

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА № 04-6/1-1-2018

«21» июня 2018 года
г. Тверь

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

Председатель Комиссии: Посохова Л.В., заместитель руководителя управления,

Члены Комиссии:

- Манюгина Е.И., начальник отдела контроля органов власти,
- Соловьев В.Д., специалист-эксперт отдела контроля органов власти,

в присутствии на заседании:

- заявителей: <***> (паспорт <...> <***> (паспорт <...> и <***> (паспорт <...> представителя <***> – <***> (паспорт),
- ответчика Администрации города Ржева (далее – Администрация): <***> (по доверенности от 18.05.2018 № 135) и <***> (по доверенности от 18.05.2018 № 136),
- заинтересованного лица Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Тверской области: <***> (по доверенности от 26.03.2018 № б/н),
- лица, располагающего сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах: <***> (паспорт),

в отсутствие Индивидуального предпринимателя <***>, а также представителей Муниципального казенного предприятия города Ржева «Благоустройство и ландшафтный дизайн» (далее – МКП г. Ржева «БиЛД») и Муниципального унитарного предприятия города Ржева «Ритуал» (далее – МУП г. Ржева «Ритуал»), надлежащим образом извещенных о времени и месте рассмотрения дела,

рассмотрев дело № 04-6/1-1-2018 по признакам нарушения Администрацией пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), руководствуясь статьей 48.1 Закона о защите конкуренции,

УСТАНОВИЛА:

Индивидуальные предприниматели <***> (далее – ИП <***>), <***> (далее – ИП <***>), <***> (далее – ИП <***>) обратились в Тверское УФАС России, а также в адрес Министерства экономического развития Тверской области и Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Тверской области с заявлениями, в которых сообщается о создании Администрацией препятствий осуществлению предпринимательской деятельности на рынке услуг по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг на территории города Ржева. Все вышеуказанные заявления были направлены в Тверское УФАС России для рассмотрения в пределах имеющихся полномочий.

По результатам рассмотрения вышеуказанных заявлений Тверское УФАС России установило в действиях Администрации признаки нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в создании неравных условий для участников рынка услуг по погребению.

На основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции Администрации было выдано предупреждение от 27.12.2017 № 04-8/25-5068ВФ, согласно которому Администрации города Ржева в срок до 01.02.2018 надлежало прекратить действия, содержащие признаки нарушения антимонопольного законодательства путем создания равных условий для участников рынка услуг по погребению, исключая участие МКП г. Ржева «БиЛД» в процедуре принятия решений о выделении мест для захоронений на муниципальных кладбищах города Ржева.

В установленный срок Администрация названное предупреждение не исполнила, в связи с чем на основании части 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в отношении Администрации было возбуждено настоящее дело о нарушении антимонопольного законодательства.

Материалы, представленные в рамках дела, свидетельствуют о следующем.

В соответствии с подпунктом 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения городского округа.

Как следует из положений части 3 статьи 17 и части 1 статьи 2 Закона № 131-ФЗ, решение вопросов местного значения осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Аналогичные положения об отнесении указанных вопросов к ведению органов местного самоуправления закреплены соответствующими нормами Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон № 8-ФЗ), регулирующего отношения, связанные с погребением умерших, и устанавливающего основы организации похоронного дела в Российской Федерации как самостоятельного вида деятельности.

Статьей 6 Закона № 8-ФЗ 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 № 8-ФЗ 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.

Федерации.

Согласно статье 10 Закона № 8-ФЗ 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.

Таким образом, Закон № 8-ФЗ предусматривает как безвозмездное оказание ритуальных услуг специализированной службой органа местного самоуправления, так и осуществление погребения родственниками умершего 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.

Подобная трактовка не исключает, что исполнителем волеизъявления умершего может выступать организация, осуществляющая деятельность в сфере похоронного дела, учредителем которой выступает иное лицо, нежели орган местного самоуправления, либо индивидуальные предприниматели.

Системный анализ приведенных норм Закона № 8-ФЗ в совокупности со статьями 8 и 55 Конституции Российской Федерации, гарантирующей поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности и равенство всех форм собственности, недопустимость ограничения прав иначе как на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, статьями 23 и 49 Гражданского кодекса Российской Федерации, регулирующими предпринимательскую деятельность граждан и правоспособность юридических лиц, свидетельствует о следующем: устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, Закон № 8-ФЗ не исключает возможности выполнения указанной деятельности другими коммерческими организациями. При этом статус специализированной службы по вопросам похоронного дела не предоставляет хозяйствующему субъекту, имеющему вышеуказанный статус, дополнительных прав, по сравнению с иными участниками рынка, а лишь возлагает дополнительные обязанности в виде недопустимости уклониться от оказания услуг.

Решением Ржевской городской Думы от 01.10.2010 № 76 утверждено Положение об организации похоронного дела, предоставления ритуальных услуг и содержания муниципальных мест погребений на территории города Ржева Тверской области (далее – Положение).

В соответствии с пунктом 1.2 Положения организация похоронного дела и содержание мест захоронения на муниципальных местах погребения в городе Ржеве Тверской области осуществляется Администрацией.

Согласно пункту 6.1 Положения Администрация или уполномоченное ею в установленном порядке лицо выделяет места под захоронения при наличии

справки о смерти или актовой записи о смерти и регистрирует каждое захоронение в книге установленной формы.

В соответствии с пунктом 7.1 Положения прием заказов на погребение производится специализированной службой по вопросам похоронного дела и иными ритуальными организациями после регистрации смерти в актовых записях органов ЗАГС и получения всех необходимых документов в Администрации, установленных настоящим Положением.

В соответствии с пунктом 8.8 Положения оформление заказов на погребение умерших (погибших) производится специализированной службой по вопросам похоронного дела и иными ритуальными организациями.

Таким образом, Положением установлены равные права для специализированной службы по вопросам похоронного дела и иных ритуальных организаций, оказывающих услуги по погребению, что в полной мере соответствует нормам Закона № 8-ФЗ.

Постановлением Администрации от 03.10.2014 № 1315 на МКП г. Ржева «БиЛД» возложены функции специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории города Ржева.

Решение о выделении мест под захоронение принимает МКП г. Ржева «БиЛД», что подтверждается письмами Администрации от 10.11.2017 № ИС 3769/23 и МКП г. Ржева «БиЛД» от 10.11.2017 № 266.

В соответствии с пунктом 6.2 Положения порядок выделения мест под захоронения, регистрации захоронений утверждается постановлением Главы города Ржева Тверской области. На дату вынесения предупреждения (27.12.2017) утвержденный Администрацией порядок принятия такого решения о выделении мест под захоронения отсутствовал.

После возбуждения настоящего дела постановлениями Администрации от 23.01.2018 № 44 и от 08.05.2018 № 413 (изменена редакция) утвержден Порядок выделения мест под захоронения, регистрации захоронений на местах погребения, располагающихся на территории города Ржева Тверской области (далее – Порядок).

Согласно пункту 1.2 Порядка орган, уполномоченный на выдачу разрешения о выделении места под захоронение, регистрацией захоронения на местах погребения, располагающихся на территории города Ржева, определяется распоряжением Администрации.

Распоряжением Администрации города Ржева от 30.01.2018 № 12-ра (далее – Распоряжение № 12-ра) вышеуказанным уполномоченным органом определен Отдел благоустройства территорий Администрации города Ржева (не является юридическим лицом).

Согласно пункту 2.1 Порядка выдача разрешения о выделении места для захоронения, регистрация места захоронения на местах погребения,

расположенных на территории города Ржева Тверской области, осуществляется уполномоченным органом (Отделом благоустройства территорий Администрации города Ржева) непосредственно в день обращения заявителя (с момента регистрации документов) в уполномоченный орган при условии представления заявителем всех необходимых документов.

В соответствии с пунктом 3.2 Порядка для выдачи разрешения о выделении места захоронения уполномоченный орган: а) направляет заявителя в администрацию кладбища с заявлением для согласования отвода земельного участка под захоронение; б) на месте предполагаемого захоронения работники администрации кладбища производят необходимые замеры и определяют возможность выделения места захоронения.

Согласно информации, представленной представителем Администрации <***>, граждане обращаются с заявлением на захоронение; представлены копии образцов заявлений на захоронение от 03.04.2018 № 18 и от 04.04.2018 № 20. В представленных заявлениях на захоронение имеется отметка инспектора Отдела благоустройства территорий Администрации города Ржева следующего содержания: «Направляется в МКП г. Ржева «БиЛД» для согласования отвода земельного участка под захоронение».

При этом Отдел благоустройства территорий Администрации города Ржева, в нарушение требований пункта 2.1 Порядка, согласно которому именно Администрация в лице Отдела благоустройства территорий Администрации города Ржева должна выдавать разрешения о выделении места под захоронение, Администрация никаких разрешений не выдает, а лишь вносит сведения об обратившихся лицах в журнал регистрации заявлений (обращений) граждан для выдачи разрешения на захоронение (выписка которого представлена за период с 01.02.2018).

Таким образом, Администрация уклоняется от выполнения возложенных на нее полномочий (бездействует), при этом собственные полномочия по выдаче разрешений на захоронение (которое выполняет функцию документа, дающего право осуществить захоронение), возлагают на хозяйствующего субъекта - МКП г. Ржева «БиЛД», которое, наряду с иными хозяйствующими субъектами, является участником рынка услуг по погребению.

Вышеуказанное свидетельствует о создании для МКП г. Ржева «БиЛД» особых условий, а для иных участников рынка услуг по погребению созданы дискриминационные условия, поскольку граждане лишены возможности обратиться за услугой по копке могилы к иным участникам рынка услуг по погребению.

ИП <***>, ИП <***> и ИП <***> представили документы, свидетельствующие о том, что после оплаты родственниками умерших услуг по копке могил, вышеуказанные предприниматели вынуждены возвращать денежные средства гражданам, так как МКП г. Ржева «БиЛД» (представлены в

материалы дела документы о возврате денежных средств <***>, <***>, <***>, <***>).

В силу специфики услуг, связанных с погребением, как правило, именно хозяйствующий субъект, имеющий возможность беспрепятственно осуществить копку могил, фактически оказывает весь комплекс услуг по погребению (кроме копки могилы включает подготовку тела умершего к захоронению, услуги по перевозке тела, продажу ритуальных принадлежностей).

Предоставляя МКП г.Ржева «БиЛД» право разрешать или не разрешать захоронение с привлечением иных хозяйствующих субъектов, (не МКП г.Ржева «БиЛД»), Администрация тем самым наделила МКП г.Ржева «БиЛД» функциями органа местного самоуправления и создала неравные (дискриминационные) условия для остальных участников рынка услуг по погребению.

ИП <***>, ИП <***> и ИП <***> являются участниками рынка услуг по погребению в г. Ржеве, которые, наравне с МКП г. Ржева «БиЛД», оказывали услуги по копке могил на кладбищах города Ржева до октября 2017 года.

Последствиями вышеуказанных действий (бездействия) Администрации является существенное сокращение присутствия на рынке услуг, связанных с погребением, ИП <***>, ИП <***>, ИП <***>. Так, за период с 01.10.2017 по 21.06.2018 (дата принятия решения вынесения заключения об обстоятельствах дела) заявители не осуществили ни одной копки могилы на кладбищах города Ржева, в то время как ранее (до октября 2017 года) ИП <***> осуществил 256 захоронений, ИП <***> – 90 захоронений, ИП <***> – 90 захоронений. При этом МКП г. Ржева «БиЛД» оказывало услуги и в 2018 году, осуществив за период с 01.02.2018 по 04.04.2018 219 захоронений (письмо МКП г. Ржева «БиЛД» от 08.05.2018 № 115).

Присутствовавшая на заседании <***> (представитель ИП <***>) пояснила, что 26 мая 2018 года обращалась по просьбе своей знакомой (<***>) в Администрацию за выдачей разрешения о выделении места под захоронение умершего сына знакомой (<***>). При этом <***> привлекла ИП <***> к выполнению услуг, связанных с погребением, оплатив услуги последнего по копке могилы в размере 3000 рублей. Смотритель кладбища – сотрудник МКП г. Ржева «БиЛД» не позволил осуществить копку могилы силами ИП <***>, а после разговора с Главой города Ржева <***> данные услуги были оказаны МКП г. Ржева «БиЛД» против воли родственника умершего.

В соответствии со статьей 4 Закона о защите конкуренции под конкуренцией понимается 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.

Признаками ограничения конкуренции признается сокращение числа

хозяйствующих субъектов, а также любые обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке (пункт 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

В соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг 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), в частности запрещается создание дискриминационных условий. Согласно пункту 8 статьи 4 Закона о защите дискриминационными признаются условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Вышеуказанные действия (бездействие) Администрации повлекло создание неравных (дискриминационных) условий для осуществления предпринимательской деятельности на рынке услуг по погребению по сравнению с МКП г. Ржева «БиЛД», что нарушает запреты, установленные пунктом 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Услуги по захоронению и кремации являются разновидностью ритуальных услуг и относятся к коду 96.03.11 Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности, утвержденного приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст. Вышеуказанный товарный рынок имеет следующие границы: продуктовые границы – услуги по захоронению граждан; географические границы – территория города Ржева.

В соответствии с целями исследования проведен ретроспективный анализ состояния конкуренции на товарном рынке, поскольку необходимо было установить положение на рынке, сложившееся на дату рассмотрения настоящего дела.

Учитывая вышеизложенные обстоятельства, Комиссия Тверского УФАС России приходит к выводу о том, что действия (бездействие) Администрации повлекли нарушение охраняемого законом баланса экономических интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынке услуг, связанных с погребением в географических границах г. Ржева и необходимости квалифицировать действия Администрации города Ржева как нарушение пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Председатель Комиссии: Л.В. Посохова

Члены Комиссии: Е.И. Манюгина, В.Д. Соловьев