

РЕШЕНИЕ

по делу № 42-07/15 о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена «12» августа 2015 года.

В полном объеме решение изготовлено «28» августа 2015 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председатель

Комиссии: <...> - заместитель руководителя управления – начальник
> отдела контроля за рекламой и недобросовестной конкуренцией Челябинского УФАС России;

Члены
Комиссии: <...> - ведущий специалист-эксперт отдела контроля торгов
> и органов власти Челябинского УФАС России,

<...> - ведущий специалист-эксперт отдела контроля торгов
> и органов власти Челябинского УФАС России,

рассмотрев дело по признакам нарушения Администрацией Октябрьского сельского поселения Октябрьского муниципального района Челябинской области (457170, ул. Комсомольская, д. 18, с. Октябрьское, Челябинская область) частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Челябинское УФАС России поступило заявление индивидуального предпринимателя <...> (далее – Заявитель, Предприниматель), направленное Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Челябинской области (вх. № 421 от 15.01.2015), о неправомерных действиях Администрации Октябрьского сельского поселения Октябрьского муниципального района Челябинской области (далее – Администрация), Совета депутатов Октябрьского сельского поселения Октябрьского муниципального района Челябинской области (далее – Совет), выразившихся в создании дискриминационных условий осуществления деятельности хозяйствующими субъектами на рынке оказания ритуальных услуг на территории Октябрьского сельского поселения Челябинской области.

В своем обращении Заявитель указывает, что он является индивидуальным предпринимателем и его основным видом деятельности является предоставление ритуальных услуг.

01.07.2014 между Администрацией и Заявителем был заключен договор на выполнение работ и оказание услуг по содержанию и эксплуатации кладбища, оказание ритуальных услуг, связанных с погребением. В соответствии с положениями договора Заявитель обязуется организовать оказание населению

Октябрьского сельского поселения Челябинской области ритуальных и иных услуг, а также своими силами и средствами содержать кладбище Октябрьского сельского поселения Челябинской области. При этом Администрация не несет расходов на содержание кладбища.

В соответствии с положениями Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) органы местного самоуправления не наделены правом присвоения статуса специализированной службы коммерческим организациям и индивидуальным предпринимателям.

По мнению Заявителя, подписывая договор на выполнение работ по содержанию и эксплуатации кладбища, оказание ритуальных услуг, связанных с погребением, Администрация действовала с превышением полномочий и допустила нарушение действующего законодательства.

Администрацией представлены письменные пояснения (исх. № 39 от 30.04.2015, исх. № 52 от 01.06.2015), из содержания которых следует, что погребение умерших и предоставление гарантированного перечня услуг по погребению должно осуществляться специализированными службами по вопросам похоронного дела.

Органами местного самоуправления Октябрьского сельского поселения Челябинской области был проведен конкурс по отбору специализированной службы. Однако на участие в данном конкурсе заявки поданы не были, конкурс признан несостоявшимся.

В связи с необходимостью организации похоронного обслуживания на территории муниципального образования Советом депутатов Октябрьского сельского поселения Октябрьского муниципального района Челябинской области (далее – Совет) было принято решение о наделении статусом специализированной службы Предпринимателя.

Кроме того, в связи с отсутствием в бюджете муниципального образования необходимых для содержания мест захоронений средств, функции по содержанию кладбищ были переданы Заявителю в соответствии с договором на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбища, оказание ритуальных и иных услуг, связанных с погребением, на территории Октябрьского сельского поселения от 01.07.2014 (далее – Договор). При этом содержание муниципальных кладбищ должно осуществляться Предпринимателем за собственный счет.

В настоящее время предоставление услуг по погребению осуществляется муниципальным унитарным предприятием «Октябрьский жилкомцентр» (далее – Предприятие).

По результатам рассмотрения материалов дела Челябинским УФАС России установлено следующее.

Согласно статье 3 Закона о погребении погребение определяется как обрядовые действия по захоронению тела (останков) человека после его смерти в соответствии с обычаями и традициями, не противоречащими санитарным и иным требованиям. Погребение может осуществляться путем предания тела (останков)

умершего земле (захоронение в могилу, склеп), огню (кремация с последующим захоронением урны с прахом), воде (захоронение в воду в порядке, определенном нормативными правовыми актами Российской Федерации).

В соответствии со статьей 1 Закона о погребении данный закон устанавливает: гарантии погребения умершего с учетом волеизъявления, выраженного лицом при жизни, и пожелания родственников; гарантии предоставления материальной и иной помощи для погребения умершего; санитарные и экологические требования к выбору и содержанию мест погребения; основы организации похоронного дела в Российской Федерации как самостоятельного вида деятельности.

Согласно частям 1, 2 статьи 25 Закона о погребении гарантии осуществления погребения умершего в соответствии с Законом о погребении реализуются путем организации в Российской Федерации похоронного дела как самостоятельного вида деятельности. 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.

Частями 1, 2 статьи 9 Закона о погребении установлено, что супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, гарантируется оказание на безвозмездной основе следующего перечня услуг по погребению:

- 1) оформление документов, необходимых для погребения;
- 2) предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения;
- 3) перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий);
- 4) погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).

Данные услуги оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

В соответствии с частью 2 статьи 25 Закона о погребении 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.

Согласно пункту 22 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон ОМСУ) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения прямо отнесено к вопросам местного значения сельского поселения. В соответствии со статьей 2 названного закона решение вопросов местного значения осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно.

Частью 1 статьи 1 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) установлено, что

отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд регулируются Законом о контрактной системе. Данный закон применяется к отношениям, связанным с осуществлением закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд (статья 112 Закона о контрактной системе).

Согласно статье 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом положений БК РФ.

Согласно статье 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (конкурсы, аукционы, запрос котировок, запрос предложений) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Исходя из системного толкования законодательства, выполнение работ по содержанию кладбищ направлено на удовлетворение муниципальных нужд и должно осуществляться в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе, например, посредством проведения конкурентных процедур.

01.07.2014 между Администрацией и индивидуальным предпринимателем <...> заключен Договор. В соответствии с пунктом 1.1 Договора Заявитель обязуется своими силами и за счет своих средств осуществлять выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбища Октябрьского сельского поселения Челябинской области в соответствии с Договором.

Пунктом 1.2 Договора установлено, что Администрация поручает Заявителю организовать оказание населению Октябрьского сельского поселения ритуальных и иных услуг, связанных с погребением на территории кладбища Октябрьского сельского поселения.

Требования по ежегодным работам и услугам по содержанию соответствующего кладбища, выполняемых силами и за счет средств Заявителя, перечень работ и услуг по благоустройству территории кладбища установлены приложением № 1 к Договору (пункты 1.3, 1.4 Договора), в соответствии с которым Заявителем выполняется уборка и вывоз бытового мусора, механизированная или ручная уборка проездов, примыкающих к местам захоронения, посыпка песком дорожек и проездов, систематическая уборка всей территории кладбища и своевременный вывоз мусора, в том числе засохших цветов и венков, уборка аварийных и упавших деревьев (вырубка сухих деревьев и кустарников), озеленение и благоустройство кладбища, содержание в надлежащем состоянии (содержание, благоустройство и ремонт) кладбища.

Согласно пункту 2.1.1 Договора Заявитель обеспечивает надлежащее выполнение работ и оказание услуг по содержанию и благоустройству кладбища, оказание ритуальных услуг.

Разделом 2.1.1 Договора установлены обязанности Заявителя по Договору, в том числе:

- обеспечение сохранности установленных надмогильных сооружений;
- содержание кладбища в соответствии с санитарно-гигиеническими нормами, проведение работ по уборке территории кладбища;
- осуществление работ по уборке территории кладбища в течение всего календарного года;
- обеспечение своевременного вывоза бытового мусора и осуществление контроля за состоянием контейнеров;
- устранение аварий и неисправностей.

Согласно пункту 3.1 Договора выполнение работ и услуг по содержанию и благоустройству кладбища осуществляется за счет Заявителя.

Выполнение работ по содержанию кладбища направлено на удовлетворение муниципальных нужд и должно осуществляться в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе.

Наличие в Договоре положений, предусматривающих содержание кладбищ Предпринимателем, ведет к установлению на территории Октябрьского сельского поселения Октябрьского муниципального района Челябинской области безальтернативного порядка выбора исполнителя услуг по осуществлению содержания кладбищ Октябрьского сельского поселения Октябрьского муниципального района Челябинской области, что может ограничить возможность доступа к выполнению данных услуг иными хозяйствующими субъектами, способными конкурировать за заключение муниципального контракта в случае проведения публичных торгов, и в случае признания победителем торгов – выполнить соответствующие работы (оказать услуги) с получением оплаты за счет средств бюджета муниципального образования.

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).

Действия Администрации по заключению Договора, в соответствии с положениями которого на Предпринимателя возлагаются обязанности по содержанию мест захоронений, лишают иных хозяйствующих субъектов возможности выполнения работ по содержанию кладбища Октябрьского сельского поселения в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе, что может создать необоснованные препятствия осуществления данными хозяйствующими субъектами предпринимательской деятельности и привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе при размещении

муниципального заказа, и противоречит части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Разделом 2.1.1 Договора установлены обязанности Заявителя по Договору, в том числе:

- принятие мер к установлению ответственных за захоронение, не осуществляющих содержание и благоустройство надмогильных сооружений (могил);
- обеспечение соблюдения посетителями правил посещения кладбища;
- обеспечение надлежащего ведения книги регистрации захоронения;
- обеспечение выдачи ответственным за захоронение лицам удостоверений о захоронении;
- заключение договоров с третьими лицами, необходимых для исполнения условий Договора.

Анализ указанных положений Договора позволяет прийти к выводу о том, что Предприниматель наделен исполнительно-распорядительными и контрольными функциями органа местного самоуправления.

Согласно пункту 23 части 1 статьи 16 Закона ОМСУ вопросы, связанные с организацией ритуальных услуг и содержанием мест захоронения, прямо отнесены к вопросам местного значения городского округа. При этом в соответствии со статьей 2 названного закона решение вопросов местного значения осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно.

Кроме того, согласно частям 1, 4 статьи 18 Закона о погребении общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, порядок деятельности общественных кладбищ определяется органами местного самоуправления. Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, действующим законодательством не предусмотрена.

Соответственно, регистрация захоронений, выдача удостоверений о захоронении не должна осуществляться хозяйствующим субъектом, поскольку в соответствии с действующим законодательством общественные кладбища, находящиеся в ведении органов местного самоуправления, не могут быть предоставлены в ведение хозяйствующему субъекту.

Согласно подпункту «б» пункта 1 части 3 статьи 4 Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (далее – Закон об архивном деле), к полномочиям муниципального образования в области архивного дела относятся хранение, комплектование (формирование), учет и использование архивных документов и архивных фондов муниципальных унитарных предприятий, включая казенные предприятия, и муниципальных учреждений. Частью 4 данной статьи предусмотрено, что органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов осуществляют

деятельность в области архивного дела согласно полномочиям по решению вопросов местного значения, установленным Законом ОМСУ.

Согласно статье 3 Закона об архивном деле, архивный документ – материальный носитель с зафиксированной на нем информацией, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и подлежит хранению в силу значимости указанных носителя и информации для граждан, общества и государства.

Из изложенного следует, что деятельность в области архивного дела, в том числе регистрация захоронений в соответствующие книги (журналы), должна осуществляться органами местного самоуправления.

Наделение хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления, делегирование ему полномочий по решению вопросов местного значения не только не предусмотрено действующим законодательством, но и прямо запрещено частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Так, согласно части 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, если иное не установлено Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом от 30 октября 2007 года № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

Следует отметить, что норма части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции содержит прямой безусловный запрет на совмещение одним лицом властных полномочий и осуществление предпринимательской деятельности, то есть наличие обстоятельств, описанных в данной норме, признается нарушением статьи 15 названного закона вне зависимости от каких-либо последствий, наступивших либо возможных вследствие таких обстоятельств (ущемление чьих-либо интересов, ограничение, недопущение или устранение конкуренции и т.д.).

Таким образом, действия Администрации по наделению Предпринимателя отдельными положениями Договора функциями органа местного самоуправления в сфере организации похоронного дела на территории Октябрьского сельского поселения Октябрьского муниципального района Челябинской области противоречат части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного, Комиссия приходит к выводу об отсутствии предусмотренных частью 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции оснований для прекращения рассмотрения дела в отношении Совета депутатов Октябрьского сельского поселения Челябинской области по частям 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Поскольку срок действия Договора определен пунктом 6.1 Договора до 31.12.2014, и в настоящее время согласно пояснениям лиц, участвующих в деле, представленным материалам не исполняется, Комиссия Челябинского УФАС России считает возможным предписание ответчику по делу не выдавать.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49, статьей 50 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции действия Администрации Октябрьского сельского поселения Октябрьского муниципального района Челябинской области по заключению договора на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбища, оказание ритуальных и иных услуг, связанных с погребением, на территории Октябрьского сельского поселения от 01.07.2014, в соответствии с положениями которого на индивидуального предпринимателя <...> возлагаются обязанности по содержанию мест захоронений, что лишает иных хозяйствующих субъектов возможности выполнения работ по содержанию кладбища Октябрьского сельского поселения в порядке, предусмотренном законодательством о контрактной системе, может создать необоснованные препятствия осуществления данными хозяйствующими субъектами предпринимательской деятельности и привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе при размещении муниципального заказа.

2. Признать нарушением части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции действия Администрации Октябрьского сельского поселения Октябрьского муниципального района Челябинской области по наделению индивидуального предпринимателя <...> отдельными положениями договора на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбища, оказание ритуальных и иных услуг, связанных с погребением, на территории Октябрьского сельского поселения от 01.07.2014 функциями органа местного самоуправления, в том числе контрольно-распорядительными, в сфере организации похоронного дела на территории Октябрьского сельского поселения Октябрьского муниципального района Челябинской области.

3. Предписание ответчику по делу не выдавать.

4. Передать соответствующему должностному лицу Челябинского УФАС России материалы настоящего дела для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства по выявленным признакам административного правонарушения.

5. Иные меры по устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства, а также по обеспечению конкуренции не принимать ввиду отсутствия оснований для их принятия.