

**УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ  
ПО КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

**РЕШЕНИЕ**

**16 ноября 2009 года**

**№ АМЗ-70/2009**

**г. Калининград**

Решение изготовлено в полном объеме 16 ноября 2009 года.

Резолютивная часть решения была оглашена на заседании комиссии 3 ноября 2009 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Калининградской области по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председателя Комиссии:	Бобровой О.А.	ИО руководителя Калининградского УФАС России,
членов Комиссии:	Кучушева К.А.	заместитель начальника отдела контроля органов власти, размещения заказов и рекламы Калининградского УФАС России;
	Черных Т.В.	ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти, размещения заказов и рекламы,
при участии представителей: Администрации МО «Полесский муниципальный район»	Прокопьева В.В.	По доверенности № 899 от 06.04.2009

рассмотрев дело № АМЗ-70/2009, возбужденное по признакам нарушения Администрацией МО «Полесский муниципальный район» (238620; Калининградская область, г. Полесск, ул. Советская, д. 12) ч. 3 ст. 15, ст. 16 Федерального закона № 135-ФЗ от 26 июля 2006 года «О защите конкуренции» и ИП Курская Н.Г. (238210; Калининградская область, г. Полесск, ул. Калининградская, 1) ст. 16 Федерального закона № 135-ФЗ от 26 июля 2006 года «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

Во исполнение задания ФАС России № ИА/33111 от 10.12.2008 г. и в целях осуществления антимонопольного контроля, для определения состояния конкуренции на рынке ритуальных услуг, Калининградским УФАС России 19.02.2009 года направлен запрос (исх. № 1096/02) в Администрацию МО «Полесский муниципальный район» о предоставлении сведений о создании специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования.

Из ответов, представленных Администрацией 18.03.2009 (вх. № 1366), а также 20.04.2009 года (вх. № 2099) следует: услуги по захоронению на территории МО «Полесский муниципальный район» предоставляет специализированная служба похоронного дела «ИП Курская Н.Г.».

Администрацией МО «Полесский городской округ» принято Постановление от 29.06.2007 года № 702 «О погребении и похоронном деле» (далее Постановление).

Пунктом 1 Постановления Администрация МО «Полесский городской округ» наделила ИП Курская Н.Г. статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории МО «Полесский городской округ».

Пунктом 2 Постановления определено, что оказание ритуальных услуг ИП Курской Н.Г. будет осуществляться на основании договора, заключенного с Администрацией МО «Полесский городской округ».

В соответствии с п. 3 Постановления на ИП Курскую Н.Г. возложено ведение регистрации захоронений на городских кладбищах г. Полесска в соответствии с действующим законодательством.

Во исполнение указанного Постановления, 29 июня 2007 года Администрацией МО «Полесский городской округ» заключен договор с ИП Курская Н.Г. в области оказания ритуальных услуг (предоставление права на погребение), в соответствии с которым, ИП Курская Н.Г. приобрела статус специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории МО «Полесский городской округ» и ей было предоставлено право осуществлять погребение умерших

на городском кладбище г. Полесска Калининградской области, а также на любых вновь отведенных земельных участках под кладбища на территории Полесского городского округа. В соответствии с нормой ч. 1 ст. 15 Закона 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 16 указанного закона устанавливает запрет на заключение соглашений между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Учитывая указанные обстоятельства, действия Администрации МО «Полесский городской округ» по: принятию Постановления и наделению ИП Курская Н.Г. функциями органа местного самоуправления, а также заключению договора могут предоставить предпринимателю преимущества по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим аналогичную деятельность на рынке ритуальных услуг, а также привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Приказом Калининградского УФАС России от 30 июня 2009 года № 200 возбуждено дело № АМЗ-70/2009 по признакам нарушения Администрацией МО «Полесский городской округ» и ИП Курской Н.Г. ч. 3 ст. 15, ст. 16 Федерального закона № 135-ФЗ от 26 июля 2006 года «О защите конкуренции». Частью 1 ст. 1 Закона Калининградской области от 30.06.2008 № 260 «Об организации местного самоуправления на территории муниципального образования "Полесский городской округ" муниципальное образование "Полесский городской округ" наделен статусом муниципального района в границах, утвержденных Постановлением Калининградской областной Думы от 9 октября 1997 года N 72 "Об утверждении границы Административно-территориального и муниципального образования "Полесский район".

В связи с вышеуказанными положениями Закона Калининградской области от 30.06.2008 № 260 «Об организации местного самоуправления на территории муниципального образования "Полесский городской округ" приказом Калининградского УФАС России № 261 от 07.08.2009 внесены изменения в приказ Калининградского УФАС России № 260 от 30.06.2009: ответчиком по делу № АМЗ-70/2009 признается Администрация МО «Полесский муниципальный район» (238630; Калининградская область, г. Полесск, ул. Советская, д. 12) по признакам нарушения ч. 3 ст. 15, ст. 16 Федерального закона № 135-ФЗ от 26 июля 2006 года «О защите конкуренции» и ИП Курская Н.Г. (238210, Калининградская область, г. Полесск, ул. Калининградская, 1) по признакам нарушения ст. 16 Федерального закона № 135-ФЗ от 26 июля 2006 года «О защите конкуренции».

Определением от 29.09.2009 срок рассмотрения дела № АМЗ-70/2009 продлен до 30 марта 2010 года.

**При рассмотрении дела Администрацией МО «Полесский муниципальный район» даны следующие пояснения:**

В целях реализации положений Федерального закона от 12.01.1996 г. № 8 «О погребении и похоронном деле» и во исполнение постановления Главы Администрации Полесского городского округа Калининградской области «О погребении и похоронном деле» от 29 июня 2009 года № 702, Администрация МО «Полесский городской округ» и ИП Курская Н.Г. заключили 29.06.2007 договор в области оказания ритуальных услуг (предоставления права на погребение).

На территории МО «Полесский муниципальный район» услуги по захоронению и регистрации в области похоронного дела осуществляет специализированная служба похоронного дела ИП Курская Н.Г.

Льготы для специализированной службы не устанавливались.

**Представитель ИП Курской Н.Г. по доверенности б/н от 05.08.2009 Федоров С.В. при рассмотрении дела указал:**

29 июня 2007 года ИП Курской Н.Г. с Администрацией МО «Полесский городской округ» был заключен Договор в области оказания ритуальных услуг (предоставления права на погребение). ИП Курская Н.Г. выполняет все условия договора от 29 июня 2007 года в области оказания ритуальных услуг (предоставления права на погребение).

Организация похоронных услуг осуществляется органами местного самоуправления, однако заниматься данной деятельностью может не только специализированная организация, но и другие хозяйствующие субъекты.

Считает, что положение его доверительницы на рынке ритуальных услуг не является доминирующим, бюджетные средства не осваиваются, права третьих лиц принятием Постановления и договором не нарушаются.

### **Обстоятельства, установленные антимонопольным органом:**

29.06.2007 года Администрацией МО «Полесский городской округ» принято Постановление № 702 «О погребении и похоронном деле» (далее Постановление).

Пунктом 1 Постановления Администрация МО «Полесский городской округ» наделила ИП Курскую Н.Г. статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории МО «Полесский городской округ».

Пунктом 2 Постановления определено, что оказание ритуальных услуг по погребению умерших (погибших) ИП Курской Н.Г. будет осуществляться на основании договора, заключенного с Администрацией МО «Полесский городской округ».

В соответствии с п. 3 Постановления на ИП Курскую Н.Г. возложено ведение регистрации захоронений на городских кладбищах г. Полесска в соответствии с действующим законодательством. В соответствии с п. 5 Постановления ИП Курской Н.Г. поручено содержание и обеспечение функционирования общественного кладбища г. Полесска.

29 июня 2007 года, во исполнение указанного Постановления Администрацией МО «Полесский городской округ» заключен договор в области оказания ритуальных услуг (предоставление права на погребение) с ИП Курской Н.Г. Согласно абз. 2 п. 1.1 договора ИП Курская Н.Г. оказывает гражданам полный перечень услуг по погребению, в том числе регистрацию и учет мест погребения.

Федеральным законом от 28.08.1995 N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения отнесены к вопросам местного значения муниципального образования. В силу статьи 25 Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" (далее - Закон о погребении) организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение и оказание услуг по погребению возложено на специализированные службы по вопросам похоронного дела, создаваемые органами местного самоуправления. При этом следует иметь в виду положения статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации, устанавливающей 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.

Системный анализ норм Закона о погребении свидетельствует, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, Закон не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями. Так, согласно статье 9 этого Закона стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела в десятидневный срок. Вместе с тем в силу статьи 10 Закона в случае, если погребение осуществлялось за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность по погребению 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.

Таким образом, Законом о погребении лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, предоставлено право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению. Как установлено Законом о погребении, общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления; порядок их деятельности определяется органами местного самоуправления (части 1,4 статьи 18 Закона).

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в своем Постановлении от 23 сентября 2008 г. N 12027/07 указал: «Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, Законом не предусмотрена. Земли общественных кладбищ не могут относиться к землям коммерческого использования, иначе это нивелирует государственные гарантии о бесплатном предоставлении места для погребения каждому гражданину».

В соответствии с ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-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 16 указанного закона устанавливает запрет на заключение соглашений между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление

согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

На территории Калининградской области, в соответствии с данными отчета Калининградского УФАС России по результатам анализа и оценки состояния конкурентной среды на рынке похоронных услуг в 2008 году от 30.09.2009., ритуальные услуги оказывает 51 хозяйствующий субъект и индивидуальный предприниматель, таким образом, рынок ритуальных услуг Калининградской области является конкурентным.

На локальном рынке МО «Полесский муниципальный район» услуги по захоронению оказываются только ИП Курской Н.Г., учитывая изложенное, данный рынок характеризуется как высококонцентрированный. Доля ИП Курской Н.Г. на данном товарном рынке составляет 100 %, т.е., данный предприниматель занимает доминирующее положение.

В процессе определения обстоятельств или действий, препятствующих или затрудняющих и ограничивающих хозяйствующим субъектам начало деятельности на рынке похоронных услуг, Калининградским УФАС России были выявлены следующие административные барьеры входа на рынок:

1. наделение отдельных хозяйствующих субъектов (преимущественно МУПов) статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела;
2. передача органами местного самоуправления отдельным хозяйствующим субъектам в хозяйственное ведение и долгосрочную аренду общественных кладбищ;
3. передача органами местного самоуправления отдельным хозяйствующим субъектам функций в части выделения земельных участков под захоронение.

Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» не предусматривает возможности предоставления специализированной службе исключительного права на оказание всего комплекса ритуальных услуг, а также передачи специализированной службе по вопросам похоронного дела полномочий органа местного самоуправления.

Таким образом, передача Администрацией МО «Полесский городской округ», (правопреемником которой является Администрация МО «Полесский муниципальный район»), полномочий органа местного самоуправления по ведению документации обо всех захоронениях на городских кладбищах г. Полесска и по содержанию и обеспечению функционирования общественного кладбища г. Полесска хозяйствующему субъекту ИП Курской Н.Г., на основании Постановления Администрации Полесского городского округа от 29.06.2007 № 702 «О погребении и похоронном деле» и в соответствии с договором от 29.06.2007, создает преимущественные условия для деятельности данного индивидуального предпринимателя по отношению к другим хозяйствующим субъектам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим свою деятельность на том же рынке услуг, что может привести к ограничению конкуренции. То есть Администрацией созданы такие условия, при которых специализированная служба по вопросам похоронного дела контролирует и регулирует деятельность конкурирующих организаций путем осуществления переданных ему полномочий органа местного самоуправления.

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления.

Таким образом, Администрация МО «Полесский муниципальный район» наделив, (п. 1 Постановления от 29.06.2007 № 702 «О погребении и похоронном деле»), ИП Курскую Н.Г. статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, то есть административно-властными полномочиями, что фактически не позволяет другим хозяйствующим субъектам свободно заниматься предпринимательской деятельностью на рынке похоронных услуг, и, следовательно, создала административные барьеры выхода на товарный рынок похоронных услуг Полесского района иным хозяйствующим субъектам и предпринимателям, допустила тем самым нарушение ч.ч. 1,3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Заключение Администрацией МО «Полесский городской округ» соглашения (договора) в области оказания ритуальных услуг (предоставления права на погребение) с ИП Курская Н.Г. по наделению хозяйствующего субъекта статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела без проведения процедуры торгов, предусмотренной Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», предоставляет данному хозяйствующему субъекту преимущества по сравнению с другими участниками рынка и может привести к ограничению конкуренции.

В соответствии с п. 2 ст. 25 Федерального закона № 8-ФЗ от 12.01.1996 года «О погребении и похоронном деле», организация похоронного дела осуществляется органами местного

самоуправления. Погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляется специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

Вместе с тем, данная норма не предусматривает, что субъектный состав участников рынка ритуальных услуг ограничивается созданием специализированных служб, и что иные юридические лица лишены права заниматься этой деятельностью.

Понятие иных лиц Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» не определяется. В соответствии с подразделом 2 Гражданского кодекса Российской Федерации 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.

Заключение соглашения (договора от 29.06.2007 в области оказания ритуальных услуг (предоставление права на погребение) между Администрацией МО «Полесский городской округ» и ИП Курская Н.Г. по наделению хозяйствующего субъекта (ИП Курская Н.Г.) статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела создает преимущественные условия для деятельности данного хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на том же рынке услуг и может привести к ограничению конкуренции.

В соответствии со статьей 16 Федерального закона № 135-ФЗ от 26 июля 2006 года «О защите конкуренции» запрещаются соглашения между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к ограничению конкуренции.

21 октября 2009 года Администрацией МО «Полесский муниципальный район» принято Постановление № 1061 «Об отмене постановления главы Администрации Полесского городского округа от 29 июня 2007 года № 702 «О погребении и похоронном деле», которое вступает в силу с даты подписания, согласно п. 3.

Таким образом, отменив свое Постановление от 29.06.2007 № 702, Администрация МО «Полесский муниципальный район» добровольно устранила нарушение ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26 июля 2006 года «О защите конкуренции» в части наделения ИП Курской Н.Г. статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела на безконкурсной основе.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 48 Федерального закона № 135-ФЗ от 26 июля 2006 года «О защите конкуренции» комиссия Калининградского УФАС России прекращает рассмотрение дела № АМЗ-70/2009 по признакам нарушения Администрацией МО «Полесский муниципальный район» ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26 июля 2006 года «О защите конкуренции», ввиду добровольного устранения нарушения антимонопольного законодательства.

Кроме того, представителем Администрации МО «Полесский муниципальный район» Комиссии был представлен проект соглашения от 16.10.2009. об аннулировании Договора в области ритуальных услуг (предоставлении права на погребение) от 29 июня 2007 года и доказательства направления указанного соглашения ИП Курской Н.Г. (исх. № 2781 от 30.10.09.). На момент вынесения решения комиссией указанный договор сторонами не расторгнут.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, пунктом 1 части 1, 2 статьи 48 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. от 17.07.2009 № 164-ФЗ), Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию МО «Полесский муниципальный район» нарушившей **ч. 1 ст. 15** Федерального закона «О защите конкуренции» в части наделения постановлением Администрации МО «Полесский городской округ» № 702 от 29.06.2007 «О погребении и похоронном деле» ИП Курской Н.Г. статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории МО «Полесский городской округ».
2. Признать Администрацию МО «Полесский муниципальный район» нарушившей **ч. 3 ст. 15** Федерального закона «О защите конкуренции» в части наделения Постановлением Администрации МО «Полесский городской округ» № 702 от 29.06.2007 «О погребении и похоронном деле» хозяйствующего субъекта ИП Курской Н.Г. функциями органа местного самоуправления по ведению документации обо всех захоронениях на городских кладбищах г. Полесска, и содержанию и обеспечению функционирования общественного кладбища г. Полесска, на основании.
3. В связи с добровольным устранением нарушения антимонопольного законодательства рассмотрение дела № АМЗ—70/2009, возбужденного в отношении Администрации МО

«Полесский муниципальный район» по признакам нарушения **ч. 1 ст. 15, ч. 3 ст. 15** Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» прекратить.

4. Признать Администрацию МО «Полесский муниципальный район» и ИП Курская Н.Г. нарушившими **ст. 16** Федерального закона «О защите конкуренции» в части заключения соглашения в области оказания ритуальных услуг от 29.06.2007, о наделяющего хозяйствующего субъекта ИП Курской Н.Г. статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории МО «Полесский муниципальный район» и функциями органа местного самоуправления, по регистрации и учету мест погребения, которое может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции
5. Выдать предписание Администрации МО «Полесский муниципальный район» и ИП Курская Н.Г. об устранении нарушения антимонопольного законодательства.
6. Материалы настоящего дела передать должностному лицу Калининградского УФАС России для решения вопроса о привлечении лиц, виновных в нарушении антимонопольного законодательства к Административной ответственности.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в Арбитражном суде Калининградской области.

Председатель комиссии:  
Исполняющая обязанности  
руководителя Калининградского  
УФАС России

О. А. Боброва

Члены комиссии:  
Заместитель начальника  
отдела контроля органов власти,  
размещения заказов и рекламы  
Калининградского УФАС России

К.А. Кучушев

Ведущий специалист-эксперт  
отдела контроля органов власти,  
размещения заказов и рекламы  
Калининградского УФАС России

Т.В. Черных