

РЕШЕНИЕ

Резолютивная часть решения оглашена "22" мая 2018 г.
Иваново

город

В полном объеме решение изготовлено "28" мая 2018 г.

Комиссия Ивановского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: <...>,

рассмотрев дело №02-15/2017-005, возбужденное по признакам нарушения муниципальным бюджетным учреждением «Служба заказчика по содержанию кладбищ» (153011, г. Иваново, ул. Парижской Коммуны, д. 145А, ИНН 3702667513) ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

в присутствии:

- представителей Учреждения – <...>,
- ИП Фроловой М.Н. на основании паспорта,
- представителя ООО «Бюро ритуальных услуг» - <...>,
- представителя ООО «Федеральный похоронный дом» - <...>,
- представителя ОАО «Ритуал» - <...>,

УСТАНОВИЛА:

28.11.2016 в Управление Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области поступило заявление ИП Фроловой М.Н., ООО «Бюро ритуальных услуг» и ООО «Федеральный похоронный дом» о нарушении муниципальным бюджетным учреждением «Служба заказчика по содержанию кладбищ» (далее - МБУ «Служба заказчика по содержанию кладбищ», Учреждение) ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившемся в навязывании договора, условия которого не соответствуют действующему законодательству и тем самым создают препятствия названным лицам осуществлять деятельность по погребению умерших на территории города Иванова.

Из заявления следует, что МБУ «Служба заказчика по содержанию кладбищ» понуждает заявителей заключить договор об организации работы по погребению умерших на территориях муниципальных кладбищ города Иваново. Вместе с тем, положения указанного договора противоречат Федеральному закону от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении), Трудовому кодексу РФ, Правилам работы муниципальных кладбищ и порядка их содержания (утв. Решением Ивановской городской Думы от 31.10.2000 №377).

Подробно ссылки на нарушение конкретных норм действующего законодательства указаны в приложенном к заявлению протоколе разногласий.

В связи с наличием в действиях муниципального бюджетного учреждения «Служба заказчика по содержанию кладбищ» (153011, г. Иваново, ул. Парижской Коммуны, д. 145А, ИНН 3702667513) признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившихся в предложении хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на рынке оказания услуг по погребению умерших на территории города Иваново, к заключению проекта договора об организации работы по погребению умерших на территориях муниципальных кладбищ города Иваново, положения которого противоречат нормам действующего законодательства Российской Федерации и препятствуют осуществлению деятельности на рынке оказания услуг по погребению умерших на территории города Иваново, Ивановским УФАС России на основании статьи [39.1](#) Закона о защите конкуренции Учреждению 13.02.2017 выдано предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

В соответствии с указанным предупреждением Учреждению надлежало в срок до 03.03.2017 прекратить указанные действия путем:

- исключения из п. 1.2 проекта договора об организации работы по погребению умерших на территориях муниципальных кладбищ города Иваново положения о том, что «Учреждение определяет место и время захоронения для выполнения Заказчиком работ по погребению умерших на территории муниципальных кладбищ города Иваново»,
- исключения из п. 1.2 проекта договора об организации работы по погребению умерших на территориях муниципальных кладбищ города Иваново фразы «санитарным правилам и нормам СанПиН 2.1.2882-11 «Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения»,
- исключения из п. 2.2 проекта договора об организации работы по погребению умерших на территориях муниципальных кладбищ города Иваново фразы «санитарных правил и норм СанПиН 2.1 2882-11, предусмотренных для данного вида работ»,
- исключения из проекта договора об организации работы по погребению умерших на территориях муниципальных кладбищ города Иваново пунктов 1.4, 2.1, 2.5.

Указанное предупреждение обжаловалось МБУ «Служба заказчика по содержанию кладбищ» в судебном порядке.

Решением Арбитражного суда Ивановской области от 20.06.2017, Постановлением Второго арбитражного апелляционного суда от 28.09.2017, Постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26.12.2017 по делу №А17-1483/2017 требования Учреждения оставлены без удовлетворения. В ходе рассмотрения дела №А17-1483/2017 судами поддержана позиция антимонопольного органа о том, что положения предложенного к заключению хозяйствующим субъектам проекта договора противоречит нормам действующего законодательства.

С учетом обжалования предупреждения в судебном порядке (заявление в Арбитражный суд Ивановской области подано 01.03.2017) выданное предупреждение Учреждению надлежало исполнить в срок до 02.10.2017.

09.10.2017 в Ивановское УФАС России от МБУ «Служба заказчика по содержанию кладбищ» во исполнение выданного предупреждения поступил проект договора об организации работы по погребению умерших на территориях муниципальных кладбищ города Иванова.

Вместе с тем, Учреждением представлен **проект нового договора**. В проект договора, который являлся предметом рассмотрения Ивановского УФАС России при выдаче предупреждения от 13.02.2017, изменения не внесены.

В соответствии с ч. 8 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

Приказом Ивановского УФАС России от 12.10.2017 № 052 возбуждено дело №02-15/2017-005 по признакам нарушения МБУ «Служба заказчика по содержанию кладбищ» части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Определением от 12.10.2017 дело №02-15/2017-005 назначено к рассмотрению на 02.11.2017.

Определением от 02.11.2017 рассмотрение дела отложено на 05.12.2017 в целях представления сторонами дополнительных доказательств.

Во исполнение указанного определения ИП Фролова М.Н., ООО «Бюро ритуальных услуг» и ООО «Федеральный похоронный дом» представили письменные пояснения относительно предмета рассматриваемого дела.

Определением от 05.12.2017 к участию в деле в качестве лица, располагающего сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах, привлечено ОАО «Ритуал»; рассмотрение дела отложено на 30.01.2018 в целях представления сторонами дополнительных доказательств.

Определением от 30.01.2018 рассмотрение дела отложено на 28.03.2018 в целях представления сторонами дополнительных доказательств.

Определением от 28.03.2018 рассмотрение дела отложено на 10.04.2018 в связи с ходатайством лиц, участвующих в деле.

Определением от 10.04.2018 рассмотрение дела отложено на 24.04.2018 в целях представления сторонами дополнительных доказательств и в связи с необходимостью ознакомления лиц, участвующих в деле, с аналитическим отчетом.

Определением от 24.04.2018 рассмотрение дела отложено на 22.05.2018 в связи с

необходимостью принятия заключения об обстоятельствах дела.

В рамках возбужденного дела о нарушении антимонопольного законодательства в соответствии с Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (далее – Порядок № 220) подготовлен аналитический отчет.

В соответствии с п. 1.3 Порядка № 220 по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции, анализ состояния конкуренции на товарном рынке проводится с особенностями, установленными пунктом 10.7 Порядка № 220, и включает в себя следующие этапы:

а) определение временного интервала исследования товарного рынка;

б) определение продуктовых границ товарного рынка;

в) определение географических границ товарного рынка. При определении таких границ могут приниматься во внимание, в частности:

- границы территории, на которой осуществляют свои полномочия соответствующие федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов или организации, участвующие в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации;

- границы территорий, на которых действуют хозяйствующие субъекты, на деятельность которых оказали или могли оказать негативное влияние соответствующие акты, действия (бездействие);

- границы территорий, на которые поставляется товар и с которых поставляется товар;

г) оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия).

В соответствии с пунктом 1.5 Порядка № 220 в Аналитическом отчете в качестве исходной информации использованы документы, содержащиеся в номенклатурных делах: 02-15/2017-005, 03-18-02.

При определении временного интервала исследования - исследование ограничивается изучением характеристик рассматриваемого товарного рынка, которые сложились до момента проведения исследования, следовательно, проводится ретроспективный анализ состояния конкуренции на товарном рынке, в соответствии с особенностями товарного рынка.

В связи с наличием в действиях МБУ «Служба заказчика по содержанию кладбищ» признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите

конкуренции, выразившихся в предложении хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на рынке оказания услуг по погребению умерших на территории города Иванова, к заключению проекта договора об организации работы по погребению умерших на территориях муниципальных кладбищ города Иванова, положения которого противоречат нормам действующего законодательства Российской Федерации и препятствуют осуществлению деятельности на рынке оказания услуг по погребению умерших на территории города Иванова, Ивановским УФАС России, на основании статьи [39.1](#) Закона о защите конкуренции, 13.02.2017 выдано МБУ «Служба заказчика по содержанию кладбищ» предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

С учетом обжалования предупреждения в судебном порядке (заявление в Арбитражный суд Ивановской области подано 01.03.2017), выданное МБУ «Служба заказчика по содержанию кладбищ» предупреждение надлежало исполнить в срок до 02.10.2017.

Таким образом, с учетом проведения ретроспективного анализа состояния конкуренции на товарном рынке, временной интервала исследования - 2017 год.

Продуктовые границы товарного рынка определены как услуги по погребению умерших.

Пункты 3.8 и 3.9 Порядка при определении продуктовых границ товарного рынка использовать не представляется возможным в связи со спецификой товарного рынка.

Географических границ товарного рынка определены как территория муниципальных кладбищ города Иванова.

При определении географических границ использовался метод установления фактических районов продаж.

Оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия) следующая.

ИП Фролова М.Н., ООО «Бюро ритуальных услуг» и ООО «Федеральный похоронный дом» в настоящее время не могут осуществлять в полном объеме деятельность на товарном рынке «Услуги по погребению умерших» в географических границах «Территория муниципальных кладбищ города Иванова» в связи с отсутствием договора с МБУ «Служба заказчика по содержанию кладбищ».

Договор об организации работы по погребению умерших на территории муниципальных кладбищ города Иванова сторонами: ИП Фролова М.Н., ООО «Бюро ритуальных услуг», ООО «Федеральный похоронный дом», - не подписан в связи с разногласиями. Договор об организации работы по погребению умерших на территории муниципальных кладбищ города Иванова подписан МБУ «Служба заказчика по содержанию кладбищ» и ОАО «Ритуал».

В соответствии со ст. 4 Закона о защите конкуренции признаками ограничения конкуренции являются сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Таким образом, заключенный договор между МБУ «Служба заказчика по содержанию кладбищ» и ОАО «Ритуал» и отсутствие договоров МБУ «Служба заказчика по содержанию кладбищ» с ИП Фролова М.Н., ООО «Бюро ритуальных услуг» и ООО «Федеральный похоронный дом» обеспечивает сокращение количества хозяйствующих субъектов на товарном рынке и позволяет ОАО «Ритуал» воздействовать на общие условия обращения товара на указанном товарном рынке.

Рассмотрев материалы дела и заслушав представителей лиц, участвующих в деле, Комиссия установила следующее.

Пунктом 23 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определено, что организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения городского округа. Аналогичные положения закреплены Уставом города Иванова, принятым решением Ивановской городской Думы от 14.10.2005 № 613 (п. 23 ч. 1 ст. 13 Устава города Иванова).

Согласно ч. 2 ст. 25 Закона о погребении организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Пунктами 1 и 4 статьи 18 Закона о погребении установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые также определяют порядок деятельности общественных кладбищ.

Пунктом 1.1 Правил работы муниципальных кладбищ и порядка их содержания (утв. Решением Ивановской городской Думы от 31.10.2000 N 377) установлено, что общественные муниципальные кладбища города Иванова находятся в ведении Администрации города Иванова, которая осуществляет их содержание через уполномоченный орган (учреждение) по управлению муниципальными кладбищами, выполняющий функции администрации кладбищ.

На основании постановления Администрации города Иванова от 16.12.2011 № 2923 создано муниципальное бюджетное учреждение города Иванова «Служба заказчика по содержанию кладбищ», за которым на праве постоянного бессрочного пользования закреплены земельные участки, на которых расположены городские кладбища.

Приказом начальника Управления благоустройства от 28.12.2011 №01-02-49 утвержден Устав Учреждения.

В действующей редакции Устава Учреждения определено, что целями деятельности Учреждения является оказание услуг в целях обеспечения осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов местного самоуправления в сфере содержания муниципальных кладбищ (п.2.1). Предмет деятельности Учреждения, установленный п. 2.2 Устава, определен как «обеспечение организации погребения на территории города Иванова и содержание мест захоронения». Согласно п. 2.3.6 Устава, Учреждение обеспечивает соблюдение всеми заинтересованными лицами при осуществлении ими деятельности на местах погребения требований, устанавливаемых законодательными и нормативными актами, действующими на территории Российской Федерации.

Исходя из целей, предмета и видов деятельности, установленных п.2.1, п. 2.2, п. 2.3.1-2.3.6 Устава, Учреждение наделено полномочиями органа местного самоуправления по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронений (также данный факт установлен вступившим в законную силу Решением Арбитражного суда Ивановской области по делу № А17-2779/2015).

Таким образом, на деятельность Учреждения распространяет действие ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Вместе с тем, как установлено антимонопольным органом, в проект Договора, который являлся предметом рассмотрения Ивановского УФАС России при выдаче предупреждения от 13.02.2017, Учреждением изменения не внесены, что свидетельствует о невыполнении предупреждения Ивановского УФАС России.

Вместо этого Учреждением разработан проект нового договора об организации работы по погребению умерших на территориях муниципальных кладбищ города Иванова (далее – проект нового Договора). Однако, как следует из письменных и устных пояснений ИП Фроловой М.Н., ООО «Бюро ритуальных услуг» и ООО «Федеральный похоронный дом» положения указанного договора также противоречат антимонопольному законодательству и создают препятствия хозяйствующим субъектам при осуществлении погребения умерших на муниципальных кладбищах города Иванова.

По мнению заявителей, пункты 1.5, 2.1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6 проекта нового Договора ограничивают их самостоятельность на рынке оказания полного комплекса ритуальных услуг на территории г. Иванова.

В соответствии с п. 1.5 проекта нового Договора работы по погребению умерших

выполняются Заказчиком во исполнение обязательств, возникших у него перед лицом, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего. Для целей настоящего договора под лицом, осуществляющим погребение умершего, понимается лицо, определяемое по правилам статьи 6 Федерального закона от 12.01.1996 «О погребении и похоронном деле» (в действующей редакции).

В соответствии со ст. 6 Закона о погребении 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.

В соответствии с пояснениями Учреждения от 24.01.2018 п. 1.5 проекта нового Договора сформулирован в полном соответствии с Законом о погребении, что само по себе не может ограничивать полномочия заказчика. При этом заявители, по мнению Учреждения, ошибочно отождествляют понятия «Заказчика» с «лицом, осуществляющим погребение умершего».

По мнению заинтересованных лиц, п. 1.5 проекта нового Договора ограничивает полномочия Заказчика, поскольку заказчик при данных условиях не может самостоятельно осуществлять действия, связанные с погребением, без личного участия родственников умершего.

Проанализировав п. 1.5 проекта нового Договора с учетом изложенной позиции МБУ «Служба заказчика по содержанию кладбищ», Комиссия Ивановского УФАС России приходит к следующим выводам.

Формулировка названного пункта подразумевает, что Заказчик по договору не является лицом, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Вместе с тем, [статья 5](#) Закона о погребении и похоронном деле предусматривает, что умерший, а также его родственники, законный представитель, а при их отсутствии и иные лица, взявшие на себя обязанность осуществить погребение умершего, могут доверить исполнить свое волеизъявление другому лицу.

Согласно положениям [статьи 6](#) того же Закона в случае отсутствия волеизъявления умершего либо мотивированного отказа родственников или законных представителей от исполнения этого волеизъявления оно может быть исполнено иным лицом, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего.

При этом в Законе о погребении не ограничен субъектный состав участников товарного рынка ритуальных услуг только специализированными службами по вопросам похоронного дела. Данный закон не исключает

возможность выполнения указанной деятельности другими коммерческими организациями.

Указанная позиция отражена, в том числе, в [ПОСТАНОВЛЕНИИ](#) Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28.07.2009 N 5622/09, в определении Верховного суда РФ от 27 мая 2015 г. N 309-ЭС15-5096 и Постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26.02.2016 N Ф01-123/2016 по делу N А11-4247/2015.

Кроме того, Закон о погребении не содержит требований о наличии каких-либо специальных доверенностей у лиц, взявших на себя обязательства по осуществлению погребения умерших.

На основании изложенного, Комиссия пришла к выводу, что положения п. 1.5 проекта нового Договора противоречат действующему законодательству и ограничивают самостоятельность хозяйствующих субъектов при осуществлении предпринимательской деятельности, что является недопустимым в соответствии со ст. 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с п. 2.1 проекта нового Договора во исполнение положений пункта 2.2 Правил работы муниципальных кладбищ и порядка их содержания, утвержденных решением Ивановской городской Думы от 31.10.2000 №377 «О мерах по реализации Закона РФ "О погребении и похоронном деле" на территории города Иванова» (в действующей редакции), Учреждение определяет порядок оформления заказа на захоронение на муниципальных кладбищах города Иванова, порядок и время захоронения с учетом вероисповедания и национальных традиций умершего. Время захоронения устанавливается при оформлении заказа по согласованию с супругом, близкими родственниками, иными родственниками либо законными представителями умершего, или лицом, взявшим на себя обязанности по погребению умершего.

В соответствии с п. 2.2 Правил работ муниципальных кладбищ и порядка их содержания, утвержденных решением Ивановской городской Думы от 31.10.2000 № 377, порядок оформления заказа на захоронение на муниципальных кладбищах города Иванова, порядок и время захоронения определяет уполномоченный Администрацией города Иванова орган (учреждение) по управлению муниципальными кладбищами за сутки до погребения с учетом вероисповедания и национальных традиций умершего. Время захоронения устанавливается при оформлении заказа по согласованию с заказчиком.

Из совокупности данных норм следует, что п. 2.1 проекта нового Договора полностью соответствует действующему законодательству. В частности, данный пункт (в отличие от формулировки, содержащейся в проекте первого Договора) не содержит императивного условия об определении времени и места захоронения Учреждением. Напротив, приведенная в проекте нового Договора формулировка содержит указание на необходимость согласования времени захоронения с родственниками, лицами, взявшими на себя обязанность осуществлять погребение.

При этом в соответствии с нормами действующего законодательства и вышеизложенными выводами антимонопольного органа согласование времени

захоронения может осуществляться с хозяйствующими субъектами, взявшими на себя обязанность осуществлять погребение (например, ИП Фроловой М.Н., ООО «Бюро ритуальных услуг» и ООО «Федеральный похоронный дом») без обязательной явки родственников либо законных представителей умершего или оформления специальной доверенности.

В соответствии с п. 2.3 проекта нового Договора допуск работников Заказчика к осуществлению работ по погребению осуществляется на основании представленного свидетельства о смерти умершего, договора (счет-заказа) на оказание услуг по погребению и регистрации захоронения должностным лицом Учреждения.

По мнению ИП Фроловой М.Н., ООО «Бюро ритуальных услуг» и ООО «Федеральный похоронный дом», положения данного пункта нарушают коммерческую тайну заказчика, так как обязывают представлять договор на оказание услуг по погребению с раскрытием всей коммерческой информации. Заявители также полагают, что в данном случае для допуска работников Заказчика для осуществления работ по погребению значение имеет только оплата услуг по копке могилы; подтверждение оплаты именно этой услуги ИП Фролова М.Н., ООО «Бюро ритуальных услуг» и ООО «Федеральный похоронный дом» готовы предоставить.

По мнению Учреждения, п. 2.3 проекта нового Договора сформулирован в соответствии с п. 2.1 Правил работ муниципальных кладбищ и порядка их содержания, утвержденных решением Ивановской городской Думы от 31.10.2000 №377, указанный пункт не затрагивает права и интересы хозяйствующих субъектов и не нарушает права на конкуренцию.

Также Учреждение указало, что в силу п. 4.3 Инструкции «О порядке похорон и содержании кладбищ в РСФСР» (утв. Приказом министерства жилищно-коммунального хозяйства РСФСР от 12.01.1979 №25, далее – Инструкция о порядке похорон) захоронение производится на основании предъявления свидетельства о смерти счета-заказа салона-магазина (магазина) специализированного обслуживания. На основании изложенного, требование Учреждением документов, указанных в п. 2.3 проекта нового Договора, является исполнением действующего законодательства.

В соответствии с п. 2.1 Правил работ муниципальных кладбищ и порядка их содержания захоронение умершего производится в соответствии с санитарными правилами не ранее чем через 24 часа после наступления смерти по предъявлении свидетельства о смерти или в более ранние сроки по разрешению медицинских органов после оформления заказа.

В соответствии с п. 4.1 Правил работ муниципальных кладбищ и порядка их содержания Администрация кладбища обязана содержать кладбища в надлежащем порядке и обеспечивать своевременную подготовку могил, захоронение умерших, урн с прахом, подготовку регистрационных знаков в соответствии со счетом – заказом.

В соответствии с п. 4.3 Инструкции о порядке похорон захоронение производится на основании предъявленных свидетельства о смерти и счета-заказа салона-

магазина (магазина) специализированного обслуживания.

По мнению заинтересованных лиц, указанная норма не распространяется на хозяйствующих субъектов, не имеющих статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Однако из совокупности п. 2.1, 4.1 Правил работ муниципальных кладбищ и порядка их содержания и п. 4.3 Инструкции о порядке похорон следует, что требование предъявления счета-заказа необходимо, в том числе, для подготовки регистрационных знаков. Таким образом, требование о представлении счетов-заказов соответствует нормам действующего законодательства и распространяется как на специализированную службу, так и на иных хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги по погребению.

Вместе с тем, требование о представлении счетов-заказов в соответствии с действующим законодательством направлено на обеспечение надлежащей работы администрации кладбища. Таким образом, непредставление в Учреждение счетов-заказов хозяйствующими субъектами может повлечь риск отказа в отведении земельного участка. Однако в силу закона это не может являться основанием для последующего недопуска хозяйствующих субъектов на кладбище в целях осуществления погребения.

В соответствии с пунктами 2.4-2.5 проекта нового Договора на Заказчика возлагаются обязанности по соблюдению правил охраны труда и техники безопасности при осуществлении работ. На работников Заказчика возложена обязанность о прохождении в Учреждении вводного инструктажа в порядке, установленном законодательством о труде.

Также на Заказчика возложены обязанности по соблюдению требований безопасности при выполнении работ по погребению, применению работниками исправных инструментов и приспособлений; недопущению к работе лиц, не прошедших обучение по охране труда; контролю за состоянием условий труда на рабочих местах и правильностью применения работниками сертифицированных средств индивидуальной и коллективной защиты; проведению специальной оценки условий труда в соответствии с федеральным законом от 28.12.2013 №426-ФЗ «О специальной оценке труда»; недопущению работников, занятых на работах с вредными и опасными условиями труда, к исполнению ими трудовых обязанностей без прохождения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров (п. 2.5 проекта нового Договора).

Вместе с тем, в соответствии с действующим законодательством Учреждение не обладает полномочиями по контролю за соблюдением хозяйствующими субъектами, осуществляющими погребение, названных в п. 2.4 и п. 2.5 проекта нового Договора обязанностей.

В соответствии со ст. 356 ТК РФ в соответствии с возложенными на нее задачами федеральная инспекция труда реализует следующие основные полномочия, в том числе, осуществляет федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, посредством проверок, выдачи обязательных для

исполнения предписаний об устранении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях в пределах полномочий, подготовки других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Таким образом, осуществляя контроль за соблюдением хозяйствующими субъектами норм по охране труда, Учреждение тем самым возлагает на себя обязанности уполномоченных органов, осуществляющих контроль в сфере охраны труда, что является недопустимым.

В соответствии с п. 2.6 проекта нового Договора инструмент после проведения работ, связанных с захоронением и перезахоронением трупов и останков, подлежит обеззараживанию и не должен выноситься за пределы кладбища. Средства для перевозки останков должны быть изготовлены из легкоочищаемых покрытий и подлежат дезинфекции после проведения работ.

По мнению Учреждения, требования п. 2.6 проекта нового Договора сформулированы в соответствии с п. 3.16 СанПин 2.12882-11 и являются законными.

Согласно пункту 1.2 СанПин 2.1.2882-11 эти правила являются обязательными для исполнения всеми юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, деятельность которых связана с размещением, проектированием, строительством, реконструкцией, реставрацией (в том числе воссозданием) и эксплуатацией кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения и имеющими право на занятие данными видами деятельности.

Согласно СанПин 2.1.2882-11 контроль за их выполнением проводится органами, осуществляющими функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 1.4).

В соответствии с п. 1 Положения о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре (утв. Постановлением Правительства РФ от 05.06.2013 N 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации») настоящее Положение устанавливает порядок осуществления федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора (далее - государственный надзор).

В соответствии с п. 3 названного Положения государственный надзор осуществляют следующие органы государственного надзора, в том числе, Федеральная [служба](#) по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и ее территориальные органы, за исключением государственного надзора, осуществляемого органами государственного надзора, указанными в [подпунктах "б" и "в"](#) настоящего пункта.

В силу названных норм Учреждение не является органом, в чьи полномочия входит осуществление контроля за соблюдением иными лицами норм СанПин.

Доводы Учреждения о том, что МБУ «Служба заказчика по содержанию кладбищ» не осуществляет контроль в сфере охраны труда и соблюдения санитарных правил, не соответствует фактическим обстоятельствам.

В соответствии с п. 4.2 проекта нового Договора настоящий Договор может быть расторгнут в одностороннем порядке по инициативе Учреждения в случае неисполнения Заказчиком требований раздела 2 Договора.

Устанавливая указанное положение в Договоре, Учреждение возлагает на себя функции уполномоченных органов власти (Трудовая инспекция и Роспотребнадзор), что является недопустимым и ограничивает самостоятельных субъектов оказывать услуги по погребению.

При этом в проекте нового Договора отсутствует четкая регламентация порядка расторжения Договора в случае нарушения хозяйствующими субъектами его положений. Указанное обстоятельство ущемляет права хозяйствующих субъектов, поскольку, по их мнению, любые их действия произвольно могут трактоваться Учреждением как нарушение раздела 2 проекта нового Договора. При этом из положений проекта нового Договора не следует, что расторжение Договора в случае допущенных нарушений будет иметь место только после установления данного факта уполномоченными государственными органами, а не по собственному усмотрению Учреждения.

Также положения п. 1.5 и п. 2.1 проекта нового Договора, предусматривающие обязательную явку родственника или законного представителя умершего для оформления заказа, противоречат действующему законодательству, ограничивают права хозяйствующих субъектов.

В соответствии с ч. 1 ст. 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).

В соответствии с п. 17 ст. 4 Закона о защите конкуренции признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на

общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Таким образом, для установления нарушения ст.15 Закона о защите конкуренции действия (бездействие) лица должно (способно) привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Навязывание Учреждением хозяйствующим субъектам проекта Договора, положения которого противоречат действующему законодательству, фактическое возложение на себя функций уполномоченных государственных органов, осуществляющих контроль в сфере охраны труда и в сфере соблюдения санитарных правил и норм, недопуск хозяйствующих субъектов на кладбища для осуществления погребения является нарушением антимонопольного законодательства.

Ивановским УФАС России установлено, что до выдачи Учреждению предупреждения от 13.02.2017 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, после выдачи названного предупреждения и в настоящее время Учреждение не допускает иных хозяйствующих субъектов (кроме ОАО «Ритуал») к осуществлению погребения на муниципальных кладбищах города Иванова. Тем самым на указанном рынке происходит сокращение числа хозяйствующих субъектов, что является признаком ограничения конкуренции.

Более того, как следует из материалов дела, Учреждение не приняло во внимание протокол разногласий к проекту Договора (и проекту нового Договора), не приняло мер по обеспечению хозяйствующим субъектам возможности осуществления погребения на муниципальных кладбищах города Иванова. При этом представителями Учреждения на заседаниях Комиссии Ивановского УФАС России неоднократно отмечалось, что хозяйствующие субъекты не будут допущены на кладбища для осуществления погребения в случае отказа от заключения договора (исключительно в редакции Учреждения).

На основании изложенного, Комиссия Ивановского УФАС России приходит к выводу, что Учреждением допущено нарушение ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Основания для прекращения рассмотрения дела № 02-15/2017-005 о нарушении антимонопольного законодательства отсутствуют.

Руководствуясь [статьей 23](#), [частью 1 статьи 39](#), [частями 1 - 4 статьи 41](#), [статьей 48](#), [частью 1 статьи 49](#), [статьей 50](#) Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1.Признать действия Муниципального бюджетного учреждения «Служба заказчика по содержанию кладбищ» (153011, г. Иваново, ул. Парижской Коммуны, д. 145А, ИНН

3702667513), выразившиеся в предложении хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на рынке оказания услуг по погребению умерших на территории города Иванова, к заключению проекта договора об организации работы по погребению умерших на территориях муниципальных кладбищ города Иванова, положения которого противоречат нормам действующего законодательства Российской Федерации и препятствуют осуществлению деятельности на рынке оказания услуг по погребению умерших на территории города Иванова, нарушением части 1 [статьи](#) 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

2.Основания для прекращения дела № 02-15/2017-005 в соответствии со [статьей 48](#) Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» отсутствуют.

3.Выдать Муниципальному бюджетному учреждению «Служба заказчика по содержанию кладбищ» [предписание](#) о прекращении нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», для чего в срок до **25.06.2018** привести пункты 1.5, 2.1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 4.2 проекта договора об организации работы по погребению умерших на территориях муниципальных кладбищ города Иваново в соответствии с нормами действующего законодательства с учетом выводов, сделанных в настоящем решении.

Подписи членов Комиссии

Решение может быть обжаловано в течение трёх месяцев со дня его принятия в арбитражный суд.

ПРЕДПИСАНИЕ № 02-15/2017-005

28 мая 2018 года
г. Иваново

Комиссия Ивановского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: <...>,

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 28.05.2018 по делу №02-15/2017-005 о нарушении муниципальным бюджетным учреждением «Служба заказчика по содержанию кладбищ» (153011, г. Иваново, ул. Парижской Коммуны, д. 145А, ИНН 3702667513) ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Муниципальному бюджетному учреждению «Служба заказчика по содержанию кладбищ» прекратить нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», для чего в срок до **25.06.2018** привести пункты 1.5, 2.1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 4.2 проекта договора об организации работы по погребению умерших на территориях муниципальных кладбищ города Иваново в соответствии

с нормами действующего законодательства с учетом выводов, сделанных в настоящем решении.

О выполнении настоящего Предписания сообщить в антимонопольный орган не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Подписи членов Комиссии

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