

Мэрия города Ярославля

ул. Андропова, д. 6,

г. Ярославль, 150000

Муниципальное казенное предприятие «Специализированная служба по вопросам похоронного дела»

ул. Магистральная, д. 1, г. Ярославль, 150000

Решение

по делу № 06-03/03-14

17 марта 2014 года г. Ярославль

(решение изготовлено в полном объеме 31.03.2014)

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ярославской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии – заместитель руководителя управления Паутов И.Г., члены Комиссии – главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти Гаврилов С.В., специалист-эксперт отдела контроля органов власти Карамшук А.Г., при участии:

- от мэрии города Ярославля – ...(по доверенности);
- от муниципального казенного предприятия «Специализированная служба по вопросам похоронного дела» - директор ... (на основании Устава), ... (по доверенности),

рассмотрев на заседании 17.03.2014 дело № 06-03/03-14, возбужденное по

признакам нарушения мэрией города Ярославля части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

у с т а н о в и л а:

по результатам мониторинга актов (действий) органов местного самоуправления выявлено Постановление мэрии города Ярославля от 18.10.2001 № 3112 «Об утверждении положения о порядке деятельности общественных кладбищ в городе Ярославле», в редакции Постановления мэра города Ярославля от 13.06.2002 № 1753 (далее — Положение), нарушающее антимонопольное законодательство, в части содержания пунктов 2.1, 2.2, 3.4, 3.6, 3.9, 4.1, 4.3, 4.5 Положения. Указанными пунктами муниципальное казенное предприятие «Специализированная служба по вопросам похоронного дела» наделено функциями контрольно-распорядительного характера, а также полномочиями органов местного самоуправления и поставлено в преимущественное положение деятельности предприятия по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на рынке ритуальных услуг в городе Ярославле. Названное обстоятельство послужило основанием возбуждения настоящего дела.

Представители Ответчика нарушение антимонопольного законодательства не признали, пояснили, что руководствуясь статьей 29 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», органом местного самоуправления создана специализированная служба по вопросам похоронного дела, на которую в соответствии с настоящим Федеральным законом возложена обязанность по осуществлению погребения умерших. Порядок деятельности специализированной службы определен постановлением мэрии города Ярославля от 18.201.2001 №3112. В настоящее время открытым местом погребения в городе Ярославле является комплекс муниципальных кладбищ в районе пос. Осташенское, захоронения на котором осуществляются МКП «Специализированная служба по вопросам похоронного дела». Земельный участок, отведенный под кладбище, находится в постоянном (бессрочном) пользовании департамента городского хозяйства мэрии города Ярославля.

Представители муниципального казенного предприятия «Специализированная служба по вопросам похоронного дела» (далее — МКП «Специализированная служба по вопросам похоронного дела»), также представили соответствующие устные и письменные пояснения (исх. № 61 от 21.02.2014) в отношении деятельности предприятия.

Принимая решение по делу, Комиссия исходит из следующего.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, 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). Согласно части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено Федеральным законом от 1 декабря 2007 года N 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом"» и Федеральным законом от 30 октября 2007 года N 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

Запреты, установленные статьей 15 Закона о защите конкуренции, **равным образом** распространяются на акты и действия органов местного самоуправления по организации похоронного дела и созданию специализированной службы.

В соответствии с положениями Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения относится к вопросам местного значения поселения, городского округа, муниципального района.

Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) установлено, что организация похоронного дела осуществляется органами государственной власти, а также органами местного самоуправления с учетом соблюдения гарантий, сформулированных в главе 2 Закона о погребении.

Статьей 18 Закона о погребении **установлено**, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, а порядок деятельности общественных кладбищ определяется 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 данным Федеральным законом возлагается **обязанность** по осуществлению погребения умерших.

Такие обязанности установлены в главе II «Гарантии осуществления погребения» Закона о погребении. Это обязанности:

- по исполнению волеизъявления умершего в случаях, установленных частью 2 статьи 7 Закона о погребении;

- по оказанию на безвозмездной основе услуг по погребению в соответствии с гарантированным перечнем (статья 9) с возмещением стоимости услуг в установленном законом порядке;

- по погребению умерших (погибших), не имеющих супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего,

а также погребение умерших, личность которых не установлена органами внутренних дел в определенные законодательством Российской Федерации сроки (статья 12) с возмещением стоимости услуг в установленном законом порядке.

Обязанностью по решению каких-либо иных вопросов в области похоронного дела федеральным законодательством специализированные службы не наделены.

Закон о погребении не содержит запретов на оказание специализированными службами услуг, предоставляемых сверх гарантированного перечня услуг по погребению. Точно также данный закон не лишает права иных лиц заниматься деятельностью по организации погребения и предоставлению связанных с ним услуг. Поэтому специализированная служба может оказывать такие услуги, действуя как хозяйствующий субъект, на равных с другими хозяйствующими субъектами условиях на соответствующем товарном рынке.

Таким образом, статус специализированной службы при осуществлении ею деятельности **в качестве хозяйствующего субъекта** на рынке ритуальных услуг не может изначально предоставлять ей какие-либо преимущества по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, действующими на том же рынке. Более того, в такой ситуации на хозяйствующего субъекта, имеющего статус специализированной службы, Законом о погребении возлагаются дополнительные **обязанности** по исполнению гарантий, установленных главой II данного закона. На других хозяйствующих субъектах такая обязанность законом не возлагается.

Закон о погребении (в частности, статьи 9,10 Закона о погребении) предусматривает как безвозмездное оказание ритуальных услуг специализированной службой органа местного самоуправления, так и осуществление погребения за свой счет с последующим получением социального пособия. В последнем случае лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, могут быть оказаны ритуальные услуги (в том числе и **услуги по погребению**) любым лицом, оказывающим данного рода услуги и организующим свою деятельность в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения согласно статье 17 Закона о погребении. Иначе следовало бы признать, что у родственников умершего отсутствует право выбора организации, оказывающей такие услуги, то есть ограничиваются гражданские права последних, что в данном случае может привести к нарушению требований пункта 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании вышеизложенного, деятельность по оказанию ритуальных услуг, в том числе услуг по погребению, осуществляется на конкурентном рынке. При этом **товаром** на данном рынке выступают как услуги, оплачиваемые за счет средств родственников умерших, так и услуги, стоимость которых возмещается специализированной службе из средств соответствующих бюджетов.

Системное толкование норм законодательства, а также Постановления Президиума Высшего арбитражного Суда Российской Федерации от 23.09.2008 № 120027/27 позволяет Комиссии 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, а также передачи полномочий органа местного самоуправления.

Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28.06.2011 № 84 утвержден СанПиН 2.1.2882-11 «Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного значения». Согласно пункту 3.4 «Гигиенических требований к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного значения», повторное захоронение в одну и ту же могилу тел родственника (родственников) **разрешается** органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления.

В материалах дела о нарушении антимонопольного законодательства имеется Постановление мэрии города Ярославля от 18.10.2001 № 3112 «Об утверждении положения о порядке деятельности общественных кладбищ в городе Ярославле», в редакции Постановления мэра города Ярославля от 13.06.2002 № 1753 (далее — Положение о порядке деятельности общественных кладбищ в городе Ярославле).

Данное Положение разработано в целях реализации полномочий органов городского самоуправления в области организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения.

Согласно пункту 1.2 Положения о порядке деятельности общественных кладбищ в городе Ярославле обязанность по осуществлению погребения возлагается на муниципальное унитарное предприятие «Комбинат специализированного обслуживания населения - Ритуальные услуги» (в настоящее время — муниципальное казенное предприятие «Специализированная служба по вопросам похоронного дела», согласно постановлениям от 10.05.2011 № 1220, от 24.11.2008) (далее - специализированная служба).

Согласно пункту 2.1 Положения специализированная служба, кроме оказания услуг в рамках гарантированного перечня услуг по погребению, кроме того **обязана обеспечить**:

- оформление заказов и предоставление участков для погребения;
- организацию похоронного обслуживания;
- благоустройство мест погребения, поддержание санитарного состояния территории кладбища, в том числе: своевременную подготовку могил, регистрационных знаков; соблюдение установленных санитарных норм и порядка погребения; содержание в надлежащем порядке братских могил и могил, находящихся под охраной государства; систематическая санитарная уборка дорожек общего пользования, проходов и других участков хозяйственного назначения, установка контейнеров для мусора, его вывоз, работу общественных туалетов, освещения; озеленение кладбища и уход за зелеными насаждениями общего пользования; своевременный ремонт сооружений кладбища; устройство стоянки для автотранспорта; выполнение иных требований, предусмотренных действующим законодательством.

Также пунктом 2.2 Положения специализированной службе предоставлено право оказывать дополнительные услуги, в том числе по предоставлению на договорной основе земельных участков для будущих захоронений.

Пунктом 3.4 Положения установлено, что при отсутствии архивных документов захоронение в могилы или на свободные места в существующих оградах производится с разрешения специализированной службы на основании письменного заявления близких родственников.

Пунктом 3.6 Положения установлено, что каждое захоронение регистрируется в книге установленной формы с указанием номеров участков захоронения и могилы. Книга учета и захоронений является документом строгой отчетности и находится на постоянном хранении в специализированной службе.

Пунктом 3.9 Положения установлено, что захоронения в родственную могилу урн с прахом, а также изъятие из нее не допускается без разрешения специализированной службы.

В соответствии с пунктом 4.1 Положения все работы на кладбищах, связанные с установкой и заменой надмогильных сооружений, ограждением выделенного участка для захоронения, могут производиться только с уведомления специализированной службы при предъявлении документов на их изготовление (приобретение).

В соответствии с пунктом 4.3 Положения установка памятников и других надмогильных сооружений регистрируется специализированной службой.

В соответствии с пунктом 4.5 Положения граждане (организации) обязаны содержать надмогильные сооружения, могильный холм, надписи о захоронении в надлежащем состоянии собственными силами либо силами специализированной службы в соответствии с заключенным договором.

Наряду с указанными полномочиями Положением специализированной службе предоставлено право оказывать полный комплекс ритуальных услуг.

Исходя из положений Устава предприятия, утвержденного приказом председателя КУМИ мэрии города Ярославля № 6/965 от 24.06.2011, пояснений представителей предприятия, МКП «Специализированная служба по вопросам похоронного дела» является хозяйствующим субъектом в соответствии с пунктом 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции. При этом, согласно пункту 2.1 Устава целью деятельности предприятия является в том числе, осуществление полномочий органов местного самоуправления по вопросам похоронного дела.

Таким образом, Положением о порядке деятельности общественных кладбищ в городе Ярославле, а также Уставом, предприятие как хозяйствующий субъект фактически наделено функциями и правами органов местного самоуправления по организации похоронного дела, что также указывает на нарушение требования части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Тем самым на рынке ритуальных услуг на территории города Ярославля созданы исключительные возможности деятельности МКП «Специализированная служба по вопросам похоронного дела». Предприятие наделенное функциями контрольно-распорядительного характера, функциями органа местного самоуправления, с правом оказания услуг по гарантированному перечню, может определять и контролировать условия осуществления предпринимательской деятельности другими хозяйствующими субъектами, как действующими на рынке ритуальных услуг, так и потенциальными участниками рынка. При этом иные хозяйствующие субъекты, действующие на рынке оказания ритуальных услуг, имеют ограниченную возможность самостоятельно оказывать полный перечень

ритуальных услуг, а родственники умершего ограничены в своем праве на выбор организации, оказывающей такие услуги.

Кроме того в материалах дела имеются документы, а именно, постановление от 27.07.2009 № 2513, постановление от 03.08.2009 № 2628, от 03.08.2009 № 2629, от 15.06.2011 № 1596, от 28.06.2011 № 1763, от 19.01.2012 № 124, от 20.08.2012 № 1831, о предоставлении в постоянное (бессрочное) пользование земельных участков муниципальных кладбищ МКП «Специализированная служба по вопросам похоронного дела», вместе с тем Законом о погребении **не предусмотрена** возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта.

Указанное обстоятельство дополнительно подчеркивает исключительное положение МКП «Специализированная служба по вопросам похоронного дела» на рынке ритуальных услуг, в том числе услуг по погребению на территории города Ярославля.

В ходе рассмотрения дела Комиссией установлено, что Положение о порядке деятельности общественных кладбищ в городе Ярославле в настоящее время действует, каких-либо действий в части приведения данного Положения в соответствии с действующим законодательством мэрией города Ярославля не предпринимались.

Следовательно, бездействие мэрии города Ярославля, выразившееся в неприведении «Положения о порядке деятельности общественных кладбищ в городе Ярославле», утвержденного постановлением мэрии города Ярославля от 18.10.2001 № 3112, в соответствии с требованиями действующего законодательства, в отношении пунктов 2.1, 2.2, 3.4, 3.6, 3.9, 4.1, 4.3, 4.5 Положения, в части наделения муниципального казенного предприятия «Специализированная служба по вопросам похоронного дела» функциями контрольно-распорядительного характера, содержания и обслуживания кладбищ, а также полномочиями органов местного самоуправления, а также действия мэрии города Ярославля, выразившиеся в предоставлении в постоянное (бессрочное) пользование земельных участков муниципальных кладбищ, ставит указанное предприятие в преимущественное положение деятельности по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на рынке ритуальных услуг на территории города Ярославля.

Исходя из вышеизложенного, мэрией города Ярославля нарушен запрет, установленный частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Комиссия считает необходимым выдать мэрии города Ярославля предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции на рынке ритуальных услуг на территории города Ярославля, а также направить материалы дела уполномоченному должностному лицу Ярославского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

В связи с тем, что в соответствии с Законом о погребении специализированная служба создается органами местного самоуправления, и вопрос их создания и функционирования так или иначе должен быть решен органами местного самоуправления города Ярославля. При этом в целях соблюдения требований Закона о защите конкуренции в случае создания

специализированной службы в виде коммерческой организации, например, муниципального предприятия, все организационно-распорядительные и контрольные функции должны оставаться за органом местного самоуправления или соответствующим учреждением без права оказания им каких-либо ритуальных услуг. Выбор специализированной организации как хозяйствующего субъекта может быть осуществлен также среди действующих на рынке ритуальных услуг организаций через проведение торгов для оказания услуг по гарантированному перечню и перевозки тел умерших за счет бюджета.

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

р е ш и л а:

1. Признать мэрию города Ярославля нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

- 1.
2. Выдать мэрии города Ярославля предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.
3. Направить материалы дела уполномоченному должностному лицу Ярославского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

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

Председатель Комиссии И. Г. Паутов

Члены Комиссии С.В. Гаврилов

А.Г. Карамшук

