

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА**

**УПРАВЛЕНИЕ
Федеральной антимонопольной
службы
по Чувашской Республике -
Чувашии**

Московский проспект, 2, г. Чебоксары, 428018
тел. (835 2) 58-42-08, факс (835 2) 58-40-13
e-mail: to21@fas.gov.ru

19.03.2015 № 05-05/2440

На № _____ от _____



**ФЕДЕРАЦИН МОНОПОЛИЕ
ХИРЭС КЁРЕШЕКЕН СЛУЖБИ**

**Федерацин монополие
кёрешекен службин
Чăваш Республикинчи -
Чăваш Енри Управленийĕ**

Мускав проспекчĕ, 2-мĕш сурт,
Шупашкар хули, 428018
тел. (835 2) 58-42-08, факс (835 2) 58-40-13
e-mail: to21@fas.gov.ru

✓
Администрация города Чебоксары
ул. К. Маркса, д. 36, г. Чебоксары
ЗАО «Военно-мемориальная
компания»
ул. Б. Лубянка, д. 11а, стр.1,
г. Москва, 107031
МКУ «Чебоксарское городское
бюро регистрации несчастных
случаев»
ул. Кривова, д. 6А, г. Чебоксары,
428017

РЕШЕНИЕ

19 марта 2015 г.

г. Чебоксары

Дело № 43/05-АМЗ-2014

Резолютивная часть решения оглашена 10.03.2015
Решение в полном объеме изготовлено 19.03.2015

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике - Чувашии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия) в составе:
председателя Комиссии:

- заместителя руководителя Чувашского УФАС России;

членов Комиссии:

- начальника отдела контроля органов власти и рекламы;
ведущего специалиста- эксперта отдела контроля органов власти и

рекламы;

при участии в деле:

23 03 2015

78

представитель заявителя ЗАО «ВМК» (доверенность от 26.01.2015 № 1);

- представитель ответчика – администрации города Чебоксары Чувашской Республики (доверенность от 12.01.2015 № 29/01-11), в отсутствие представителя лица, располагающего сведениями, - МКУ «Чебоксарское городское бюро регистрации несчастных случаев», надлежащим образом извещенного о времени и месте рассмотрения дела уведомление от 29.02.2015 № 428004 83 00 390 3), рассмотрев дело № 43/05-АМЗ-2014 по признакам нарушения администрацией города Чебоксары Чувашской Республики (адрес: г. Чебоксары, ул. К. Маркса, д. 36) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее Федеральный закон «О защите конкуренции»),

УСТАНОВИЛА:

В Чувашское УФАС России поступило обращение ЗАО «ВМК» от 16.10.2014 исх. № 01-08-421, зарегистрированное от 27.10.2014 вх. № 05-05/7862, о нарушениях Федерального закона «О защите конкуренции» и Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», допускаемых МКУ «Чебоксарское городское бюро регистрации несчастных случаев» (учредитель – администрация города Чебоксары).

Заявитель в обращении указал, что из названия данной организации следует, что она является казенным учреждением и образована для оказания муниципальных услуг, выполнения работ и (или) исполнения муниципальных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления. Кроме того, указанное учреждение в соответствии с законодательством Российской Федерации может осуществлять приносящую доходы деятельность (если такое право предусмотрено в его учредительном документе).

МКУ «Чебоксарское городское бюро регистрации несчастных случаев» располагает постоянно пополняемой базой данных и выполняет функции справочной службы, оказывая практическую помощь органам внутренних дел и населению в розыске пропавших людей. Кроме того, МКУ «Чебоксарское городское бюро регистрации несчастных случаев» своими силами и используя имеющиеся у него ресурсы, осуществляет вывоз умерших с места их обнаружения в судебно-экспертное медицинское учреждение.

ЗАО «ВМК» полагает, что вывоз умерших не входит в перечень тех задач, для решения которых создавалось МКУ «Чебоксарское городское бюро регистрации несчастных случаев», и значительно отличается от специфики его основной деятельности. Не входит эта услуга и в гарантированный перечень ритуальных услуг по погребению, указанный в статье 9 Федерального закона Российской Федерации «О погребении и похоронном деле».

Администрация города Чебоксары в письме от 20.11.2014 № 14903 по факту, изложенному в заявлении ЗАО «ВМК» пояснила, что действующее

законодательство не включает вывоз трупов граждан с общественных мест (улиц, подвалов, чердаков и т.д.), трупов малоимущих или не имеющих родственников граждан, в перечень услуг по погребению. Данные действия не являются муниципальной услугой.

В соответствии с пунктом 3.1 Устава МКУ «Чебоксарское городское бюро регистрации несчастных случаев» учреждение создано и действует в целях установления в минимальные сроки по запросам граждан и органов внутренних дел города Чебоксары разыскиваемых ими лиц среди пострадавших в результате несчастных случаев, доставленных в медицинские учреждения, морги, задержанных и арестованных в установленном законом порядке, а также вывоз трупов граждан с мест ДТП, общественных мест (улиц, подвалов, чердаков и т.д.), трупов малоимущих или не имеющих родственников граждан. При этом указано, что учреждение не вправе осуществлять предпринимательскую деятельность.

Кроме того, в данном случае речь идет именно о вывозе трупов граждан с мест ДТП, общественных мест (улиц, подвалов, чердаков и т.д.), трупов малоимущих и не имеющих родственников граждан, во всех иных случаях вывоз может осуществляться любым хозяйствующим субъектом.

Вывоз трупов не относится к перечню услуг по погребению и не является муниципальной услугой. Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в числе полномочий органов местного самоуправления организация работы по данному направлению не указана, в связи с чем возложение на орган местного самоуправления обязанности по проведению торгов на право осуществления данного вида деятельности, по мнению администрации города Чебоксары, является незаконным.

Заслушав доводы сторон по делу, изучив представленные в материалы дела документы, комиссия Чувашского УФАС России приходит к следующему.

В соответствии с постановлением главы администрации города Чебоксары от 06.10.2011 № 478 путем изменения типа специализированного учреждения «Чебоксарское городское бюро регистрации несчастных случаев при МВД по Чувашии» создано Муниципальное казенное учреждение «Чебоксарское городское бюро регистрации несчастных случаев» муниципального образования города Чебоксары – столицы Чувашской Республики (далее Бюро).

Устав Бюро утвержден распоряжением главы администрации города Чебоксары от 30.11.2011 № 3268-р.

Бюро является юридическим лицом, финансируемым полностью за счет средств бюджета города Чебоксары на основе сметы (пункт 1.2 устава), Бюро не вправе осуществлять предпринимательскую деятельность (пункт 1.3 устава).

Целями деятельности и предметом деятельности Бюро является установление в минимальные сроки по запросам граждан и органов внутренних дел города Чебоксары разыскиваемых ими среди пострадавших в результате несчастных случаев, доставленных в медицинские учреждения, морги, задержанных и арестованных в установленном законом порядке, а также вывоз трупов граждан с мест ДТП, общественных мест (улиц, подвалов, чердаков и т.д.), трупов граждан, малоимущих или не имеющих родственников (пункт 3.1 устава).

Для достижения указанных целей, Бюро осуществляет, в том числе круглосуточное осуществление вывоза трупов граждан с мест ДТП, общественных мест (улиц, подвалов, чердаков и т.д.), трупов граждан малоимущих или не имеющих родственников (пункт 3.2.6 устава).

В соответствии с пунктами 4.3, 4.4 устава финансовое обеспечение выполнения муниципального задания Бюро осуществляется по смете из бюджета муниципального образования города Чебоксары – столицы Чувашской Республики с учетом расходов на содержание недвижимого имущества, закрепленного за учреждением, или приобретенного учреждением за счет средств выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

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

Согласно частям 1 и 2 статьи 25 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» гарантии осуществления погребения умершего в соответствии с данным Законом 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.

Статьей 9 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» предусмотрен гарантированный перечень услуг по погребению.

Согласно части 1 статьи 9 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» 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). Качество предоставляемых услуг должно соответствовать требованиям, устанавливаемым органами местного самоуправления.

Указанные услуги по погребению оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела (часть 2 статьи 9 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»).

Исходя из положений Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» такая услуга, как эвакуация тел умерших (погибших) в морги города, не входит в гарантированный перечень услуг по погребению, оказываемых специализированной службой по вопросам похоронного дела (часть 2 статьи 9 настоящего Закона).

Следовательно, такая услуга может быть оказана любым хозяйствующим

субъектом, занимающимся деятельностью в указанной сфере, на конкурентной основе.

Согласно статье 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты не должны противоречить федеральным законам.

Целями Федерального закона «О защите конкуренции» являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (часть 2 статьи 1 Закона).

Реализация полномочий, предоставленных органам местного самоуправления, предполагает обязательное соблюдение ими норм действующего законодательства, в том числе, положений Закона о защите конкуренции.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, 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).

Закрепленный приведенной нормой запрет распространяется, прежде всего, на акты и действия органов власти в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Согласно пункту 7 статьи 4 Федерального 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 являются: сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, а также иные 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 Федерального закона «О защите конкуренции»).

Из приведенных норм следует, что органам местного самоуправления запрещено принимать не только акты и совершать действия, которые приводят к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, но и те из них, которые могут привести к таким последствиям, поскольку достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Как следует из пунктов 4.3, 4.4 устава Бюро расходы на эвакуацию тел умерших (погибших) в морги города являются расходными обязательствами бюджета города.

Следовательно, услуга по эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Чебоксары является муниципальной нуждой, финансируемой за счет бюджета города, а значит, должен быть объявлен конкурс в соответствии с положениями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Таким образом, орган местного самоуправления не вправе установить на территории муниципального образования общий порядок осуществления эвакуации тел умерших (погибших) граждан с мест их обнаружения, согласно которому их доставление в учреждения судебно-медицинского исследования (экспертизы), а также в морги учреждений здравоохранения осуществляется исключительно одной организацией, в данном случае Бюро.

Наделив Бюро исключительным правом осуществления услуги по эвакуации тел умерших (погибших) в морги, орган местного самоуправления не учел конкурентную составляющую на имеющемся рынке ритуальных услуг, фактически создал Бюро особые условия деятельности, что могло привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции иных хозяйствующих субъектов на том же рынке услуг.

В соответствии со статьей 54 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются за счет средств местного бюджета.

Согласно частям 1, 2 статьи 24 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с

ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме (далее также - электронный аукцион), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений.

Достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Администрация города Чебоксары в обоснование своей позиции ссылается на оказание Бюро услуг по эвакуации трупов умерших (погибших) исключительно за счет средств, выделяемых из местного бюджета на содержание Бюро согласно представленным в материалы дела бюджетным сметам на 2014 и 2015 годы.

Вместе с тем пунктами 4.3, 4.4 устава Бюро по смете из бюджета муниципального образования города Чебоксары – столицы Чувашской Республики осуществляется финансовое обеспечение выполнения муниципального задания.

Следовательно, расходы на эвакуацию тел умерших (погибших) в морги города, в частности, являются расходными обязательствами бюджета города, а сама услуга по эвакуации тел умерших (погибших) в морги города является муниципальной услугой, финансируемой за счет местного бюджета.

В данном случае администрация города Чебоксары безосновательно возложила на Бюро, не осуществляющее коммерческой деятельности, обязанность по эвакуации трупов умерших (погибших) в морги города Чебоксары.

Наделив Бюро исключительным правом осуществления услуги по эвакуации тел умерших (погибших) в морги, администрация города Чебоксары не учла конкурентную составляющую на имеющемся рынке ритуальных услуг, что привело к ограничению, устранению, недопущению конкуренции иных хозяйствующих субъектов на том же рынке услуг.

Установленный статьей 15 Федерального закона «О защите конкуренции» запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов. Обязав Бюро в пункте 3.2.6 устава, утвержденного распоряжением главы администрации города Чебоксары А.О. Ладыкова от 30.11.2011 № 3268-р, круглосуточно осуществлять вывоз трупов граждан с мест ДТП, общественных мест (улиц, подвалов, чердаков и т.д.), трупов граждан, малоимущих или не имеющих родственников, в морги учреждений здравоохранения и иные трупохранилища, администрация города Чебоксары нарушила требования части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Вместе с тем соблюдение требований вышеуказанной нормы возможно путем отбора хозяйствующего субъекта с целью обеспечения надлежащего оказания услуг по эвакуации тел умерших (погибших) на конкурсной основе, что обеспечит как соблюдение интересов местного бюджета, так и конкуренцию на рынке ритуальных услуг.

Субъектный состав участников рынка ритуальных услуг, включая оказание услуг по эвакуации тел умерших (погибших), не может быть ограничен деятельностью только Бюро.

При таких обстоятельствах положение пункта 3.2.6 устава Бюро, утвержденного распоряжением главы администрации города Чебоксары А.О. Ладыкова от 30.11.2011 № 3268-р, не соответствует требованиям части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», нарушает интересы заявителя (ЗАО «ВМК») в сфере предпринимательской деятельности.

Исследовав обстоятельства предоставления Бюро услуг по эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Чебоксары комиссия приходит к резюмирующему выводу о том, что возникшие между администрацией города Чебоксары и Бюро отношения обусловлены обеспечением муниципальных нужд без проведения предусмотренных действующим законодательством торгов.

Не проведение торгов на оказание услуг по эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Чебоксары, способствовало длительному нахождению иных хозяйствующих субъектов соответствующего товарного рынка в условиях, когда у них отсутствовала возможность получить право на оказание услуг по эвакуации тел умерших (погибших), чем ограничило конкуренцию на рынке ритуальных услуг на территории города Чебоксары.

В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их не проведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Исследовав и оценив представленные в материалы дела доказательства, комиссия приходит к резюмирующему выводу о том, что в рассматриваемом случае имеются достаточные доказательства квалифицировать действия администрации города Чебоксары как нарушение требований части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», в связи с тем, что орган местного самоуправления не обеспечил равный доступ к рынку ритуальных услуг для всех хозяйствующих субъектов, конкурирующих на одном товарном рынке и претендующих на оказание услуг по эвакуации тел умерших (погибших) в морги города.

В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 49 Федерального закона «О защите конкуренции» комиссия при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства разрешает вопрос о выдаче предписания и о его содержании.

Услуга по эвакуации тел умерших (погибших) в морги города является муниципальной нуждой, финансируемой за счет бюджета, для ее оказания должен быть объявлен конкурс в соответствии с положениями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В ходе рассмотрения дела ответчик не предпринял действий по добровольному устранению выявленного нарушения антимонопольного законодательства, в связи с чем, Комиссия считает необходимым выдать администрации города Чебоксары предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Руководствуясь статьями 21, 23, 39, 41, 49, 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать бездействие администрации города Чебоксары Чувашской Республики, выразившееся в не проведении торгов на право предоставления услуг по эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Чебоксары, нарушающим часть 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

2. Выдать администрации города Чебоксары Чувашской Республики предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии:

Решение и (или) предписание могут быть обжалованы в Арбитражный суд Чувашской Республики в соответствии со статьей 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в течение трех месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания.