

Администрация города Норильска

пр-т. Ленинский, 24 а, г. Норильск,

Красноярский край, 663300

РЕШЕНИЕ

от «24» июня 2011 года по делу № 185-15-11

г. Красноярск

Резолютивная часть решения оглашена на заседании Комиссии 14 июня 2011 года.

В полном объеме решение изготовлено 24 июня 2011 года.

Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председатель комиссии – Лужбин Е.Л., заместитель руководителя управления, члены комиссии – Денк В.А., начальник отдела антимонопольного контроля, Высотина Н.О., главный специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля, рассмотрев дело № 185-15-11, возбужденное по признакам нарушения администрацией города Норильска (пр-т. Ленинский, 24 а, г. Норильск, Красноярский край, 663300) статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции»),

УСТАНОВИЛА:

В рамках рассмотрения обращения (вх. № 5248 от 04.04.2011) министерства жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края о рассмотрении заявления ИП <...> на действия МУП «Специализированная служба по вопросам похоронного дела», Красноярским УФАС России выявлено постановление администрации города Норильска от 25.02.2010 № 41 «Об утверждении стоимости гарантированных услуг по погребению и порядка организации похоронного дела на территории муниципального образования город Норильск».

Указанным постановлением от 25.02.2010 № 41 утвержден порядок организации похоронного дела на территории муниципального образования город Норильск. Системный анализ текста порядка организации похоронного дела на территории муниципального образования город Норильск (далее - Порядок) указывает на то, что данным Порядком определены условия осуществления деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в сфере похоронных услуг, при этом деятельность иных организаций, имеющих намерение осуществлять наряду со специализированной службой деятельность в сфере похоронного дела, отдельными пунктами положения ставится в зависимость от решений и действий специализированной службы.

Пунктом 1.5 указанного Порядка определено, что в случае отказа кого-либо из указанных лиц от исполнения волеизъявления умершего, оно может быть исполнено иным лицом, взявшим на себя обязанность осуществить погребение, либо осуществляется МУП города Норильска «Специализированная служба по вопросам похоронного дела».

Анализ частей 4 и 5 Порядка в совокупности позволяет сделать вывод об исключительной возможности специализированной службы оказывать услуги по погребению. В пункте 4.3 Порядка определено, что доставку умерших на дому, на улице, в иных местах в Норильское городское отделение КГБУЗ «Красноярское краевое бюро судебно-медицинской экспертизы» в любых случаях осуществляет специализированная служба. Пунктами 5.4 и 5.5 Порядка определено, что захоронения и кремация регистрируются в книге установленной формы, которая хранится в специализированной службе. В пункте 7.3 установлено, что споры, возникающие между гражданами и специализированной службой, решаются в установленном законодательством порядке. В пункте 7.4 определено, что Порядок вывешивается во всех подразделениях специализированной службы в месте, доступном для граждан. Пунктом 8.3 Порядка определено, что катафальные транспортные средства должны иметь пропуски установленного образца, выдаваемые директором специализированной службы. В части 9 установлена ответственность и обязанность специализированной службы.

Вышеобозначенные пункты Порядка определяют, что оказание услуг по захоронению и кремации закреплено за специализированной службой - МУП города Норильска «Специализированная служба по вопросам похоронного дела», а также функции органа местного самоуправления в сфере похоронного дела. Права иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих (имеющих намерение осуществлять) наряду со специализированной службой деятельность в похоронной сфере, не раскрыты в Порядке.

Наделение специализированной службы исключительным правом оказывать услуги по погребению, согласно смысла Порядка, может иметь негативные последствия для осуществления предпринимательской деятельности иных хозяйствующих субъектов (потенциальных хозяйствующих субъектов), осуществляющих (имеющих намерение осуществлять) деятельность на вышеназванном рынке. Неоднозначное толкование текста Порядка может явиться результатом наличия на рынке оказания ритуальных услуг города Норильска лишь одного хозяйствующего субъекта, получившего статус специализированной

службы.

Кроме этого в Порядке не определены полномочия в сфере организации похоронного дела, такие как выделение земельных участков для захоронений, инвентаризация захоронений и обновление книг захоронений, регистрация захоронений умерших в регистрационной книге, контроль за соблюдением порядка захоронений, установление режима работы муниципального кладбища, содержание мест захоронений.

По данным фактам на основании приказа от 20.05.2011 № 326 Красноярским УФАС России возбуждено дело № 185-15-11 в отношении администрации города Норильска по признакам нарушения статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Дело № 185-15-11 рассмотрено с участием представителя администрации города Норильска – <...> (Доверенность).

В деле был объявлен перерыв на семь календарных дней с целью получения от администрации города Норильска оригиналов документов, запрошенных определением о назначении дела № 185-15-13 к рассмотрению.

Факт нарушения администрацией города Норильска не признан.

В обоснование принятого постановления от 25.02.2010 № 41 администрацией города Норильска представлены письменные пояснения (вх. № 10176 от 14.06.2011) со ссылками на нормы права. Администрация города Норильска в своих пояснениях отмечает, что в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон «О погребении») предоставление земельного участка для размещения мест погребения осуществляется администрацией. Инвентаризация захоронений, регистрация захоронений и кремации (ведение книги регистрации) в качестве полномочий органа местного самоуправления действующими нормативными актами не предусмотрено, так же как и установление режима работы мест захоронений и осуществление контроля его соблюдения. Режим работы мест захоронений и осуществление контроля его соблюдения определен режимом работы МУП города Норильска «Специализированная служба по вопросам похоронного дела» (с 8.00 до 20.00).

Представитель администрации города Норильска на заседании Комиссии сослался на отсутствие запрета регистрации отдельными хозяйствующими субъектами захоронений и кремации в книге установленной формы, которая хранится у данного субъекта.

Комиссия, рассмотрев материалы дела, пояснения администрации города Норильска, отмечает следующее.

Конституцией Российской Федерации (статья 8) гарантируется единство услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции. В соответствии с частью 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Вмешательство в хозяйственную деятельность кого-либо запрещено. Частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации установлено, что права и свободы могут быть ограничены федеральным законом 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. Согласно части 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещается наделять хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления.

В соответствии с частью 4 статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 23 части 1 статьи 16 вышеуказанного Федерального закона к вопросам местного значения городского округа относится организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

В силу статьи 25 Закона «О погребении» организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

В соответствии с Законом «О погребении» в целях обеспечения государственных социальных гарантий для погребения безродных или оказания близким родственникам и другим лицам гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе предусмотрено создание органами местного самоуправления специализированных служб по вопросам похоронного дела.

Таким образом, погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляется хозяйствующими субъектами, имеющими статус специализированной службы. Однако из этого не следует, что иные лица с образованием юридического лица и без образования юридического лица лишены права заниматься аналогичной деятельностью, поскольку предметом регулирования данной нормы являются гарантии осуществления погребения, а не субъектный состав участников рынка ритуальных услуг. В статьях 5-10 Закона «О погребении» указано, что погребение может осуществляться иными лицами, помимо родственников и законных представителей умершего. Понятие иных лиц Законом «О погребении» не определяется. В соответствии с подразделом 2 ГК РФ 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.

Таким образом, погребение и оказание ритуальных услуг может осуществляться как специализированной службой по вопросам похоронного дела, создаваемой либо определяемой органом местного самоуправления, так и иными хозяйствующими субъектами, действующими на рынке похоронных услуг.

В силу положений статей 25, 29 Закона «О погребении» специализированная служба по вопросам похоронного дела создается органами местного самоуправления. Цель ее деятельности - осуществление погребения умерших и оказание услуг по погребению, в частности: оказание гарантированных гражданам услуг по погребению на безвозмездной основе ([статья 9 Закона «О погребении»](#)), погребение умерших, не имеющих родственников либо личность которых не установлена ([статья 12 Закона «О погребении»](#)).

Указанное позволяет Комиссии сделать вывод о том, что специализированная служба по вопросам похоронного дела является организацией, создаваемой органами местного самоуправления для оказания гражданам ритуальных услуг, и сама специализированная служба не является органом местного самоуправления. Это означает, что специализированная служба по вопросам похоронного дела не вправе осуществлять полномочия органов местного самоуправления в сфере похоронного дела.

Специализированная служба - это лишь определенный статус, отражающий круг выполняемых хозяйствующим субъектом функций, при этом закономерной является возможность наделения этим статусом субъекта, созданного в любой организационно-правовой форме. Таким образом, допустимым является как создание органами местного самоуправления специализированной службы, так и выбор таковой среди хозяйствующих субъектов на конкурсной основе. В любом случае специализированная служба является самостоятельным хозяйствующим субъектом, осуществляющим предпринимательскую деятельность на рынке услуг по погребению и связанных с ним услуг.

В связи с этим осуществление специализированной службой таких функций как установление режима работы муниципального кладбища, регистрация захоронений не может быть закреплено за хозяйствующим субъектом.

Правовая природа деятельности органов местного самоуправления и хозяйствующего субъекта (в том числе и имеющего статус специализированной службы) различны. В первом случае – это форма осуществления публичной природы власти, решения вопросов местного значения в публичных интересах. Во втором случае – это самостоятельное осуществление предпринимательской деятельности.

С целью реализации функций, закрепленных за органами местного самоуправления в сфере похоронного дела, органами местного самоуправления могут быть созданы муниципальные бюджетные учреждения, не являющиеся хозяйствующими субъектами, которые на безвозмездной основе будут осуществлять, в том числе выделение земельных участков для захоронений, инвентаризацию захоронений и обновление книг захоронений, регистрацию захоронений умерших в регистрационной книге, контроль за соблюдением порядка захоронений, установления режима работы на муниципальных кладбищах. При этом, органы местного самоуправления будут координировать деятельность муниципальных бюджетных учреждений. При отсутствии возможности создания муниципальных бюджетных учреждений, органами местного самоуправления функции в сфере похоронного дела должны осуществляться самостоятельно.

Более рациональным является наделение этими функциями уже действующих учреждений или структурных подразделений администрации муниципального образования, а не создание специализированного подразделения с соответствующим финансированием. Все остальные работы (услуги) на кладбище должны выполняться хозяйствующими субъектами (услуги по захоронению, установке памятников и др.) на основании обращений граждан.

Специализированные службы по вопросам похоронного дела осуществляют деятельность по гарантированному перечню услуг по погребению. Деятельность, связанная с погребением на коммерческой основе (за плату) по договору с лицом, взявшим на себя расходы по погребению, должна осуществляться в условиях равной конкуренции с иными хозяйствующими субъектами, участниками данного рынка.

Статьей 18 Закона «О погребении» установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые определяют порядок деятельности кладбищ.

Учитывая вышеуказанные положения действующего законодательства, Комиссия отмечает, что органы местного самоуправления при осуществлении возложенных на них полномочий по организации оказания ритуальных услуг и содержанию мест захоронения, в т.ч. путем создания специализированных организаций, не вправе допускать ограничение конкуренции, свободы доступа на рынок ритуальных услуг иных хозяйствующих субъектов, совмещать функции хозяйствующих субъектов и органов местного самоуправления.

Принимая во внимание, что МУП города Норильска «Специализированная служба по вопросам похоронного дела» является единственной специализированной службой в городе Норильске и имеет необходимые и достаточные признаки наличия доминирующего положения на рынке ритуальных услуг, то Комиссия приходит к выводу о том, что положения принятого Порядка сформированы для отдельно взятого хозяйствующего субъекта - МУП города Норильска «Специализированная служба по вопросам похоронного дела». Сформированные администрацией города Норильска положения Порядка позволяют МУП города Норильска «Специализированная служба по вопросам похоронного дела» по своему усмотрению регулировать процесс оказания ритуальных услуг и способствуют монополизации рынка ритуальных услуг на территории города Норильска.

Комиссия по делу отмечает, что институт специализированных служб был введен федеральным законодательством (ст. 9 Закона «О погребении...», Указ Президента РФ от 29.06.1996 № 1001 «О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших») в целях обеспечения государственных социальных гарантий для погребения безродных или оказанию бесплатно услуг гарантированного перечня в пределах размера социального пособия на погребение. Однако, не беря оплаты с населения, специализированная служба по факту каждого захоронения получает 100% возмещение из бюджета за счет сумм не выплачиваемого социального пособия на погребение. Сфера деятельности специализированных служб является ограниченной и расширительному толкованию не подлежит.

Следовательно, системное толкование норм законодательства позволяет сделать вывод о том, что статус специализированной службы, создаваемых с целью оказания гарантированного перечня услуг, не может служить основанием предоставления МУП города Норильска «Специализированная служба по вопросам похоронного дела» исключительного права получения статуса специализированной службы, а также передачи полномочий органа местного самоуправления.

На основании вышеизложенного реализация положений Порядка организации похоронного дела на территории муниципального образования город Норильск не должна ограничивать конкуренцию на рынке ритуальных услуг, ущемлять права физических или юридических лиц, в т.ч. права организаций по оказанию ритуальных услуг, не обладающих статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, на предоставление гражданам услуг по погребению и прочих услуг на территории муниципального кладбища.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что действия администрации города Норильска, выразившиеся в наделении

МУП города Норильска «Специализированная служба по вопросам похоронного дела» функциями органа местного самоуправления, а так же создании преимущественных условий деятельности для специализированной службы, нарушает принцип самостоятельности и состязательности хозяйствующих субъектов, выступающих участниками товарного рынка ритуальных услуг наряду со специализированной службой, обеспечивает службе более выгодные условия деятельности перед потенциальными хозяйствующими субъектами, имеющими намерение оказывать аналогичный комплекс услуг, ставя деятельность данных хозяйствующих субъектов в зависимость от действий специализированной службы, являются нарушением части 1, части 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 23, пунктом 1 статьи 48, частью 1 статьи 49 ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения администрацией города Норильска частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившийся в установлении в постановлении от 25.02.2010 № 41 «Об утверждении стоимости гарантированных услуг по погребению и порядка организации похоронного дела на территории муниципального образования город Норильск» пунктов 1.5, 5.4, 5.5, 8.3 Порядка организации похоронного дела на территории муниципального образования город Норильск, а также определения в постановлении условий порядка и механизма работы отдельно взятого хозяйствующего субъекта МУП города Норильска «Специализированная служба по вопросам похоронного дела».

2. Выдать администрации города Норильска предписание об изменении акта, противоречащего антимонопольному законодательству, в соответствии с которым администрации города Норильска надлежит постановление от 25.02.2010 № 41 «Об утверждении стоимости гарантированных услуг по погребению и порядка организации похоронного дела на территории муниципального образования город Норильск» привести в соответствие с требованиями антимонопольного законодательства.

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

В соответствии с частью 2.6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях невыполнение в установленный срок законного решения, предписания федерального антимонопольного органа, его территориального органа о прекращении нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от восьми тысяч до двенадцати тысяч рублей либо дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц - от ста тысяч до пятисот тысяч рублей.

Председатель Комиссии

Е.А. Лужбин

Члены Комиссии

В.А. Денк

Н.О. Высотина

Администрация
города
Норильска

пр-т. Ленинский,
24 а, г.
Норильск,

Красноярский
край, 663300

ПРЕДПИСАНИЕ № 185-15-11 О ПРЕКРАЩЕНИИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

«24» июня 2011 года

г. Красноярск

Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председатель Комиссии – Лужбин Е.Л., заместитель руководителя управления, члены комиссии – Денк В.А., начальник отдела антимонопольного контроля, Высотина Н.О., главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 14.06.2011 года по делу № 185-15-11 о нарушении администрацией города Норильска (пр-т. Ленинский, 24 а, г. Норильск, Красноярский край, 663300) частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции»)

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Администрации города Норильска надлежит прекратить нарушение частей 1 и 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», в части установления в постановлении от 25.02.2010 № 41 «Об утверждении стоимости гарантированных услуг по погребению и порядка организации похоронного дела на территории муниципального образования город Норильск» пунктов 1.5, 5.4, 5.5, 8.3 Порядка организации похоронного дела на территории муниципального образования город Норильск, а также определения в постановлении условий порядка и механизма работы отдельно взятого хозяйствующего субъекта МУП города Норильска «Специализированная служба по вопросам похоронного дела».

2. Администрации города Норильска в срок до 1 октября 2011 года постановление от 25.02.2010 № 41 «Об утверждении стоимости гарантированных услуг по погребению и порядка организации похоронного дела на территории муниципального образования город Норильск» привести в соответствие с требованиями антимонопольного законодательства.

О выполнении настоящего Предписания сообщить в антимонопольный орган не позднее пяти дней со дня его выполнения с приложением копий документов, подтверждающих исполнение предписания.

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.

Председатель Комиссии

Е.Л. Лужбин

Члены Комиссии
Денк

В.А.

Н.О. Высотина

- [reshenie_po_deluno_185-15-11.doc](#)