

Резолютивная часть решения оглашена "26" августа 2014 г.
В полном объеме решение изготовлено "01" сентября 2014 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, рассмотрев дело № 74 по признакам нарушения Администрацией города Щучье (641010, Курганская обл., г. Щучье, ул. Пролетарская, 4, ИНН 4525001756) частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

17.02.2014 года из Межмуниципального отдела МВД России "Щучанский" поступили материалы о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях Администрации города Щучье.

В связи с вышеизложенным и в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 39 Закона о защите конкуренции, приказом Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области № 75 от 14.04.2014 года возбуждено дело № 74 о нарушении антимонопольного законодательства Администрацией города Щучье. На основании вышеуказанных документов и дополнительно представленной Администрацией города Щучье информации установлено следующее. Распоряжением Администрации города Щучье от 14.0.2000 года № 198-р создано городское унитарное предприятие «Ритуал» (далее — ГМУП «Ритуал»). Из устава ГМУП «Ритуал» следует, что предприятие является коммерческой организацией.

Согласно пункту 1.3 Устава предприятие предназначено для постоянного оказания ритуальных услуг гражданам города и Щучанского района.

Уставом ГМУП «Ритуал» не предусмотрено, что данное предприятие является специализированной организацией по вопросам похоронного дела.

Постановлением Администрации города Щучье от 12.04.2013 года № 105 «Об организации деятельности по оказанию ритуальных услуг» утвержден Порядок деятельности по вопросам похоронного дела в городе Щучье и Порядок деятельности общественных кладбищ и правила содержания мест погребения в муниципальном образовании города Щучье.

Согласно пункту 1.2. Порядка деятельности по вопросам похоронного дела в городе Щучье под специализированной организацией понимается муниципальное предприятие предназначенное для осуществления погребения умерших, в том числе: предоставления и доставки гроба и других предметов, необходимых для кладбища, транспортировки неостребованных тел, перевозки тел умерших на кладбище (крематорий), погребения умерших, кремации с последующей выдачей урн с прахом, а так же регистрация умерших, оформление документов, необходимых для погребения, ведения архивов по регистрации и захоронениям умерших, организации содержания мест погребения, и предоставления в соответствии с законодательством гарантированного перечня услуг предоставляемых на безвозмездной основе гражданам, взявшим на себя обязанность осуществлять погребение умершего.

Из пункта 1.5 Порядка деятельности по вопросам похоронного дела в городе Щучье следует, что лицам, взявшим на себя обязанность по осуществлению погребения умершего Специализированная организация оказывает в соответствии с перечнем, установленным Законом № 8 следующие услуги 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).

Согласно пункту 1.7 Порядка деятельности по вопросам похоронного дела в городе Щучье при отсутствии супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего или при невозможности осуществить ими погребение, а так же при отсутствии иных лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение, умершего на дому на улице или в ином месте после установления органами внутренних дел его личности осуществляется Специализированной организацией в течение трех суток с момента установления причины смерти.

Пунктом 1.8 вышеуказанного порядка предусмотрено, что погребение умерших, личность которых не установлена в определенных законодательством РФ сроки органами внутренних дел, осуществляется Специализированной организацией с согласия органов внутренних дел.

При этом пунктом 1.5.1 Порядка деятельности по вопросам похоронного дела в городе Щучье предусмотрено, что услуги, оказываемые Специализированной организацией при погребении умерших, указанных в пунктах 1.7 и 1.8 включают:

- 1) оформление документов, необходимых для погребения;
- 2) облачение тела;
- 3) предоставление гроба;
- 4) перевозку умершего на кладбище (в крематорий);
- 5) погребение.

В ходе рассмотрения дела представитель ГМУП «Ритуал» пояснил, что предприятие согласно пункту 1.3 Устава предназначено для постоянного оказания ритуальных услуг гражданам города Щучье и Щучанского района. ГМУП «Ритуал» в настоящее время не осуществляет захоронение. Захоронения осуществляются индивидуальными предпринимателями (Шавловой и Фоминых) и иными лицами. В случае, если осуществить захоронение некому, погребение осуществляет ГМУП «Ритуал». ГМУП «Ритуал» в настоящее время предоставляет ритуальные услуги по изготовлению ритуальных принадлежностей. Стоимость данных услуг определяет само предприятие. Оплату данных услуг подтверждают квитанции.

В ходе рассмотрения дела установлено, что между ГМУП «Ритуал» и ИП Ф..... С.С. заключен договор от 01.01.2013 года, согласно которому индивидуальный предприниматель оказывает предприятию автоуслуги, услуги по захоронению и услуги по доставке тела в морг.

ИП Фоминых С.С. подтвердил, что помимо него погребение на территории кладбища города Щучье осуществляет Шавлова Т.Г. и иные физические лица.

Из пояснений ИП Ф..... С.С. следует, что в ГМУП «Ритуал» обращаются лица с целью осуществить погребение умершего. ГМУП «Ритуал» обращается ИП Фоминых С.С. с которым заключен договор на оказание данного вида услуг. Если лицо обратиться непосредственно к ИП Ф..... С.С, то предприниматель уведомляет об этом ГМУП «Ритуал» и осуществляет погребение только с согласия предприятия.

Пункт 2.1 Порядка деятельности по вопросам похоронного дела в городе Щучье так же предусматривает, что специализированная организация на основании заявления о захоронении обеспечивает гарантии осуществления погребения, предусмотренные Законом № 8, в том числе осуществляет: регистрацию умершего в городе (пункт 2.1.2.);

ведение книги регистрации захоронений (пункт 2.1.4.);
формирование и сохранение архивного фонда по погребению (пункт 2.1.5);
оформление документов на предоставление участка для захоронения гроба с телом, урны с прахом (пункт 2.1.9);
ведение книги регистрации надмогильных сооружений (надгробий) (пункт 2.1.12);
организацию содержания в исправном состоянии зданий, инженерного оборудования, территории кладбищ, их ограждения и площадок (пункт 2.1.15);
организацию охраны территории кладбищ (пункт 2.1.19).

В ходе рассмотрения дела представитель Администрации города Щучье подтвердил, что учет захоронений ведется ГМУП «Ритуал».

Представитель ГМУП «Ритуал» заявил, что в журнале регистрации захоронений делается отметка о том, кто осуществляет погребение. ГМУП «Ритуал» осуществляет контроль за порядком на кладбище, согласовывает места для захоронений. На воротах кладбища расположена табличка, что все работы на кладбище осуществляются по согласованию с ГМУП «Ритуал».

Из письменных объяснений директора ГМУП «Ритуал» следует, что: «К нам обращаются родственники умершего с вопросом о согласовании места захоронения умершего, мною на кладбище проводится осмотр будущего места захоронения, затем устно согласовывается и, если родственники умершего согласны с захоронением в указанном месте, то они оплачивают на счет предприятия сумму 8500 рублей, им выдается квитанция номерная».

Согласно письменным пояснениям Администрации города Щучье от 04.04.2014 года: «согласование захоронений на кладбище города Щучье с ГМУП «Ритуал» состоит в том, что физическое и (или) юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, намеренные произвести захоронение, обращаются к администрации муниципального предприятия о выделении места под могилу и внесения записи в книгу захоронений. Одновременно с этим решается вопрос об открытии ворот кладбища для автомобилей (для лиц вход открыт постоянно), а также могут решаться иные вопросы, например, кто копает могилу, есть ли необходимость в установлении памятника, ухода за могилкой и т. д. В том случае, если лицу, производящему захоронение, услуг ГМУП «Ритуал» не требуется, то предприятие только выделяет место на кладбище, присваивает номер захоронению».

21.03.2013 года на основании протокола рассмотрения и оценки котировочных заявок от 13.03.2013 года № 143300000213000009-П между Администрацией города Щучье и ГМУП «Ритуал» заключен муниципальный контракт № 10 на обслуживание кладбищ. Срок действия контракта до 31.12.2013 года.

31.12.2013 года между Администрацией города Щучье и ГМУП «Ритуал» заключен договор № 1283 на обслуживание кладбищ сроком до 28.02.2014 года (цена договора — 20600 рублей).

В ходе рассмотрения дела представитель Администрации города Щучье пояснил, что ГМУП «Ритуал» в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» может привлекать иные организации для оказания услуг. Денежные средства ГМУП «Ритуал» перечисляются по акту выполненных работ по содержанию кладбища.

В настоящее время работы по содержанию кладбища осуществляет ГМУП «Ритуал» без заключения с ними муниципального контракта (договора) и без выделения на данные работы денег из бюджета города. При этом контрольная функция остается за Администрацией города Щучье.

В рамках рассмотрения дела установлено, что решением Щучанской городской

Думы от 17.04.2009 года № 226 «Об утверждении стоимости дополнительных услуг, предоставляемых ГМУП «Ритуал» установлена стоимость разового платежа за содержание территории кладбища в размере 500 рублей, который вносится один раз при заключении договора на содержание ритуальных услуг и расходуется только на содержание и благоустройство кладбища.

Из пояснений представителя ГМУП «Ритуал» следует, что предприятие взимает плату за содержание кладбища с лиц, обратившихся за предоставлением ритуальных услуг. Оплату услуги за содержание кладбища осуществляют не все, некоторые отказываются платить, что подтверждается квитанциями на оплату услуг.

01.01.2013 года между ГМУП «Ритуал» и Курбатовым М.А. заключен договор, согласно которому Курбатов М.А. оказывает предприятию услуги по вывозу мусора и снега.

01.01.2014 года между ГМУП «Ритуал» и ООО «ЭкоСервис» заключен договор, согласно которому ООО «ЭкоСервис» оказывает предприятию услуги по вывозу утилизации твердых бытовых отходов.

Постановлением Администрации города Щучье от 12.04.2013 года № 105 «Об организации деятельности по оказанию ритуальных услуг» утвержден Порядок деятельности общественных кладбищ и правила содержания мест погребения в муниципальном образовании города Щучье.

Согласно подпункту «а» пункта 5 вышеуказанного Порядка посетители кладбища имеют право устанавливать памятники и другие надмогильные сооружения по согласованию со специализированной организацией.

Пунктом 4.4. вышеуказанного Порядка предусмотрено, что граждане, допустившие самовольное использование земельных участков обязаны устранить нарушения в течении 20 дней с момента их письменного предупреждения Специализированной организации.

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

В соответствии с пунктом 22 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения относится к вопросам местного значения поселения.

Согласно части 1 статьи 9 Федерального закона от 12.01.1996г. №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее по тексту - Закон о погребении) 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:

оформление документов, необходимых для погребения;

предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения;

перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий);

погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).

В соответствии с частями 1 и 3 статьи 5 Закона о погребении волеизъявление лица о достойном отношении к его телу после смерти (далее - волеизъявление умершего) - пожелание, выраженное в устной форме в присутствии свидетелей или в письменной форме: о согласии или несогласии быть подвергнутым патолого-анатомическому вскрытию; о согласии или несогласии на изъятие органов и (или) тканей из его тела; быть погребенным на том или ином месте, по тем или иным обычаям или традициям, рядом с теми или иными ранее умершими; быть

подвергнутым кремации; о доверии исполнить свое волеизъявление тому или иному лицу.

В случае отсутствия волеизъявления умершего право на разрешение действий, указанных в пункте 1 настоящей статьи, имеют супруг, близкие родственники (дети, родители, усыновленные, усыновители, родные братья и родные сестры, внуки, бабушка, дедушка), иные родственники либо законный представитель умершего, а при отсутствии таковых иные лица, взявшие на себя обязанность осуществить погребение умершего.

В соответствии со статьей 25 Закона о погребении гарантии осуществления погребения умершего 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.

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

Таким образом, на основании норм Закона о погребении погребение умершего может быть осуществлено как специализированной службой по вопросам похоронного дела, так и иным лицом, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего. Нормы Закона о погребении не содержат указания на исключительное право осуществления погребения специализированной организацией по вопросам похоронного дела.

Супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю умершего или иному лицу, взявшему на себя обязанность по погребению умершего Законом предоставлено право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению.

Системное толкование норм законодательства позволяет сделать вывод о том, что статус специализированных служб, создаваемых с целью оказания гарантированного перечня услуг, не может служить основанием предоставления предприятию исключительного права на оказание всего комплекса ритуальных услуг. Деятельность по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг является конкурентной.

Порядок деятельности по вопросам похоронного дела в городе Щучье, утвержденный постановлением Администрации города Щучье от 12.04.2013 года № 105 «Об организации деятельности по оказанию ритуальных услуг» не содержит в себе нормы, предусматривающей, что помимо специализированной службы по вопросам похоронного дела погребение умершего могут осуществлять и иные лица.

В связи с вышеизложенным, в городе Щучье сложилась ситуация, когда большую часть захоронений осуществляет ИП Ф..... С.С. который заключил с ГМУП «Ритуал» договор на оказание услуг по захоронению. Данные обстоятельства подтверждает книга захоронений города Щучье.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции предусмотрен запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов местного самоуправления.

Таким образом, постановление Администрации города Щучье от 12.04.2013 года № 105 «Об организации деятельности по оказанию ритуальных услуг» содержит в себе нормы права, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренция на рынке по предоставлению услуг по содержанию мест захоронения и рынке по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг, что является нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Как следует из материалов дела ГМУП «Ритуал» не было изначально создано как специализированная служба по вопросам похоронного дела, а лишь было наделено этим статусом после принятия Администрацией города Щучье постановления от 12.04.2013 года № 105.

При этом вышеуказанным постановлением предусмотрено, что специализированной службой может быть только муниципальное предприятие. При этом Закон о погребении не содержит такого ограничения к организационной форме специализированной службы по вопросам похоронного дела. Системное толкование норм Закона о погребении в совокупности с требованиями Закона о защите конкуренции позволяет сделать вывод о том, что, если орган местного самоуправления создает специализированную службу по вопросам похоронного дела, наделенную полномочиями органа власти, то данная служба не может быть хозяйствующим субъектом (не может осуществлять деятельность, приносящую ей доход), если же специализированная служба по вопросам похоронного дела создается как коммерческая организация, то осуществляя деятельность по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг (ОКВЭД 93.03), данная организация может на безвозмездной основе предоставлять услуги по гарантированному перечню услуг и не может исполнять полномочия органа власти.

Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения в силу Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" является функцией органа местного самоуправления.

Согласно части 3 статьи 18 Закона о погребении на общественных кладбищах для погребения умершего предоставляется участок земли в соответствии с пунктом 5 статьи указанного Федерального закона.

Из части 1 вышеуказанной статьи следует, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления. Следовательно, общественные кладбища по принадлежности являются муниципальными.

В соответствии с пунктом 4 статьи 16 Закона о погребении предоставление земельного участка для размещения места погребения осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с земельным законодательством, а также в соответствии с проектной документацией, утвержденной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Следовательно, выделение земельных участков под захоронение относится к полномочиям органа местного самоуправления.

Регистрация захоронений представляет собой учет мест погребения, в которых произведены захоронения, с целью их упорядочения и идентификации (инвентаризации). Очевидно, что данная деятельность теснейшим образом переплетается с деятельностью по предоставлению земельных участков под захоронение и содержанию кладбищ и, по сути, является их составной частью. Из вышеуказанных документов установлено, что ГМУП «Ритуал» наделено функциями органа власти (определяет место захоронения, ведет регистрацию в

книге захоронений и учет захоронений, формирует архивный фонд по погребению, организует содержание в исправном состоянии зданий, инженерного оборудования, территории кладбищ, их ограждения и площадок, осуществляет согласование установки памятников и других надмогильных сооружений, осуществляет контроль за захоронениями на территории кладбища, организует охрану территории кладбищ, организует содержание мест погребения).

При этом ГМУП «Ритуал» является коммерческой организацией.

Согласно пункту 5 части 4 Закона о защите конкуренции коммерческая организация является хозяйствующим субъектом.

Согласно части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления.

Наделение хозяйствующего субъекта функциями органов власти предоставляет ему преимущества при осуществлении деятельности на рынке по предоставлению услуг по содержанию мест захоронения и рынке по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг на территории города Щучье.

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

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Администрации города Щучье (641010, Курганская обл., г. Щучье, ул. Пролетарская, 4, ИНН 4525001756) нарушения:

- части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции", выразившегося в принятии постановления от 12.04.2013 года № 105 «Об организации деятельности по оказанию ритуальных услуг», которое приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке по предоставлению услуг по содержанию мест захоронения и рынке по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг;

- части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции", выразившегося в наделении постановлением Администрации города Щучье от 12.04.2013 года № 105 «Об организации деятельности по оказанию ритуальных услуг» хозяйствующего субъекта — ГМУП «Ритуал» функциями органов местного самоуправления.

2. Выдать Администрации города Щучье предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

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

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49, частью 1 статьи 50 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 01.09.2014 года по делу № 74 о нарушении Администрацией города Щучье (641010, Курганская обл., г. Щучье, ул. Пролетарская, 4, ИНН 4525001756) частей 1 и 3 статьи

15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции",

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

- 1.Администрации города Щучье (641010, Курганская обл., г. Щучье, ул. Пролетарская, 4, ИНН 4525001756) в месячный срок со дня получения предписания, прекратить нарушение частей 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, а именно: привести постановление Администрации города Щучье от 12.04.2013 года № 105 «Об организации деятельности по оказанию ритуальных услуг» в соответствие с действующим законодательством, предусмотрев в вышеуказанном постановлении норму, дающую право иным лицам, помимо специализированной службы, осуществлять деятельность по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг, а так же исключить из вышеуказанного постановления нормы, наделяющие муниципальное предприятие функциями органа власти (определение мест под захоронения, осуществление контроля за захоронениями на территории кладбища, ведение регистрационной книги захоронений, учет захоронений, формирование архивного фонда по погребению, организация содержания в исправном состоянии зданий, инженерного оборудования, территории кладбищ, их ограждений и площадок, осуществление согласования установки памятников и других надмогильных сооружений, организация охраны территории кладбищ, организация содержания мест погребения).
- 2.Администрации города Щучье о выполнении настоящего предписания сообщить в антимонопольный орган не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня выдачи предписания.