

РЕШЕНИЕ

по делу №04-63/1247 о нарушении антимонопольного законодательства

г. Кострома

(место вынесения)

Резолютивная часть решения оглашена «17» марта 2015 г.

В полном объеме решение изготовлено «31» марта 2015 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области (далее – комиссия, Костромское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

председатель комиссии:

Радаева Марина Владимировна, заместитель руководителя управления, начальник отдела антимонопольного контроля и информационного анализа,

члены комиссии:

Торопова Екатерина Валентиновна, заместитель начальника отдела антимонопольного контроля и информационного анализа;

Дунаев Илья Владимирович, главный государственный инспектор отдела антимонопольного контроля и информационного анализа;

в отсутствие ответчиков по делу, а также заинтересованного лица, уведомленных надлежащим образом о времени и месте рассмотрения дела, ходатайствующих о рассмотрении дела в отсутствие представителей,

рассмотрев дело № 04-63/1247 по признакам нарушения администрацией городского округа г. Шарья Костромской области (ОГРН/ИНН 1024402034095/4407002295, адрес места нахождения юридического лица: 157500, Костромская область, г. Шарья, ул. Октябрьская, д. 21), Управлением жилищно – коммунального хозяйства и строительства администрации городского округа г. Шарья (ОГРН/ИНН 1074436000737/4407008709, адрес места нахождения юридического лица: 157505, Костромская область, г. Шарья, ул. 50-летия Советской власти, д.4-а) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее по тексту – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Комиссией Костромского УФАС России в рамках производства по делу №04-18/1202, возбужденного в отношении администрации городского округа г. Шарья

Костромской области по признакам нарушения конкурентного законодательства в области организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения, по итогам анализа представленных сторонами по делу документов и сведений, в действиях последней были установлены новые признаки нарушения антимонопольного законодательства, а именно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в принятии постановлений от 17.05.2011 г. №662 «Об утверждении порядка предоставления из бюджета городского округа город Шарья субсидий юридическим лицам на возмещение затрат, связанных с перевозкой трупов умерших (погибших) граждан с места обнаружения в соответствующее медицинское учреждение, а также для дальнейшего нахождения в морг», от 29.04.2011 г. №582., от 05.02.2013 г. №112, от 29.01.2014 г. №60 «Об утверждении тарифа МУП «Традиция» на услугу по транспортировке бесхозного трупа» в отсутствие полномочий органа местного самоуправления, что создало преимущественные условия для осуществления деятельности на фактически созданном рынке по перевозке трупов умерших (погибших) граждан с места обнаружения в соответствующее медицинское учреждение (в морг) МУП «Традиция», и привело (могло привести) к ограничению доступа на фактически созданный товарный рынок иных хозяйствующих субъектов.

В виду того, что перечень документов и сведений, собранных в рамках рассмотрения дела №04-18/1202, имеющих непосредственное отношение к перевозке трупов умерших (погибших) граждан на территории муниципального образования городской округ г. Шарья Костромской области являлся достаточным для возбуждения дела, комиссия по делу, руководствуясь статьей 47.1 Закона о защите конкуренции, а также пунктами 3.128 – 3.129 «Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации», утвержденного приказом ФАС России от 25.05.2012 № 339 (в ред. от 12.03.2013), приняла решение о выделении дела №04-63/1247 в отдельное производство, о чем было вынесено соответствующее определение (исх. №2065/04 от 23.07.2015 г.)

В виду того, что работы (услуги) по перевозке трупов умерших граждан с места обнаружения в соответствующее медицинское учреждение, а также для дальнейшего нахождения в морг, осуществлялись МУП «Традиция» (специализированной службой по вопросам похоронного дела) на основании заключенных с Управлением жилищно – коммунального хозяйства и строительства администрации городского округа г. Шарья Костромской области (далее по тексту – Управление ЖКХ) соглашений о предоставлении субсидий из бюджета городского округа г. Шарья Костромской области на возмещение затрат, связанных с перевозкой трупов умерших граждан с места обнаружения в соответствующее медицинское учреждение (морг), указанные лица были привлечены к участию в рассмотрении дела в качестве заинтересованных лиц.

Со своей стороны, администрация не согласилась с вменяемыми признаками нарушения антимонопольного законодательства, по основаниям, указанным в отзывах и пояснениях по делу. Считает, что действовала в рамках предоставленных полномочий, своими действиями по решению вопроса организации перевозки умерших (погибших) на территории муниципального образования в медицинские учреждения, а также для дальнейшего нахождения в морг, чьих-либо прав и интересов не нарушила. Пояснила, что указанный вопрос

относится к вопросам местного значения органа местного самоуправления, в частности, к организации похоронного дела (ритуальных услуг) в целях предотвращения распространения эпидемий, улучшения санитарного состояния, обеспечения санитарно – эпидемиологической безопасности населения и наведения порядка в сфере осуществления вывоза тел умерших граждан из общественных мест, мест происшествий, катастроф (письменные пояснения администрации исх. №5061/02-21 от 04.12.2014 г.).

Привлеченное к участию в деле в качестве заинтересованного лица - МУП «Традиция» позицию администрации поддержало, в дополнение, указав, что при выполнении работ (оказании услуг) по перевозке тел умерших (погибших) граждан действовало в рамках своих прав и обязанностей, в заключенных соглашениях нарушения не усматривает, свою позицию представило в пояснениях по делу. Со слов директора Предприятия –<...> (персональные данные обезличены) рассматриваемая услуга касалась только неостребованных некриминальных трупов, либо трупов, у которых не имеется близких родственников, которые доставляются в медицинские учреждения, а также в морги для производства экспертизы. Заявки на транспортировку некриминальных (бесхозных) трупов, обнаруженных на территории муниципального образования городской округ г. Шарья, поступали из МО МВД «Шарьинский» и регистрировались в журнале учета входящих документов Предприятия. Оплата рассматриваемого вида услуг производилась Управлением ЖКХ посредством предоставления Предприятию субсидий из местного бюджета.

Учитывая тот факт, что Управлением ЖКХ, организовавшим во исполнение пункта 4 «Порядка предоставления из бюджета городского округа город Шарья субсидий юридическим лицам на возмещение затрат, связанных с перевозкой трупов умерших (погибших) граждан с места обнаружения в соответствующее медицинское учреждение, а также для дальнейшего нахождения в морг», утвержденного постановлением администрации от 17.05.2011г. №662, работу по перевозке тел умерших (погибших) граждан, с применением утвержденных администрацией тарифов, действовавшим с отказом от расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, предотвращения любых злоупотреблений в сфере размещения заказов, в предоставлении равных прав на заключение договоров на выполнение работ, оказание услуг были заключены соглашения с МУП «Традиция» за №18/12 от 04.04.2012 г., №6/13 от 11.02.2013 г., №09/14 от 26.02.2014 г., действие которых привели (могли привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, комиссия антимонопольного органа пришла к выводу о наличии в действиях Управления ЖКХ признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенных обстоятельств, комиссия изменила статус участника по делу – Управления ЖКХ с заинтересованного лица на ответчика (определение о привлечении в качестве ответчика исх.№303/04 от 06.02.2015 г.).

Не соглашаясь с вменяемыми признаками нарушения антимонопольного законодательства Управление ЖКХ представило в материалы дела письменные пояснения от 24.02.2015 г. исх. №187/01-02, суть которых сводится к тому, что заключение такого рода соглашений с МУП «Традиция» обусловлено положениями

муниципальных актов (в рассматриваемом случае постановлений администрации), устанавливающих тарифы на услугу по транспортировке бесхозного трупа для МУП «Традиция», а также порядок предоставления из бюджета городского округа город Шарья субсидий юридическим лицам на возмещение затрат, связанных с перевозкой трупов умерших (погибших) граждан с места обнаружения в соответствующее медицинское учреждение, а также для дальнейшего нахождения в морг.

Подробно позиции сторон изложены в представленных пояснениях по делу и являются его неотъемлемой частью.

Рассмотрев представленные в материалы дела документы и доказательства, а также иные информацию и сведения, заслушав пояснения сторон – участников по настоящему делу, комиссия Костромского УФАС России установила следующее.

Администрацией издано постановление №662 от 17.05.2011 года, «Об утверждении порядка предоставления из бюджета городского округа город Шарья субсидий юридическим лицам на возмещение затрат, связанных с перевозкой трупов умерших (погибших) граждан с места обнаружения в соответствующее медицинское учреждение, а также для дальнейшего нахождения в морг» (далее по тексту – Порядок).

Согласно пункта 1 Порядка настоящий Порядок устанавливает порядок предоставления из бюджета городского округа субсидий юридическим лицам на возмещение затрат, связанных с перевозкой трупов умерших (погибших) граждан с места обнаружения в соответствующее медицинское учреждение, а также для дальнейшего нахождения в морг.

Пунктами 3.4 Порядка определено, что получатели субсидий обязаны обеспечить перевозку трупов умерших (погибших) граждан по заявкам служб оперативного реагирования. Предоставление субсидий осуществляется Комитетом жилищно – коммунального хозяйства и строительства администрации (ныне Управлением ЖКХ) на основании договора о предоставлении субсидии на перевозку трупов умерших (погибших) граждан с места обнаружения в соответствующее медицинское учреждение, а также для дальнейшего нахождения в морг, в пределах средств, предусмотренных бюджетом городского округа город Шарья Комитету (ныне Управлению ЖКХ) и доведенных лимитов бюджетных обязательств.

Пунктом 5 Порядка регламентировано, что размер субсидии определяется в соответствии с постановлением администрации по установлению тарифа на услугу на транспортировку бесхозного трупа. Получатели субсидий представляют в Комитет документы, подтверждающие произведенные затраты, расчет, и счет на оплату субсидий (пункт 6 Порядка).

Постановлениями администрации №582 от 29.04.2011 г., №112 от 05.02.2013 г., №60 от 29.01.2014 года для МУП «Традиция» утверждены тарифы на услугу по транспортировке бесхозного трупа.

Согласно письменных пояснений администрации (исх. №3569/02-03 от 21.08.2014 г.), за период с 2011 по 2014 годы тарифы на услуги по транспортировке бесхозного трупа иным муниципальным предприятиям и учреждениям, за исключением МУП «Традиция» не утверждались.

В соответствии с пояснениями Управления ЖКХ (исх. №588/01-02 от 10.07.2014 г.) рассматриваемые субсидии иным лицам, за исключением МУП «Традиция» за период с 2011 по 2014 годы не предоставлялись.

Согласно разделу III Бюджетного кодекса РФ предоставление субсидий юридическим лицам относится к расходам бюджета.

Субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) возмещения затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг (часть 1 статьи 78 БК РФ).

Указанная норма бюджетного законодательства вводит ограничения по субъектному составу получателей субсидий только лишь в отношении государственных (муниципальных) учреждений. Исходя из буквального толкования названной нормы следует, что получателями субсидии могут являться юридические лица любой организационно-правовой формы (за исключением государственных муниципальных учреждений), индивидуальные предприниматели, физические лица – производители товаров, работ услуг.

Положения статей 113,115 Гражданского кодекса РФ, статей 2, 8 , 19 Федерального закона от 14.11.2002 г. №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» свидетельствуют о том, что муниципальные унитарные предприятия – это коммерческие организации со специфическим составом учредителей – муниципальным образованием.

Действующее федеральное законодательство не устанавливает приоритета хозяйствующих субъектов с данной организационно – правовой формой, что делает муниципальные унитарные предприятия равноправными субъектами предпринимательской деятельности наряду с хозяйствующими субъектами иных организационно - правовых форм.

Таким образом, регламентированная в пункте 5 Порядка норма, согласно которой размер субсидии определяется в соответствии с постановлением администрации городского округа г. Шарья, устанавливающим тариф на услугу по транспортировке бесхозного трупа, противоречит требованиям бюджетного законодательства, а также антимонопольного законодательства, так как частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на принятие федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации актов и (или) осуществление действий (бездействий), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. Поскольку, в силу пункта 4 части 1 статьи 17 Федерального Закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту Федеральный закон №131-ФЗ) орган местного самоуправления обладает полномочиями по установлению тарифов на услуги, предоставляемые только

муниципальными предприятиями и учреждениями, соответственно, администрация, тем самым определила перечень лиц (муниципальные предприятия и учреждения), которыми, впоследствии, на основании утвержденных тарифов будет производиться выполнение работ, оплата результатов которых будет производиться за счет средств субсидий. Из буквального прочтения текста Порядка следует, что отсутствие утвержденного администрацией тарифа на рассматриваемую услугу, ведет к невозможности последующего расчета размера субсидии, и, как следствие, ограничению доступа участников рынка к выполнению работ (оказанию услуг) по перевозке трупов умерших граждан за счет средств местного бюджета. В имеющем место случае ограничение выразилось в исключении доступа иных хозяйствующих субъектов, за исключением муниципальных предприятий и учреждений к рассматриваемому муниципальному ресурсу (возможности получения субсидии), и, как следствие возможности выполнения работ по перевозке трупов умерших граждан за счет средств субсидий.

В рамках реализации пунктов 2, 4 Порядка Управлением ЖКХ была организована работа по перевозке трупов умерших граждан с места обнаружения в соответствующее медицинское учреждение, а также для дальнейшего нахождения в морг, путем заключения соглашений с МУП «Традиция» о предоставлении субсидий из бюджета городского округа г. Шарья Костромской области на возмещение затрат, связанных с перевозкой трупов умерших граждан с места обнаружения в соответствующее медицинское учреждение, а также для дальнейшего нахождения в морг №18/12 от 04.04.2012 г., №6/13 от 11.02.2013 г., №09/14 от 26.02.2014 г.

Согласно условий соглашений, заказчик (Управление ЖКХ) предоставляет получателю (МУП «Традиция») субсидии в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств в целях возмещения затрат на перевозку трупов умерших (погибших) граждан с места обнаружения в соответствующее медицинское учреждение, а также для дальнейшего нахождения в морг (пункт 1.1 соглашений). Пунктом 1.3 соглашений также определено, что размер субсидий, предоставляемых по настоящему соглашению, определяется в соответствии с выше поименованными постановлениями администрации, которыми утверждены тарифы для МУП «Традиция» на перевозку бесхозного трупа.

Согласно представленного в материалы дела расчета стоимости услуг по транспортировке бесхозного трупа, согласованного МУП «Традиция» с заместителем заведующего отделом по экономике и прогнозированию администрации, в состав стоимости включались фактически понесенные Предприятием расходы, связанные с осуществлением рассматриваемого вида деятельности, а именно: заработная плата работников, налоги, арендная плата, страхование имущества, амортизация оборудования, горюче смазочные материалы, общехозяйственные расходы. Из совокупности указанных статей расходов Предприятия складывался тариф на услугу по транспортировке бесхозного трупа в размере:

- 2011 г. (постановление администрации №582 от 29.04.2011 г. «Об установлении тарифов для МУП «Традиция» по транспортировке бесхозного трупа» в морг города Шарья в рабочее время - 1300 рублей, в вечернее время, выходные и праздничные дни – 1908 руб.; транспортировка бесхозного трупа в морг г.

Мантурово в рабочее время 2755 рублей, в вечернее время, выходные и праздничные дни – 3980 руб.),

- 2013 г. (постановление администрации №112 от 25.02.2013 г. «Об установлении тарифов для МУП «Традиция» по транспортировке бесхозного трупа» в морг города Шарьи в рабочее время - 1438 руб. за 1 перевозку, в вечернее время, выходные и праздничные дни – 2267 руб.; транспортировка бесхозного трупа в морг г. Мантурово в рабочее время - 3200 руб., в вечернее время, выходные и праздничные дни – 4686 руб.);

- 2014 г. – (постановление администрации №60 от 29.01.2014 г. «Об установлении тарифов для МУП «Традиция» по транспортировке бесхозного трупа» в морг города Шарьи в рабочее время - 1508 руб. за 1 перевозку, в вечернее время, выходные и праздничные дни – 2391 руб.; транспортировка бесхозного трупа в морг г. Мантурово в рабочее время - 3309 руб. за 1 перевозку, в вечернее время, выходные и праздничные дни – 4891 руб.).

Как установлено из представленных сторонами по делу документов, сведений и материалов, в качестве подтверждения произведенных затрат Предприятие предъявляло в Управление ЖКХ акты выполненных работ, в которых отражены вид работ, время производства работ, заявки оперативных служб о необходимости оказания услуги по транспортировке трупов в медицинское учреждение (морг), счета на оплату выполненных работ, а также платежные требования на оплату данных работ. В то же время, акт выполненных работ не является документом, подтверждающим произведенные Предприятием затраты. Акт выполненных работ — это документ, подтверждающий факт выполнения работ одной стороной (в рассматриваемом случае (МУП «Традиция») и их приемку другой (Управление ЖКХ). Счет является документом, выдаваемым поставщиком покупателю с предложением осуществить платеж за определенные материальные ценности (работы, услуги), перечисленные в счете.

Перечисленные документы, а именно заявки, акты выполненных работ и счета подтверждают, что со стороны МО МВД «Шарьинский», Шарьинского межрайонного следственного отдела СУ СК РФ по Костромской области выполнялся заказ на определенный вид работ по перевозке тел умерших в медицинское учреждение (морги) города Шарьи и г. Мантурово Костромской области, а МУП «Традиция» выполняло данные работы в соответствии с заказом и предъявляло их стоимость к оплате за счет субсидий. По мнению Комиссии, все перечисленные факты доказывают, что фактически за счет средств субсидий муниципальному предприятию оплачивались работы по перевозке трупов умерших (погибших) граждан, выполненные Предприятием по заказу уполномоченных органов, не в возмещение затрат по данным работам. Комиссия полагает, что выполняемые Предприятием работы и услуги носят возмездный характер, а значит, финансирование их не соответствует понятию субсидии исходя из её определения, отличительной особенностью которой, в силу статьи 78 БК РФ является безвозмездный и безвозвратный характер её предоставления.

Согласно материалам дела на организацию работ по перевозке трупов умерших (погибших) граждан с мест обнаружения в соответствующее медицинское учреждение, а также для дальнейшего нахождения в морг Управлением ЖКХ исполнены бюджетные обязательства (предоставлена субсидия) МУП «Традиция» в следующих размерах:

2011 г. – 33917 рублей;

2012 г – 18888 рублей;

2013 г – 23405 рублей;

2014 год – 7798 рублей.

Представленной в материалы дела МУП «Традиция» информацией, количество эвакуированных (перевезенных) тел умерших с начала действия соглашений составило 46 человек.

Возложение Управлением ЖКХ на МУП «Традиция» через заключенные соглашения функции по перевозке трупов умерших (погибших) граждан в медицинские учреждения, а также в морги города Шарьи и города Мантурово Костромской области привело к предоставлению МУП «Традиция» в период действия соглашений (с 04.04.2012 по 31.12.2014) по оказанию услуг по перевозке трупов умерших (погибших) граждан преимущества, исключило возможность иных участников рынка воздействовать на общие условия обращения товаров на данном рынке, который функционировал на возмездной основе за счет средств субсидий, предоставляемых из местного бюджета.

Отношения, связанные с погребением умерших, регулируются Федеральным законом от 12.01.1996 года «О погребении и похоронном деле» (далее по тексту – Закон о погребении), устанавливающим, в том числе, основы организации похоронного дела в Российской Федерации, как самостоятельного вида деятельности.

В соответствии пунктом 22 части 1 статьи 14 и пунктом 23 части 1 статьи 26 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – Закон №131-ФЗ) организация ритуальных услуг относится к вопросам местного значения поселения и городского округа.

Согласно положениям статей 25 и 29 Закона о погребении, 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. Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления районов, поселений и городских округов.

Статья 3 Закона о погребении определяет погребение как обрядовые действия по захоронению тела (останков) человека после его смерти в соответствии с обычаями и традициями, не противоречащими санитарным и иным требованиям.

В соответствии с пунктами 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, дедушка, бабушка), иные родственники либо законный представитель умершего, а при отсутствии таковых иные лица, взявшие на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Пункты 1 и 2 статьи 7 Закона о погребении гласят, что на территории Российской Федерации каждому человеку после его смерти гарантируются погребение с учетом его волеизъявления.

Статья 6 Закона о погребении закрепляет, что исполнителями волеизъявления умершего являются лица, указанные в его волеизъявлении, при их согласии взять на себя обязанность исполнить волеизъявление умершего. 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.

Статьями 9 и 12 Закона о погребении предусмотрено оказание специализированной службой гарантированного 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).

Пунктом 2 статьи 25 Закона о погребении регламентировано, что погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

Согласно пункту 1 статьи 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.

Перечень гарантированных услуг по погребению, определенный в пункте 1 статьи 9 Закона о погребении, которые должна оказывать специализированная служба, в силу пункта 2 указанной статьи, является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию

Таким образом, предоставление услуг по погребению может быть возложено на специализированную организацию органом местного самоуправления, только в

том случае, если оказание этих услуг специализированной организацией прямо предусмотрено положениями Закона о погребении.

Исходя из системного анализа норм Закона о погребении, такая услуга, как перевозка тел граждан, умерших (погибших) на территории муниципального образования в соответствующее медицинское учреждение, а также в морги учреждений здравоохранения и иные трупохранилища поселения или городского округа для сохранения, не входит в гарантированный перечень услуг по погребению, оказываемых специализированной службой по вопросам похоронного дела (пункты 1,2 статьи 9 Закона о погребении), следовательно, не относится к исключительным полномочиям и компетенции специализированной службы.

В соответствии со статьей 128 Гражданского кодекса Российской Федерации услуги являются объектом гражданских прав.

Согласно пункту 1 статьи 4 Закона о защите конкуренции товаром является объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот.

В соответствии с ОКДП 034-2007 («Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности» принят и введен в действие с 01.01.2008 г.) организация похорон и представление связанных с ними услуг относятся к видам экономической деятельности (пп. 93.03 ОКВЭД ОК 029-2007, ОКВЭД ОК 029-2001), а сами услуги по транспортировке трупа в морг или трупохранилище для сохранения – к продукции по данному виду экономической деятельности (пп.93.03.12.111).

Таким образом, ритуальные услуги, включая услуги по транспортировке трупа в морг или трупохранилище для сохранения, относятся к сфере гражданско – правового регулирования и на них распространяется, в том числе, антимонопольное законодательство.

В силу пункта 1 статьи 49 ГК РФ коммерческие организации, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, могут иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом. Как установлено ранее в тексте настоящего определения, законом о погребении права коммерческих организаций на осуществление деятельности по эвакуации тел умерших в морг не ограничены.

Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 18.12.2008 года №516-ст утверждён и введен в действие с 01.01.2010 г. национальный стандарт РФ ГОСТ Р 53107-2008 «Услуги бытовые. Услуги ритуальные. Термины и определения.»

Подпунктом 2.5.12 пункта 2.5 статьи 2 стандарта определено: «останкоохранилище (трупохранилище): объект похоронного назначения, помещение или группа помещений в его составе, в которых осуществляется хранение останков умерших или погибших, причина смерти которых установлена и подготовка их к погребению».

Подпунктом 2.5.13 пункта 2.5 статьи 2 стандарта определено: «морг – помещение

или группа помещений, входящих в состав паталого – анатомических отделений лечебно – профилактических учреждений, бюро судебной медицины, бюро судебной экспертизы, в которых проводятся паталого – анатомические и судебно – медицинские экспертизы и хранятся тела или части тел умерших или погибших».

Таким образом, в морг тела умерших могут доставляться как с целью проведения паталого – анатомической и судебно – медицинской экспертизы, так и с целью хранения тела или части тел умерших или погибших.

В соответствии с пунктом 10 Порядка организации и производства судебно – медицинских экспертиз следует, что объектами экспертизы являются трупы (их части)живые лица, вещественные доказательства, образцы для сравнительного исследования, материалы уголовных, гражданских, арбитражных дел, а также дел об административных правонарушениях; документы, в том числе медицинские, представленные органом или лицом, назначившим экспертизу, и содержащие сведения, необходимые для производства экспертизы.

Приведенной нормой подтверждается, что решение вопроса о способе проведения судебно – медицинской экспертизы и связанной с ней доставкой объектов экспертизы относится к компетенции уполномоченных на то должностных лиц правоохранительных и судебных органов.

Кроме того, судебно – медицинская экспертиза, в силу положений Уголовно – процессуального кодекса РФ (далее по тексту – УПК РФ) проводится в рамках уголовного процесса, а не в ходе доследственной проверки. Статьей 146 УПК РФ определено, что возбуждение уголовного дела публичного обвинения происходит путем вынесения соответствующего постановления.

Таким образом, в структурные подразделения государственных судебно – медицинских учреждений доставляются трупы на основании определения суда, постановления судьи, дознавателя или следователя. В паталого – анатомическое бюро доставляются трупы на основании бланка – направления на паталого – анатомическое вскрытие,направленное амбулаторно – поликлиническими учреждениями.

Согласно Порядка, а также предмета заключенных Управлением ЖКХ с МУП «Традиция» соглашений о предоставлении субсидий «Получатель» субсидии (МУП «Традиция») обязан обеспечить перевозку трупов умерших (погибших) граждан с места обнаружения в соответствующее медицинское учреждение, а также для дальнейшего нахождения в морг. При этом, из буквального прочтения положений Порядка, а также текста соглашений, функция по перевозке трупов умерших (погибших) граждан в медицинское учреждение, а также для дальнейшего нахождения в морг возложена на МУП «Традиция», вне зависимости от цели доставки (сохранение или проведение паталого – анатомической и судебно – медицинской экспертизы).

Как следует из статьи 179 УПК РФ, для обнаружения на теле человека особых примет, следов преступления, телесных повреждений, выявления состояния опьянения или иных свойств и признаков, имеющих значение для уголовного дела, если для этого не требуется производство судебной экспертизы, может быть произведено освидетельствование подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, а также свидетеля с его согласия, за исключением случаев, когда

освидетельствование необходимо для оценки достоверности его показаний. В случаях, не терпящих отлагательства, освидетельствование может быть произведено до возбуждения уголовного дела. О производстве освидетельствования следователь выносит постановление, которое является обязательным для освидетельствуемого лица. Освидетельствование производится следователем. При необходимости следователь привлекает к участию в производстве освидетельствования врача или другого специалиста.

В соответствии с абзацами 1 и 2 статьи 19 Федерального закона от 31.05.2001 № 73-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» основаниями производства судебной экспертизы в государственном судебно-экспертном учреждении являются определение суда, постановления судьи, лица, производящего дознание, следователя. Судебная экспертиза считается назначенной со дня вынесения соответствующего определения или постановления. Орган или лицо, назначившие судебную экспертизу, представляют объекты исследований и материалы дела, необходимые для проведения исследований и дачи заключения эксперта.

В соответствии с пунктом 12 Порядка организации и производства судебно – медицинских экспертиз, доставка объектов экспертизы в подразделение судебно – медицинской экспертизы трупов (судебно – медицинский морг, морг медицинского учреждения, подведомственного органу исполнительной власти субъекта РФ в сфере здравоохранения) осуществляется органом или лицом, назначившим экспертизу.

В случае, если транспортировка объектов исследования ГСЭУ невозможна, орган или лицо, назначившее экспертизу, обеспечивает эксперту беспрепятственный доступ к объектам непосредственно на месте и возможность их максимально полноценного исследования (пункт 13 Порядка).

Кроме того, если труп направляется на судебно – медицинскую экспертизу, в связи с тем, что данные действия являются производством в рамках уголовного дела и регулируются УПК РФ, то расходы по доставке тел в государственные судебно – экспертные учреждения относятся к процессуальным издержкам.

Согласно части 1 статьи 131 УПК РФ процессуальными издержками являются связанные с производством по уголовному делу расходы, которые возмещаются за счет средств федерального бюджета либо средств участников уголовного судопроизводства. Из части 1 статьи 132 УПК РФ следует, что процессуальные издержки взыскиваются с осужденных или возмещаются за счет средств федерального бюджета.

Системное толкование норм законодательства (пункты 4,10,12 Порядка организации и производства судебно – медицинских экспертиз), при оценке фактических обстоятельств ситуации, можно сделать вывод о том, что доставка в государственные судебно – экспертные учреждения для проведения судебно – медицинской экспертизы относится к государственной функции, осуществляется на основании определения суда, постановления судьи, дознавателя или следователя и обеспечивается органом или лицом, назначившим экспертизу.

На основании изложенного, транспортирование трупа для проведения судебно-медицинской экспертизы, независимо от наличия или отсутствия у умершего

родственников, не может быть отнесено к вопросам местного значения органов местного самоуправления, находится в компетенции иных органов, уполномоченных по решению данного вопроса федеральным законодательством, относится к государственной функции. Имеющимися в материалах дела заявками служб оперативного реагирования подтверждено, что перевозка тел умерших в рамках заключенных Управлением ЖКХ и МУП «Традиция» договоров осуществлялась как с целью установления причин смерти (проведения судебно – медицинской экспертизы), так и с целью сохранения (в морг).

Таким образом, перевозка тел умерших в государственное судебно – экспертное учреждение для проведения судебно – медицинской экспертизы относится к государственной функции. Следовательно, организация перевозки тел умерших в морги города Шарьи и города Мантурово с целью производства судебно – медицинской экспертизы не относится к полномочиям администрации и Управления ЖКХ. Оснований для отнесения указанных вопросов к вопросам местного значения, решаемых в рамках положений пункта 22 части 1 статьи 14, пункта 23 части 1 статьи 16 Федерального закона №131-ФЗ, положений статей 25 и 29 Закона о погребении, а также положений, закрепленных в статье 41 Конституции РФ, Законе о санитарном благополучии и пункте 5.1 статьи 16 Закона об охране здоровья, не имеется.

Так как Федеральный закон №131-ФЗ не представляет органам местного самоуправления право делегировать сторонним организациям (в том числе муниципальным предприятиям) функции, которые отнесены законом к функциям, осуществляемым другими органами, и не относящимися к функциям самого органа местного самоуправления, то у администрации отсутствовали полномочия по самостоятельному решению таким образом, указанного вопроса (определения лица, оказывающего услуги по организации перевозки тел умерших), в том числе минуя публичные процедуры.

Как следует из положений вышеприведенных норм законодательства, надлежащее выполнение данной государственной функции всеми органами, на которые она возложена, исключает наличие соответствующего рынка услуг.

Тем не менее, администрацией путем принятия Порядка, предусматривающего возмездность рассматриваемой услуги, фактически создан рынок по перевозке трупов умерших (погибших) граждан в соответствующие медицинские учреждения, а также для дальнейшего нахождения в морг, функционирующий в территориальных границах муниципального образования городской округ г. Шарья Костромской области. Администрация при принятии актов и осуществлении действий обязана обеспечивать, в том числе исполнение требований антимонопольного законодательства. Возложением через установление соответствующих тарифов на оказание рассматриваемого вида услуги, а также заключением Управлением ЖКХ соглашений был определен конкретный хозяйствующий субъект (МУП «Традиция»), взявший на себя выполнение указанной услуги, что исключило возможность участников рынка воздействовать на общие условия обращения товаров на данном рынке.

Согласно данным, представленным Управлением Федеральной налоговой службы по Костромской области (ответ ведомства на запрос Костромского УФАС России исх. №06-18/06067 от 05.06.2014 г.) в региональной базе данных Единого государственного реестра юридических лиц код ОКВЭД «93.03» был заявлен при

регистрации по состоянию на 01.01.2012 г. – 8 юридических лиц (г. Шарья), по состоянию на 01.01.2013, 01.01.2014 г. – 8 юридических лиц (г. Шарья). Указанное обстоятельство является доказательством наличия на рассматриваемом рынке иных, помимо МУП «Традиция», хозяйствующих субъектов, способных оказывать подобного рода услуги.

В соответствии с постановлением главы городского округа г. Шарья от 19.10.2009 г. №1543 МУП «Традиция» определена специализированной службой по вопросам похоронного дела на территории городского округа г. Шарья Костромской области.

Согласно пункта 3.1 Устава МУП «Традиция» Предприятие создано с целью удовлетворения общественных потребностей и извлечения прибыли. Для достижения указанных целей Предприятие осуществляет следующие виды деятельности (пункт 3.2 Устава): овощеводство, декоративное садоводство и производство продукции питомников; организация похорон и предоставление связанных с ними услуг.

Возложение через установление соответствующих тарифов на оказание рассматриваемого вида услуги, а также через заключенные соглашения на МУП «Традиция» функции по перевозке трупов умерших (погибших) граждан в медицинские учреждения, а также в морги города Шарья и города Мантурово Костромской области исключает возможность участников рынка воздействовать на общие условия обращения товаров на данном рынке.

Согласно части 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируется поддержка конкуренции. Данная конституционная гарантия реализована в законодательстве о конкуренции.

Установленный статьей 15 Закона о защите конкуренции запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

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).

При наличии правового регулирования рассматриваемых правоотношений на уровне федерального законодательства в отношении эвакуации умерших (погибших) граждан для производства судебно-медицинской экспертизы, в результате принятия постановлений администрации от 17.05.2011 года №622 «Об утверждении порядка предоставления из бюджета городского округа город Шарья субсидий юридическим лицам на возмещение затрат, связанных с

перевозкой трупов умерших (погибших) граждан с места обнаружения в соответствующее медицинское учреждение, а также для дальнейшего нахождения в морг», а также постановлений №582 от 29.04.2011 г., №112 от 25.02.2013 г., №60 от 29.01.2014 года «Об установлении тарифов для МУП «Традиция» по транспортировке бесхозного трупа», а также через заключение Управлением ЖКХ соглашений, иные потенциальные хозяйствующие субъекты были лишены возможности в конкурентной борьбе претендовать на получение такого права (права оказания услуги по перевозке трупов умерших (погибших) граждан с места обнаружения в соответствующее медицинское учреждение, а также для дальнейшего нахождения в морг), то есть на фактически созданный рынок, который функционирует на возмездной основе, за счет средств субсидий, выделяемых из местного бюджета.

Обстоятельства дела таковы, что возможность предоставления средств субсидий иному хозяйствующему субъекту в рамках утвержденного администрацией Порядка невозможно, поскольку, в силу пункта 4 части 1 статьи 17 Закона №131-ФЗ орган местного самоуправления обладает полномочиями по установлению тарифов на услуги, предоставляемые только муниципальными предприятиями и учреждениями. Соответственно, администрация, определив в пункте 5 Порядка основание определения субсидии в соответствии с постановлением администрации городского округа г. Шарья, устанавливающим тариф на услугу по транспортировке бесхозного трупа, тем самым определила перечень лиц (муниципальные предприятия и учреждения), которым, впоследствии, на основании утвержденных тарифов будет производиться выделение субсидий. Из буквального прочтения текста Порядка следует, что отсутствие утвержденного администрацией тарифа на рассматриваемую услугу, ведет к невозможности последующего расчета размера субсидии, и, как следствие, ограничению доступа к выполнению работ (оказанию услуг) по перевозке трупов умерших граждан за счет средств местного бюджета.

Заключительной стадией правоотношений по перевозке трупов умерших на территории муниципального образования городской округ г. Шарья Костромской области явились заключенные Управлением ЖКХ с МУП «Традиция» соглашения.

Выбор МУП «Традиция» исполнителем при выполнении работ (оказании услуг) по перевозке трупов умерших (погибших) граждан с места обнаружения в соответствующее медицинское учреждение, а также для дальнейшего нахождения в морг приводит (может привести) к ограничению конкуренции, поскольку иные хозяйствующие субъекты (организации, предприниматели), выполняющие подобные работы (услуги) не смогли претендовать на заключение такого рода соглашений, и, как следствие к доступу на товарный рынок.

Возложение Управлением ЖКХ на МУП «Традиция» через заключенные соглашения функции по перевозке трупов умерших (погибших) граждан в медицинские учреждения, а также в морги города Шарья и города Мантурово Костромской области, исключило возможность иных участников рынка воздействовать на общие условия обращения товаров на данном рынке, более того, привело к предоставлению преимущества для МУП «Традиция» в период действия договоров (с 04.04.2012 по 31.12.2014) по оказанию услуг по перевозке трупов умерших (погибших) граждан в отсутствие конкуренции, что, в свою очередь, подтверждает исключительное (монопольное) положение последнего на

рассматриваемом товарном рынке.

Управлением ЖКХ и строительства администрации, во исполнение пункта 4 Порядка, были заключены соглашения с МУП «Традиция» за №18/12 от 04.04.2012 г., №6/13 от 11.02.2013 г., №09/14 от 26.02.2014 г, действие которых привели (могли привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Резюмируя изложенное, комиссия по настоящему делу пришла к итоговому заключению о нарушении администрацией городского округа г. Шарья Костромской области и Управлением ЖКХ части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Довод Управления ЖКХ, относительно того, что последнее при заключении соглашений руководствовалось положениями Порядка, а также постановлениями администрации, которыми утверждены тарифы для МУП «Традиция» на транспортировку бесхозного трупа, комиссией отклоняется исходя из следующего.

В соответствии с положением об Управлении ЖКХ, утвержденном решением Думы городского округа г. Шарья Костромской области от 30.05.2013 г. №18-ДН, Управление наделено статусом юридического лица, то есть самостоятельно в реализации возложенных задач и выполнении функций. Согласно пункта 3 части 2 главы 4 Положения об Управлении ЖКХ, к обязанностям Управления отнесено, в том числе соблюдение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативно правовых актов Российской Федерации, иных муниципальных нормативных актов. Таким образом, обязанность Управления по соблюдению муниципальных актов, не исключает, обязанности соблюдения им в рамках выполнения и реализации полномочий требований действующего законодательства, в том числе и антимонопольного, которые по юридической силе превосходят решения органа местного самоуправления (в данном случае администрации).

В соответствии с частью 4 статьи 41 Закона о защите конкуренции на основании решения по делу Комиссия решает вопрос о выдаче предписания.

Материалами дела подтверждено, что в 2015 году Управление ЖКХ не заключало соглашений ни с МУП «Традиция», ни с иными хозяйствующими субъектами, предметом которых является предоставление субсидий из бюджета городского округа г. Шарья на возмещение затрат, связанных с перевозкой трупов умерших граждан с места обнаружения в соответствующее медицинское учреждение, а также для дальнейшего нахождения в морг (пояснения Управления ЖКХ исх. №185/01-02 от 20.02.2015 г. Тарифы на услугу по транспортировке бесхозного трупа для МУП «Традиция» (иных хозяйствующих субъектов) на 2015 год администрацией не утверждались (пояснения администрации исх. №618/02-21 от 18.02.2015 г.).

Учитывая, что в материалах дела отсутствуют доказательства прекращения администрацией нарушения антимонопольного законодательства, Комиссия Костромского УФАС России, исследовав и оценив представленные в материалы дела доказательства, считает возможным выдать администрации предписание о прекращении выявленного нарушения.

Учитывая изложенное, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 г.

РЕШИЛА:

1. Признать нарушение администрацией городского округа г. Шарья Костромской области части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившееся в передаче МУП «Традиция» исключительного права на оказание услуг по транспортировке трупов умерших (погибших) граждан с места обнаружения в соответствующее медицинское учреждение (в морг) путем установления тарифов для МУП «Традиция» на услугу по транспортировке бесхозного трупа (постановления администрации городского округа г. Шарья №582 от 29.04.2011 г., №112 от 05.02.2013 г., №60 от 29.01.2014), а также установление в Порядке предоставления из бюджета городского округа город Шарья субсидий юридическим лицам на возмещение затрат, связанных с перевозкой трупов умерших (погибших) граждан с места обнаружения в соответствующее медицинское учреждение, а также для дальнейшего нахождения в морг, утвержденного постановлением администрации от 17.05.2011г. №662 положения (пункта 5 Порядка), в соответствии с которым размер субсидий определяется на основании утвержденных администрацией тарифов на услугу по транспортировке бесхозного трупа, что исключило возможность иных потенциальных участников данного товарного рынка претендовать на получение рассматриваемого вида субсидий, создало преимущественные условия для осуществления деятельности учрежденному предприятию на фактически созданном рынке по перевозке трупов умерших (погибших) граждан с места обнаружения в соответствующее медицинское учреждение (в морг), и привело к ограничению доступа на фактически созданный товарный рынок иных хозяйствующих субъектов.

2. Признать нарушение Управлением жилищно – коммунального хозяйства и строительства администрации городского округа г. Шарья Костромской области части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившееся в предоставлении субсидий МУП «Традиция» на основании заключенных соглашений за №18/12 от 04.04.2012 г., №6/13 от 11.02.2013 г., №09/14 от 26.02.2014 г. в соответствии с постановлениями администрации городского округа г. Шарья Костромской области «Об установлении тарифов на услугу, предоставляемую МУП «Традиция» по транспортировке бесхозного трупа» (№582 от 29.04.2011 г., №112 от 05.02.2013 г., №60 от 29.01.2014), действие которых привело (могло привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на фактически созданном рынке перевозки трупов умерших (погибших) граждан с места обнаружения в соответствующее медицинское учреждение (в морг), функционирующего в границах муниципального образования городской округ г. Шарья Костромской области на возмездной основе.

3. Выдать администрации городского округа г. Шарья Костромской области предписание об устранении выявленных нарушений антимонопольного законодательства.

4. Передать материалы дела №04-63/1247 должностному лицу Костромского УФАС России, уполномоченному в соответствии со статьей 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях рассматривать дела об административных правонарушениях, для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении в связи с выявленным нарушением антимонопольного законодательства.

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

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