

13 апреля 2016 г.

г.Ижевск

Комиссия Удмуртского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства №ТГ08-02/2015-237 в составе: председатель Комиссии <...> заместитель руководителя – начальник отдела контроля органов власти, члены Комиссии: <...> старший государственный инспектор отдела контроля органов власти, <...> ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти (отсутствует), <...> специалист-эксперт отдела контроля органов власти, кворум соблюден, установила следующее.

В связи с обращением в Управление Федеральной антимонопольной службы по Удмуртской Республике ИП <...> на действия Администрации г. Ижевска, по утверждению Порядка деятельности муниципальных общественных кладбищ муниципального образования «Город Ижевск», положениями которого, по мнению Заявителя, создается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам, работам и услугам или к хозяйствующим субъектам, приказом Удмуртского УФАС России от 15.12.2015 года №347 возбуждено дело №ТГ08-02/2015-237 по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции») в отношении Администрации города Ижевска.

В ходе рассмотрения дела №ТГ08-02/2015-237 Комиссией Удмуртского УФАС России установлены следующие обстоятельства.

Приказом Заместителя Главы Администрации г. Ижевска <...> от 09.09.2015 №934п утвержден Порядок деятельности муниципальных общественных кладбищ муниципального образования «Город Ижевск» (далее – Порядок деятельности кладбищ). Данным порядком регламентируются: планировка территорий муниципальных общественных кладбищ, требования к содержанию мест погребения, захоронения, порядок погребения, захоронения, учет захоронений, установка памятников, памятных знаков, надмогильных и мемориальных сооружений, правила посещения кладбищ, порядок признания места захоронения бесхозным, порядок предоставления участков земли для захоронений, ответственность за нарушение Порядка.

Разделом 4 Порядка «Порядок погребения и захоронения» определено, что организация ритуального обслуживания населения на кладбище осуществляется физическим лицом, индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом (за исключением религиозных организаций), действующими в установленном порядке, отбор которых осуществляется на конкурсной основе. Организатором конкурса выступает Управление благоустройства и транспорта Администрации г. Ижевска. Критерии выбора победителя определяются организатором конкурса. Захоронение умершего производится лицом, определенным в качестве победителя конкурса (пункт 4.1 Порядка деятельности кладбищ).

К организации ритуального обслуживания населения (оказание ритуальных услуг) Порядком деятельности кладбищ отнесено (пункт 4.1.1):

- деятельность по погребению останков, праха умерших или погибших (в том числе копка могил) при соблюдении порядка погребения, захоронения, предусмотренного разделом 4 Порядка;
- проведение похорон (организация прощания и отдание почестей), обрядовой церемонии в соответствии с религиозными, национальными обычаями и традициями (ритуальное омовение, облачение, захоронение);
- предоставление напрокат инвентаря;
- содержание мест захоронений, принятие на сохранность надгробных сооружений (надгробий), оград;
- установка, реконструкция, демонтаж надгробных сооружений, оград;
- организация торговли ритуальными товарами.

Критерии определения победителя конкурса, конкурсная документация по отбору организаций, осуществляющей ритуальное обслуживание населения утверждаются отраслевым органом Администрации г. Ижевска - Управлением благоустройства и транспорта Администрации г. Ижевска и размещаются в общем доступе в сети Интернет на официальном сайте www.izh.ru.

Из пояснений Администрации г. Ижевска следует, что любое лицо вправе принять участие в конкурсе на организацию ритуального обслуживания населения. Хозяйствующий субъект, не победивший в конкурсе на организацию ритуального обслуживания населения, вправе оказывать ритуальные услуги, предусмотренные ГОСТ Р 53107-2008 «Услуги бытовые. Услуги ритуальные. Термины и определения», за исключением услуг, оказываемых на территории кладбища, где в соответствии с Порядком будет отобран хозяйствующий субъект, осуществляющий организацию ритуального обслуживания.

Таким образом, организация ритуального обслуживания населения на территории кладбища, включая предоставление напрокат инвентаря и копку могил, будет осуществляться лицом, признанным победителем по результатам конкурса. При этом победители по конкурсу будут определяться по каждому лоту (муниципальному кладбищу) отдельно.

На момент рассмотрения дела установлено, что конкурсные процедуры, переметом которых является оказание ритуальных услуг на территории муниципальных общественных кладбищ МО «город Ижевск» не объявлены, конкурсная документация находится в стадии согласования, порядок оказания ритуальных услуг не изменился, в настоящее время оказывать ритуальные услуги вправе любые хозяйствующие субъекты.

Рассмотрев заявление ИП <...>, Порядок деятельности муниципальных общественных кладбищ муниципального образования «Город Ижевск», письменные и устные пояснения лиц, участвующих в деле Комиссия Удмуртского УФАС России установила следующие обстоятельства.

В соответствии с частью 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 органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, 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).

Согласно пункту 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения отнесены к вопросам местного значения городского округа.

При этом вышеназванные вопросы органами местного самоуправления должны решаться с соблюдением требований законодательства, регулирующего организацию похоронного дела.

Согласно статье 18 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) общественные кладбища предназначены для погребения умерших с учетом их волеизъявления либо по решению специализированной службы по вопросам похоронного дела. Общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления.

Порядок деятельности общественных кладбищ определяется органами местного самоуправления.

Во исполнение указанной нормы Приказом Заместителя Главы Администрации г. Ижевска <...> от 09.09.2015 №934п утверждён Порядок деятельности муниципальных общественных кладбищ муниципального образования «Город Ижевск».

Установление разделом 4 Порядка деятельности кладбищ конкурсного порядка определения организации, осуществляющей ритуальное обслуживание населения на территории кладбища, не отвечает требованиям части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

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

Так, согласно постановлению Администрации, города Ижевска «О признании МУП «Ритуал» специализированной службой по вопросам похоронного дела г. Ижевска» от 08.12.1998г. № 573 МУП «Ритуал» является специализированной службой по вопросам похоронного дела в г. Ижевске.

То обстоятельство, что в силу части 2 статьи 9 Закона о погребении гарантированный перечень услуг по погребению оказывается специализированной службой по вопросам похоронного дела, не свидетельствует о том, что данные услуги не могут быть оказаны иными хозяйствующими

субъектами.

Статьей 6 Закона о погребении установлено, что в случае отсутствия в волеизъявлении умершего указания на исполнителей волеизъявления либо в случае их отказа от исполнения волеизъявления умершего оно осуществляется супругом, близкими родственниками, иными родственниками либо законным представителем умершего. В случае мотивированного отказа кого-либо из указанных 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.

В соответствии со статьей 9 Закона о погребении и похоронном деле специализированные службы на безвозмездной основе оказывают супругам, близким родственникам и другим лицам гарантированный перечень услуг по погребению. При этом расходы специализированной службе возмещаются за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, средств Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации.

Согласно статье 10 Закона о погребении родственники умершего, осуществившие погребение за счет собственных средств, вправе получить социальное пособие на погребение. Гражданам, пользовавшимся услугами на безвозмездной основе, социальное пособие на погребение не выплачивается.

Следовательно, Закон о погребении предусматривает как безвозмездное оказание ритуальных услуг специализированной службой, так и осуществление погребения потребителями за свой счет, с последующим получением социального пособия. В последнем случае родственники могут получить ритуальные услуги (в том числе и погребение) у любого лица, осуществляющего оказание таких услуг. Иначе следовало бы признать, что у родственников умершего отсутствует право выбора организации, оказывающей такие услуги, т.е. ограничиваются гражданские права последних.

Таким образом, из системного анализа приведенных норм следует, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, законодательство не исключает возможность выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями. Кроме того, лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, предоставлено право выбора организации, осуществляющей ритуальные услуги по погребению, что следует из статей 9, 10 Закона о защите конкуренции.

Органы местного самоуправления не вправе препятствовать в осуществлении погребения лицам, исполняющим волеизъявление умершего.

Пунктом 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции предусмотрен запрет на акты и действия (бездействие) органов местного самоуправления, устанавливающие для приобретателей товаров ограничения выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары.

Отбор на конкурсной основе организаций оказывающих ритуальные услуги на территории муниципальных общественных кладбищ МО «город Ижевск» установит ограничение выбора хозяйствующих субъектов для потребителей ритуальных услуг, поскольку только хозяйствующий субъект, явившийся победителем в конкурсе на право оказания ритуальных услуг на территории муниципальных общественных кладбищ МО «город Ижевск», будет вправе оказывать такие услуги на муниципальных кладбищах города Ижевска.

Установив разделом 4 Порядка деятельности кладбищ конкурсный порядок определения организаций, оказывающих ритуальные услуги на территории муниципальных общественных кладбищ МО «город Ижевск» Администрация города Ижевска ограничила возможность потребителей в выборе организации, оказывающей ритуальные услуги населению, что квалифицируется как нарушение пункта 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно [статье 3](#) Закона о погребении услуга по погребению (захоронению) тел умерших в землю является комплексной и включает в себя услуги, оказываемые «до кладбища» и «на территории кладбища».

Организации (включая индивидуальных предпринимателей), работающие на рынке оказания ритуальных услуг, праве оказывать весь спектр ритуальных услуг, включая услуги оказываемые на территории кладбища.

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

Муниципальная нужда – обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для вопросов местного значения.

Вместе с тем оказание услуг по погребению (в том числе услуги, оказываемые на территории кладбища) вне рамок предоставления гарантированного перечня услуг по погребению не является услугой, финансируемой за счет средств бюджетных и внебюджетных источников финансирования, поскольку осуществляется в рамках договора между лицом, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, и лицом, осуществляющим деятельность в сфере ритуальных услуг.

С учетом совокупности приведенных норм следует сделать вывод о том, что оказание ритуальных услуг на территории кладбища не относится к поименованному в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении) полномочию органа местного самоуправления - организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения. В этой связи данная услуга может быть оказана хозяйствующими субъектами без

регламентации услуги органами местного самоуправления и без определения конкретного хозяйствующего субъекта, в исключительном порядке оказывающего данную услугу, в том числе и путем конкурсных процедур.

Таким образом, определив, что только один хозяйствующий субъект – победитель конкурса будет вправе оказывать ритуальные услуги на территории кладбища - Администрация города Ижевска превысила пределы своих полномочий, определенных Законом о местном самоуправлении.

Частью 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации установлено, что в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Одной из целей Закона о защите конкуренции является обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Не предусмотренное законодательством сужение круга участников рынка услуг по погребению, в частности услуг, оказываемых на территории кладбища, до одной организации – победителя конкурса, осуществляющей организацию ритуального обслуживания населения на территории кладбищ МО «город Ижевск», свидетельствует о нарушении Администрацией города Ижевска принципа свободы экономической деятельности, о создании препятствий в осуществлении деятельности хозяйствующим субъектам на товарном рынке, а значит - о нарушении запрета, предусмотренного частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Статьей 421 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) предусмотрен принцип свободы договора, которым установлено, что понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена ГК РФ, законом или добровольно принятым обязательством.

Участники гражданского оборота вправе самостоятельно избирать контрагентов при заключении договора.

Установление Порядком деятельности кладбищ только одной организации, отобранной по результатам конкурса, которой будет осуществляться организация ритуальных услуг населению на территории муниципального кладбища МО «город Ижевск» Администрацией города Ижевска фактически установила обязанность заключать договор потребителей с этой организацией.

В случае если потребитель ритуальных услуг изъявит желание заключить договор с иной, чем победитель конкурса, организацией, то в этом случае, лицо, на которое потребителем будет возложена обязанность по погребению умершего будет вынуждено заключать гражданско-правовой договор с победителем по конкурсу для возможности осуществления деятельности по погребению на территории кладбища.

Обязанность заключения договора с победителем конкурса лиц как

приобретающих ритуальные услуги, так и исполняющих обязанность по погребению противоречит установленному гражданским законодательством принципу свободы договора и является нарушением норм гражданского законодательства.

Таким образом, утвердив разделом 4 Порядка деятельности кладбищ конкурсный отбор организаций, оказывающих ритуальные услуги на территории муниципальных кладбищ МО «город Ижевск», Администрация г. Ижевска:

1. Установила для приобретателей товаров ограничения выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары;

2. Допустила сужение круга участников рынка оказания ритуальных услуг на территории кладбища, чем нарушила принцип свободы экономической деятельности;

3. Нарушила принцип свободы договора, определив, что договор на оказание ритуальных услуг будет заключаться всеми заинтересованными лицами только с организацией – победителем конкурса, имеющей право оказывать ритуальные услуги на территории кладбища.

В силу 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.

Принимая во внимание возможность наступления неблагоприятных последствий для конкуренции на соответствующем рынке Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Удмуртской Республике руководствуясь частью 1 статьи 39.1 Закона «О защите конкуренции» предупреждает Администрацию города Ижевска о необходимости прекращения нарушения антимонопольного законодательства путём внесения изменений в Порядок деятельности муниципальных общественных кладбищ МО «город Ижевск», утвержденный приказом Заместителя Главы Администрации г. Ижевска - <...> от 09.09.2015 №934п «Об утверждении Порядка деятельности муниципальных общественных кладбищ муниципального образования «Город Ижевск», обеспечив свободный выбор организации ритуального обслуживания для приобретателей таких услуг.

Настоящее предупреждение надлежит выполнить в срок до 29 апреля 2016 г.

О выполнении предупреждения сообщить в Удмуртское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

В соответствии с частью 5 статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении.

Лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности (часть 6 статьи 39.1. Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»).

Председатель комиссии <...>

Члены Комиссии <...>

<...>

<...>