и коммерческую деятельность с целью получения прибыли, в части предоставления услуг, связанных с обслуживанием похорон, сверх гарантированного перечня.

Тем самым, данное Муниципальное Унитарное предприятие является хозяйствующим субъектом в понятии, установленном в статье 4 Закона №135-ФЗ, и осуществляет свою деятельность на рынке организации похорон и оказания, связанных с ними услуг, на территории города Георгиевска Ставропольского края.

Администрация города Георгиевска передала территорию городского общественного кладбища в ведение этой службы по вопросам похоронного дела ГМУП ЖКХ, тем самым наделяя её административно-властными полномочиями, что

фактически не позволяет другим хозяйствующим субъектам свободно заниматься предпринимательской деятельностью на рынке ритуальных услуг.

С учетом положений Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» администрация города Георгиевска осуществляет содержание мест захоронения на территории муниципального образования и организацию ритуальных услуг на подведомственной территории. При этом решение вопросов местного значения осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, законом не предусмотрена. При этом к полномочиям органов местного самоуправления относится не только выделение земельного участка под кладбище, но также и отдельного участка на территории общественного кладбища. Органы местного самоуправления определяют и порядок деятельности общественных кладбищ.

Свои функции, в том числе по выделению земельных участков для захоронения Администрация города Георгиевска не оказывает, их выполнение осуществляет служба по вопросам похоронного дела Георгиевского МУП ЖКХ. Для чего лица, взявшие на себя обязанности осуществления погребения умершего (физические, юридические лица) обращаются именно в это учреждение. Вместе с тем, Федеральным законом от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» установлено, что лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, предоставлено право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению. Погребение умершего может осуществляться не только специализированными службами по вопросам похоронного дела, но и иными лицами, взявшими на себя обязанность осуществить погребение умершего, в том числе, хозяйствующими субъектами.

Данная ситуация приводит к тому, что служба по вопросам похоронного дела Георгиевского МУП ЖКХ получает возможность в одностороннем порядке воздействовать на общие условия оказания услуг по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг на территории города Георгиевска. То есть данному предприятию созданы преимущественные условия осуществления деятельности на товарном рынке по сравнению с иными хозяйствующими субъектами.

Это создает реальную угрозу ограничения конкуренции на данном рынке, поскольку деятельность иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по погребению умерших, ставится в зависимость от волеизъявления службы по вопросам похоронного дела Георгиевского МУП ЖКХ, состоящего с ними в конкурентных отношениях.

Рассмотрев материалы дела, Комиссия пришла к выводу о наличии в действиях Администрации города Георгиевска нарушения требований части 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

При этом Комиссия исходила из следующего:

В силу статьи 25 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" 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.

При этом согласно положениям статьи 49 Гражданского кодекса РФ – право коммерческих организаций, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом.

Закон "О погребении и похоронном деле" устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, при этом не исключает возможности выполнения данной деятельности коммерческими организациями. Так, согласно статье 9 этого Закона "О погребении и похоронном деле" стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела на основании справки о смерти, если обращение за возмещением указанных услуг последовало не позднее шести месяцев со дня погребения.

Вместе с тем, в силу статьи 10 закона о погребении в случае, если погребение осуществлялось за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность осуществить погребение умершего, им выплачивается социальное пособие на погребение в размере, равном стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, указанному в пункте 1 статьи 9 Закона о погребении.

Таким образом, законом о погребении лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, предоставлено право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод, о том, что правом оказывать услуги по погребению может пользоваться не только специализированная служба, но и иные организации оказывающие услуги по погребению.

Главой города Георгиевска было принято постановление «О возложении обязанности по погребению умерших на общественном муниципальном кладбище города Георгиевска» №252 от 07.04.2008г. пунктом 1, которого участку ритуальных услуг Георгиевского муниципального унитарного предприятия жилищно-коммунального хозяйства придан статус специализированной службы по вопросам похоронного дел, а пунктом 2 возложены обязанности по погребению умерших на специализированную службу по вопросам похоронного дела Георгиевского муниципального унитарного предприятия жилищно-коммунального хозяйства в пределах гарантированного перечня услуг по погребению, определенного статьями 9 и 12 ФЗ «О погребении и похоронном деле», на общественном муниципальном кладбище города Георгиевска.

В пункте 2, вышеуказанного нормативно-правового акта усматривается нарушение антимонопольного законодательства, а именно п.1 ч.1 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции», в части нарушения запрета на введение ограничений в отношении

осуществления отдельных видов деятельности.

В соответствии с п.1.4 Устава Георгиевского муниципального унитарного предприятия жилищно-коммунального хозяйства Предприятие является коммерческой организацией и несет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации, за результат своей производственно-хозяйственной деятельности и выполнение обязательств перед собственником имущества Предприятия – муниципальным образованием город Георгиевск, поставщиками, потребителями и другими юридическими и физическими лицами. Пункт 2.1 Устава говорит о том, что предприятие создано в целях удовлетворения общественных потребностей в результатах его деятельности и получения прибыли. Одним из видов деятельности, в соответствии с Уставом, указана организация похорон и предоставление связанных с ним услуг, а также розничная торговля похоронными принадлежностями.

Следовательно, участок ритуальных услуг Георгиевского муниципального унитарного предприятия жилищно-коммунального хозяйства помимо осуществления тех полномочий, которыми наделила его администрация города Георгиевска, осуществляет и коммерческую деятельность с целью получения прибыли, в части предоставления услуг, связанных с обслуживанием похорон.

Тем самым, данное Муниципальное Унитарное предприятие является хозяйствующим субъектом в понятии, установленном в статье 4 Закона №135-ФЗ, и осуществляет свою деятельность на рынке организации похорон и оказания, связанных с ними услуг, на территории города Георгиевска Ставропольского края. Администрация города Георгиевска передала территорию городского общественного кладбища в ведение этой службы по вопросам похоронного дела ГМУП ЖКХ, тем самым наделая её административно-властными полномочиями, что фактически не позволяет другим хозяйствующим субъектам свободно заниматься предпринимательской деятельностью на рынке ритуальных услуг.

С учетом положений Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» администрация города Георгиевска осуществляет содержание мест захоронения на территории муниципального образования и организацию ритуальных услуг на подведомственной территории. При этом решение вопросов местного значения осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, законом не предусмотрена. При этом к полномочиям органов местного самоуправления относится не только выделение земельного участка под кладбище, отдельного участка на территории общественного кладбища, но также они определяют порядок деятельности общественных кладбищ.

Администрация города Георгиевска управление жилищно-коммунального хозяйства администрации города Георгиевска наделила исключительным правом предоставления участков на городских кладбищах. Выполнение же всех остальных действий, связанных с этой функцией, осуществляет служба по вопросам похоронного дела Георгиевского МУП ЖКХ. Для чего лица, взявшие на себя обязанности осуществления погребения умершего (физические, юридические лица) обращаются именно в это учреждение. Вместе с тем, Федеральным законом

от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» установлено, что лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, предоставлено право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению. Погребение умершего может осуществляться не только специализированными службами по вопросам похоронного дела, но и иными лицами, взявшими на себя обязанность осуществить погребение умершего, в том числе хозяйствующими субъектами.

27.05.2011г. администрацией города Георгиевска было принято постановление «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска» №706.

Пунктом 4.1 части 4 данных правил установлено, что кладбища города Георгиевска являются муниципальной собственностью. Исключительным правом предоставления участков на городских кладбищах, ведения учетных записей в книге регистрации, журналах учета и контроля за содержанием городских мест погребения обладает участок ритуальных услуг Георгиевского муниципального унитарного предприятия жилищно-коммунального хозяйства, данный пункт является нарушением п.3 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции».

Однако затем Администрацией города Георгиевска 24.09.2014г. принято постановление №1356 «О внесении изменения в приложение к постановлению Администрации города Георгиевска от 27.05.2011г. №706 «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска» в соответствии с которыми внесены изменения в указанные правила, пункт 4.1 изложен в следующей редакции:

4.1 Кладбища города Георгиевска являются муниципальной собственностью. Исключительным правом предоставления участков на городских кладбищах обладает управление жилищно-коммунального хозяйства администрации города Георгиевска. Ведение учетных записей в книге регистрации и журналах учета осуществляет участок ритуальных услуг Георгиевского муниципального унитарного предприятия жилищно-коммунального хозяйства (далее – специализированная служба), что также нарушает ст.15 закона «О защите конкуренции», поскольку ведение учетных записей в книге регистрации и журналах учета не является функцией специализированной службы определенной законодательством.

Затем Администрацией города Георгиевска 04.12.2014г. принято постановление №1773 «О внесении изменения в приложение к постановлению Администрации города Георгиевска от 27.05.2011г. №706 «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска» в соответствии с которыми внесены изменения, в указанные правила, дополнив их подпунктом 4.1.1 «Погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляется специализированной службой. Под услугой по погребению понимается рытье могилы для гроба и комплекс работ по захоронению». Данное Постановление нарушает ч.1 ст.15 закона «О защите конкуренции».

Также Правилами работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска, утвержденными постановлением администрации города Георгиевска №706 от 27.05.2011г., а именно п.6.2 определено, что все работы на кладбище, связанные с установкой надмогильных сооружений, могут производиться только с разрешения специализированной службы;

п. 6.5 - Надмогильные сооружения (памятники, ограды. Цоколи и др.) на могилах устанавливаются или заменяются на другие с письменного разрешения специализированной службы...;

п.8.3 – Катафальные транспортные средства должны иметь пропуск установленного образца, выдаваемый специализированной службой;

п.8.5 гласит – в случае подвоза надмогильных сооружений к местам их установки (замены) допускается проезд автотранспорта на территорию кладбища с разрешения специализированной службы.

Данная ситуация приводит к тому, что служба по вопросам похоронного дела Георгиевского МУП ЖКХ получает возможность в одностороннем порядке воздействовать на общие условия оказания услуг по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг на территории города Георгиевска. То есть данному предприятию созданы преимущественные условия осуществления деятельности на товарном рынке по сравнению с иными хозяйствующими субъектами.

В силу ч.ч. 1 и 3 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещается принимать акты, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий. Запрещается совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов.

Таким образом, данные действия администрации города Георгиевска противоречат положениям частей 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции и создают реальную угрозу ограничения конкуренции на данном рынке, поскольку деятельность иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по погребению умерших, ставится в зависимость от службы по вопросам похоронного дела Георгиевского МУП ЖКХ, состоящего с ними в конкурентных отношениях.

Следовательно, функции, возложенные на службу по вопросам похоронного дела Георгиевского МУП ЖКХ посредством издания постановления главы города Георгиевска «О возложении обязанности по погребению умерших на общественном муниципальном кладбище города Георгиевска» №252 от 07.04.2008г., постановления администрации города Георгиевска «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска» №706 от 27.05.2011г., постановления администрации города Георгиевска «О внесении изменения в приложение к постановлению Администрации города Георгиевска от 27.05.2011г. №706 «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска» от 24.09.2014г. №1356, постановление Администрации города Георгиевска №1773 «О внесении изменения в приложение к постановлению Администрации города Георгиевска от 27.05.2011г. №706 «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска» от 04.12.2014г. являются одной из функций органов самоуправления, которую она делегировала Георгиевскому МУП ЖКХ.

Согласно части 5 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «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.

Поскольку Георгиевское МУП ЖКХ создано согласно Уставу «в целях удовлетворения общественных потребностей в результате его деятельности и получения прибыли», следовательно, указанное учреждение является хозяйствующим субъектом.

Указанное свидетельствует о наделении хозяйствующего субъекта – специализированной организации функциями и правами органов местного самоуправления, что создает преимущественные условия деятельности для специализированной службы, нарушает принцип самостоятельности и состязательности хозяйствующих субъектов, выступающих участниками товарного рынка ритуальных услуг наряду со специализированной службой, обеспечивает службе более выгодные условия деятельности перед потенциальными хозяйствующими субъектами, имеющими намерение оказывать аналогичный комплекс услуг, ставя деятельность данных хозяйствующих субъектов в зависимость от действий специализированной службы, что является недопустимым в силу положений части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.06.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы организации ритуальных услуг и содержания межпоселенческих мест захоронений отнесены к вопросам местного значения.

В силу статьи 25 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон «О погребении») организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

В соответствии с Законом «О погребении» в целях обеспечения государственных социальных гарантий для погребения умерших, не имеющих родственников (безродных) и оказания близким родственникам и другим лицам гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе в пределах размера социального пособия на погребение предусмотрено создание органами местного самоуправления специализированных служб по вопросам похоронного дела.

Учитывая вышеуказанные положения норм законов, орган местного самоуправления правомочен самостоятельно создать специализированную службу по вопросам похоронного дела в форме муниципального унитарного предприятия или муниципального учреждения.

В соответствии с нормами статьи 25 Закона «О погребении», погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляется хозяйствующими субъектами,

имеющими статус специализированной службы. Однако, из этого не следует, что иные юридические лица лишены права заниматься аналогичной деятельностью, поскольку предметом регулирования данной нормы являются гарантии осуществления погребения, а не субъектный состав участников рынка ритуальных услуг. В статьях 5-10 Закона «О погребении» указано, что погребение может осуществляться иными лицами, помимо родственников и законных представителей умершего. Понятие иных лиц Законом «О погребении» не определяется. В соответствии с подразделом 2 ГК РФ 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.

Таким образом, погребение и оказание ритуальных услуг может осуществляться как специализированной службой по вопросам похоронного дела, создаваемой либо определяемой органом местного самоуправления, так и иными хозяйствующими субъектами, действующими на рынке похоронных услуг.

Специализированные службы по вопросам похоронного дела осуществляют деятельность по гарантированному перечню услуг по погребению. Деятельность, связанная с погребением на коммерческой основе (за плату) по договору с лицом, взявшим на себя расходы по погребению, должна осуществляться в условиях равной конкуренции с иными хозяйствующими субъектами, участниками данного рынка.

Согласно части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Статья 4 ФЗ «О защите конкуренции» определяет конкуренцию как соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

В результате принятия постановления главы города Георгиевска «О возложении обязанности по погребению умерших на общественном муниципальном кладбище города Георгиевска» №252 от 07.04.2008г., постановления администрации города Георгиевска «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска» №706 от 27.05.2011г., постановления администрации города Георгиевска «О внесении изменения в приложение к постановлению Администрации города Георгиевска от 27.05.2011г. №706 «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска» от 24.09.2014г. №1356, постановление Администрации города Георгиевска №1773 «О внесении изменения в приложение к постановлению Администрации города Георгиевска от 27.05.2011г. №706 «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска» от 04.12.2014г. создана возможность для ограничения конкуренции между хозяйствующими субъектами, оказывающими ритуальные услуги и услуги по погребению. Ограничение выразилось в создании преимущественных условий деятельности для специализированной службы,

нарушении принципа самостоятельности и состязательности хозяйствующих субъектов, являющихся участниками товарного рынка ритуальных услуг наряду со специализированной службой, обеспечении службе более выгодных условий деятельности перед потенциальными хозяйствующими субъектами, имеющими намерение оказывать аналогичный комплекс услуг, зависимости деятельности данных хозяйствующих субъектов от действий специализированной службы. Данный вывод подтверждается как заявлением, так и объяснениями представителем ООО «Георгиевский Ритуал».

Согласно части 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещается наделять хозяйствующих субъектов функциями и правами данных органов. При установлении факта совмещения рассматриваемых в части 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» функций, а также факта наделяния хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, не требуется дополнительное доказывание влияния такого совмещения на конкуренцию, при доказанности факта нарушения запрета, предусмотренного данной нормой.

Создание специализированной службы по вопросам похоронного дела не является основанием для передачи ей полномочий контрольно-распределительного характера, которые являются исключительными полномочиями органов местного самоуправления и ограничения конкуренции, т. е. преимущественных условий ГМУП ЖКХ по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, оказывающими похоронные услуги.

Исходя из вышесказанного комиссия приходит к выводу о том что, данное правонарушение вызвано действиями администрации города Георгиевска, которыми были нарушены нормы антимонопольного законодательства, а именно часть 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» выразившиеся в утверждении постановления главы города Георгиевска «О возложении обязанности по погребению умерших на общественном муниципальном кладбище города Георгиевска» №252 от 07.04.2008г. (пункт 2); постановления администрации города Георгиевска «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска» №706 от 27.05.2011г, (п.4.1., 6.2, 6.5, 8.3, 8.5) постановления администрации города Георгиевска «О внесении изменения в приложение к постановлению Администрации города Георгиевска от 27.05.2011г. №706 «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска» от 24.09.2014г. №1356 (в части ведения учетных записей в книге регистрации и журналах учета осуществляет участок ритуальных услуг Георгиевского муниципального унитарного предприятия жилищно-коммунального хозяйства); постановление Администрации города Георгиевска №1773 «О внесении изменения в приложение к постановлению Администрации города Георгиевска от 27.05.2011г. №706 «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска» от 04.12.2014г..

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», комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию города Георгиевска Ставропольского края (пл. Победы, 1, г.Георгиевск, Георгиевский район, Ставропольский край, 357820) нарушившей часть 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Нарушение выразилось в принятии и издании органом местного самоуправления - администрацией города Георгиевска нормативно-правовых актов регламентирующих работу общественного муниципального кладбища и оказания ритуальных услуг на территории города Георгиевска, содержащих нормы ограничивающие конкуренцию и делегирующие административно-властные и распорядительные полномочия хозяйствующему субъекту (постановления главы города Георгиевска «О возложении обязанности по погребению умерших на общественном муниципальном кладбище города Георгиевска» №252 от 07.04.2008г. (пункт 2); постановления администрации города Георгиевска «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска» №706 от 27.05.2011г, (п.4.1., 6.2, 6.5, 8.3, 8.5) постановления администрации города Георгиевска «О внесении изменения в приложение к постановлению Администрации города Георгиевска от 27.05.2011г. №706 «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска» от 24.09.2014г. №1356 (в части ведения учетных записей в книге регистрации и журналах учета осуществляет участок ритуальных услуг Георгиевского муниципального унитарного предприятия жилищно-коммунального хозяйства); постановление Администрации города Георгиевска №1773 «О внесении изменения в приложение к постановлению Администрации города Георгиевска от 27.05.2011г. №706 «Об утверждении Правил работы общественных муниципальных кладбищ на территории города Георгиевска» от 04.12.2014г..

2. Выдать Администрации города Георгиевска Ставропольского края (пл. Победы, 1, г.Георгиевск, Георгиевский район, Ставропольский край, 357820) обязательное для исполнения предписание об устранении допущенных нарушений и приведении нормативно-правовых актов органа местного самоуправления г.Георгиевска в соответствии с требованиями действующего законодательства. Срок исполнения предписания установить один месяц с момента получения предписания, исключив наделение разрешительными полномочиями специализированную службу по вопросам похоронного дела.

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