

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Курганской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства рассмотрела дело № 36, по признакам нарушения Администрацией г. Кургана (пл. им. Ленина, г. Курган, 640000) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции"(далее – Закон о защите конкуренции)

УСТАНОВИЛА:

24.01.2012 года в адрес Курганского УФАС России поступило заявление № 384 о наличии признаков ограничения конкуренции, содержащихся в постановлении Администрации города Кургана от 29.08.2011 года № 6249 "Об эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Кургана"(далее постановление Администрации города Кургана от 20.09.2011 года № 6249). 13.05.2012 года в Курганское УФАС России поступило дополнение к заявлению (вх. № 1317).

Из представленного заявления следует, что согласно вышеуказанному постановлению, функция по вывозу тел умерших (погибших) в ГКУ "Курганское областное патологоанатомическое бюро" и ГКУ "Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы" возложена на МУП "Бюро коммунальных услуг" (далее МУП "БКУ").

При этом, согласно пункту 2 вышеуказанного постановления, МУП "БКУ" должно осуществлять эвакуацию тел умерших (погибших) на безвозмездной основе.

Согласно пункту 1 Устава МУП «Бюро коммунальных услуг» является специализированным муниципальным предприятием по оказанию ритуальных услуг.

По мнению заявителя, в силу части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в действиях Администрации города Кургана усматривается нарушение антимонопольного законодательства, заключающееся в наделении специализированной службы по вопросам похоронного дела МУП «БКУ» исключительным правом осуществлять действия, связанные с перевозкой тел умерших в морги города Кургана. Постановлением Администрации г. Кургана № 6249 от 29.08.2011г. закреплены необоснованные преимущественные условия деятельности МУП «БКУ» по эвакуации умерших, что приводит к ограничению конкуренции на рынке ритуальных услуг в городе Кургане.

Указанным постановлением Администрация города Кургана предоставила специализированной службе по вопросам похоронного дела МУП "БКУ" исключительное право осуществлять эвакуацию тел умерших (погибших) в два морга города Кургана - ГКУ "Курганское областное патологоанатомическое бюро" и ГКУ "Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы", тем самым определяя субъектный состав участников рынка ритуальных услуг и ограничивая возможность доступа на товарный рынок других хозяйствующих субъектов.

В соответствии с пунктом 22 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения относится к вопросам местного значения поселения.

Статья 3 Федерального закона от 12.01.1996 года №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее по тексту - Закон 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 силу пункта 2 статьи 25 Закона о погребении, погребение умершего и оказание

услуг по погребению осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела, созданной органом местного самоуправления.

Согласно пункту 1 статьи 29 Закона о погребении, органы местного самоуправления городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с настоящим Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших.

Таким образом, предоставление услуг по погребению может быть возложено на специализированную организацию органом местного самоуправления в том случае, если оказание этих услуг специализированной организацией по вопросам похоронного дела предусмотрено Законом о погребении.

Статьями 9 и 13 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). Данный перечень является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию.

Законом о погребении услуги по транспортировке и доставке в морг больницы и в бюро судебно-медицинской экспертизы тел умерших не отнесены к компетенции специализированных организаций. Следовательно, по мнению заявителя, данные услуги могут оказываться любыми хозяйствующими субъектами, имеющими на это право.

В соответствии со статьей 128 Гражданского Кодекса РФ услуги являются объектом гражданских прав.

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

Организация похорон и предоставление связанных с ними услуг относятся к видам экономической деятельности (пп. 93.03 ОКВЭД ОК 029-2007, ОКВОД ОК 029-2001), а сами услуги по транспортированию трупа в морг или трупохранилище для сохранения - к продукции по данному виду экономической деятельности (пп. 93.03.12.111) ОКПД 034-2007 (Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности" принят и введен в действие приказом Ростехрегулирования от 22.11.2007 года № 329-ст. введенный в действие с 01.01.2008).

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

В силу части 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. По мнению заявителя Законом о погребении права коммерческих организаций на осуществление деятельности по транспортировке и доставке в морг тел умерших не ограничены.

Постановлением Администрации города Кургана от 20.09.2011 года № 6249 транспортировка тел умерших определена как функция органа местного самоуправления, которая возложена Администрацией города Кургана на МУП "БКУ". Однако, в соответствии с действующим законодательством, услуги по

эвакуации тел умерших не входит в перечень услуг, предоставление которых гарантируется в соответствии с Законом о погребении созданием специализированной службы по вопросам похоронного дела органами местного самоуправления.

Из заявления следует, что фактически предоставление услуги по транспортировке тел умерших связано с установлением уполномоченными органами факта и причины смерти, как следствие, с оформлением документов для погребения. По мнению заявителя, отнесение оказания услуги по транспортировке умерших в морги города Кургана к деятельности МУП "БКУ" Администрацией города Кургана исключена возможность участников рынка ритуальных услуг воздействовать на общие условия рынка обращения товаров на данном рынке.

В заявлении так же указано, что между негосударственным учреждением здравоохранения "Отделенческая больница на станции Курган ОАО "РЖД" и <...> заключен договор аренды здания патолого-анатомического отделения больницы по адресу: г. Курган, ул. Карбышева, 35, корпус 5, для оказания ритуальных услуг. При этом согласно пункту 2 статьи 8 Закона о погребении хранение в морге НУЗ «Отделенческая больница на станции Курган ОАО «РЖД» тел умерших <...> осуществляется бесплатно.

Поскольку постановлением Администрации города Кургана от 20.09.2011 года № 6249 не определены категории умерших, перевозка которых осуществляется МУП "БКУ", <...> неоднократно обращался в МУП "БКУ" по поводу перевозки умерших силами МУП "БКУ" по желанию родственников для хранения в ПУЗ «Отделенческая больница па станции Курган ОАО «РЖД». Однако МУП "БКУ" со ссылкой па постановление Администрации города Кургана от 20.09.2011 года № 6249 ИП Трифанову С.А. было отказано.

Из заявления следует, что ИП <...> неоднократно обращался и в Администрацию города Кургана с просьбой о внесении изменений в постановление Администрации города Кургана в части включения морга при НУЗ «Отделенческая больница на станции Курган ОАО «РЖД» в перечень моргов, куда по желанию родственников муниципальная бригада может перевозить умерших для хранения (письмо от 01.12.2011 г. исх № 13). Ответами Администрации города Кургана предпринимателю было отказано в связи с тем, что вывоз тел МУП «БКУ» по постановлению Администрации города Кургана от 29.08.2011г. №6249 осуществляется в ГКУ «Курганское областное патологоанатомическое бюро» и ГКУ «Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы», где также осуществляется хранение и предоставление на платной основе ритуальных услуг (письма от 28.10.2011 исх. №1-26/499, от 15.11.2011 исх .№ К-523-Д, от 13.01.2012 исх. № 2-26/553-2, от 20.01.2012 исх. № 2-26/553-3).

Тем самым, постановлением Администрации города Кургана ограничено право родственников о разрешении действий о достойном отношении к телу умершего после его смерти, предусмотренное статьей 5, частью 2 статьи 8 Закона о погребении.

По мнению заявителя постановлением Администрации города Кургана от 20.09.2011 года № 6249 также ограничено право ИП <...> на осуществление эвакуации умерших для вскрытия.

В силу статьи 196 Уголовно-процессуального кодекса РФ назначение и производство судебной экспертизы обязательно, если необходимо установить причины смерти.

Согласно пункта 2 раздела 1 приказа Минздравмедпрома РФ от 29.04.1994г. № 82 в случаях смерти от насильственных причин или подозрений на них, от механических повреждений, отравлений, в том числе - этиловым алкоголем,

механической асфиксии, действия крайних температур, электричества, после искусственного аборта, произведенного вне лечебного учреждения, а также при неустановленности личности умершего труп подлежит судебно-медицинскому исследованию.

В связи с этим участковые после осмотра трупа выписывают направление на вскрытие трупа в ГТУ «Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы». В случаях, предусмотренных приказом Минздравмедпрома РФ от 29.04.1994г. №82 тело умершего направляется для проведения патологоанатомического вскрытия в ГКУ «Курганское областное патологоанатомическое бюро».

Пунктом 3 постановления Администрации города Кургана от 20.09.2011 года № 6249 Главному управлению МЧС России по Курганской области, Департаменту здравоохранения Курганской области, Следственному управлению Следственного комитета Российской Федерации по Курганской области, УМВД России по городу Кургану рекомендовано проинформировать подведомственные учреждения и подразделения о возложении функций по организации вывоза тел умерших (погибших) с мест наступления смерти на МУП "БКУ".

По заявлению <...>, участковые полицейские, руководствуясь постановлением Администрации города Кургана, в обязательном порядке сообщают в дежурную часть Отдела полиции о факте смерти, сообщают адрес. Сотрудник дежурной части отдела полиции вызывает специализированную бригаду МУП "БКУ" либо сами участковые вызывают муниципальную бригаду.

По мнению заявителя, сложившийся порядок препятствует ИП <...> предоставлять услуги по эвакуации трупов на вскрытие.

Закон о погребении предусматривает как безвозмездное оказание услуг специализированной службой органа местного самоуправления, так и осуществление погребения за счет родственников или лиц, взявших на себя обязанность по погребению умершего с последующим получением социального пособия.

В последнем случае лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего родственника, ритуальные услуги (в том числе и услуги по эвакуации умерших) могут быть оказаны любым лицом, оказывающим данного рода услуги.

Из заявления ИП <...> следует, что он обращался в УМВД РФ по городу Кургану с предложением о перевозке тел умерших, но ему было отказано.

В ходе рассмотрения дела представитель ИП <...> пояснила, что в постановлении Администрации не указана категория тел умерших, следовательно в ГКУ "Курганское областное патологоанатомическое бюро" и ГКУ "Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы" доставляются также и на хранение тела умерших причина, смерти которых известна. ИП <...> в настоящее время может осуществлять лишь перевозку тел умерших причина смерти которых известна, при этом данные тела он может перевозить только в собственное трупохранилище.

По заявлению <...> преимущества для МУП "БКУ" заключаются в том, что, приезжая на место обнаружения трупа, участковый информирует дежурную часть полиции, которые, в свою очередь, информируют бригаду МУП "БКУ" о необходимости вывезти тело в морг. При этом ИП <...> лишен возможности предоставить данную услугу. Данная ситуация сложилась в результате того, что пунктом 3 постановления Администрации Управлению внутренних дел России по городу Кургану рекомендовано проинформировать подведомственные учреждения и подразделения о возложении функции вывоза тел умерших на МУП

"БКУ".

<...> также в ходе рассмотрения дела пояснила, (со ссылкой на приказ Минздравсоцразвития), что если у трупа не имеется признаков насильственной смерти и родственники могут получить справку из медицинского учреждения, то тело на вскрытие для определения причины смерти не направляется.

По мнению представителя ИП <...> для определения организации, которая должна осуществлять перевозку тел умерших в морги города Кургана необходимо было провести конкурс, только в таком случаи всем хозяйствующим субъектам был бы предоставлен равный доступ на рынок по перевозке тел умерших в морги города Кургана.

По мнению представителя ИП <...>, постановление Администрации города Кургана от 20.09.2011 года № 6249 является нормативным правовым актом, содержит императивные нормы, носит властный характер и предписывает сотрудникам полиции исполнять его.

<...> заявил, что вывоз "криминальных" трупов осуществляется без согласия родственников, не является услугой, а является процессуальными действиями следственных органов. В данном случаи необходимо обратить внимание на функцию вывоза трупов без признаков насильственной смерти, для которых не требуется проведение судебно-медицинской экспертизы. <...> в ходе рассмотрения дела заявил со ссылкой на УПК РФ, что издержки за перевозку трупов в морги для определения причины смерти должны возмещаться из федерального бюджета, следовательно данная деятельность может осуществляться и не на безвозмездной основе.

<...>, заявив, что МУП "БКУ" взимает плату за перевозку тела в морги города Кургана, в ходе рассмотрения дела представила копии следующих документов:

квитанции на оплату услуги по перевозке тела МУП "БКУ" № 031183;

письма ГКУ "Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы" от 14.05.2012 года № 827;

направления для судебно-медицинского исследования трупа <...>;

справки о результатах судебно-медицинского исследования трупа <...>.

Как пояснила <...>, по вышеуказанной квитанции был сделан запрос в ГКУ "Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы", в ответ на который были представлены данные документы.

Представитель Администрации города Курган - <...> заявила, что деятельность по перевозке тел умерших первоначально осуществлялась без издания каких-либо правовых актов. Данную функцию осуществляла шестнадцатая бригада, которая находилась в штате городской больницы. Сотрудники бригады значились как санитары, а не как грузчики. После принятия Курганской городской больницей решения о сокращении штата и, в связи с тем, что данные сотрудники выполняли не свойственные для сферы здравоохранения функции, шестнадцатую бригаду присоединили МУП "БКУ" с 01.09.2011 года. Сотрудники остались те же, с ними просто перезаключили договоры и изменили должность с санитаров на грузчиков. С целью решения вопроса по перевозке тел умерших, к Главе города Кургана обратились представители органов внутренних дел. Учитывая то, что в городе Кургане существует муниципальное предприятие, которое осуществляет деятельность на рынке ритуальных услуг, а так же в целях содействия органам полиции и населению города Кургана, было издано постановление Администрации города Кургана об эвакуации умерших в морги города Кургана.

По мнению Администрации города Кургана перевозка тел умерших не входит в понятие ритуальной деятельности, а согласно Федеральному закону от 06.10.2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации" к вопросам местного значения относится именно организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения. Перевозка тел умерших не является ни муниципальной функцией, ни муниципальной услугой, ни коммерческой деятельностью. Федеральными законами, регулирующими проведение экспертизы тел умерших, определено, что орган следствия должен обеспечить доставку тела на экспертизу. Закон о полиции позволяет Администрации города Кургана содействовать органам полиции в осуществлении их деятельности. На этом основании и в силу, того что учредителем МУП "БКУ" является Администрация города Кургана, было принято постановление, которым функция по вывозу тел умерших возложена только на МУП "БКУ".

Из слов представителя Администрации города Кургана следует, что принятию постановления предшествовали совещания у Руководителя Администрации города Кургана, на которых присутствовали представители следственных органов и органов внутренних дел. (В ходе рассмотрения дела представителем Администрации города Кургана представлены копии протоколов вышеуказанных заявлений) При этом, переписка между Администрацией города, следственными органами и органами внутренних дел по вопросу организации перевозки тел умерших в морги города Кургана не велась.

По заявлению представителя Администрации города Кургана, согласно действующему законодательству определен порядок передачи государственных полномочий органам местного самоуправления, путем принятия правового акта. Так как, по мнению Администрации города Кургана, данная функция не является государственными полномочиями, то никакого акта по данному вопросу не принималось. Полномочия по организации привозки тел умерших следственными органами на местный уровень не передавались.

<...> заявила, что постановление не носит обязывающий характер, так как не является нормативным правовым актом. Пункт 3 данного постановления рекомендует органам внутренних дел данным постановлением воспользоваться. Постановление Администрации обязательно для исполнения МУП "БКУ", но не для сотрудников внутренних дел. Администрация города Кургана своим постановлением урегулировала вопрос по перевозке трупов в морги города Кургана с целью определения причины смерти. На совещаниях, проводимых в Администрации города Кургана лишь обсуждался вопрос по урегулированию данных отношений, поручения не давались. УМВД России по городу Кургану в праве решать вопрос по перевозке всех трупов в морги города Кургана.

По мнению Администрации города Кургана, МУП "БКУ" может осуществлять помимо гарантированного перечня, предусмотренного статьей 9 Закона о погребении, и другие виды деятельности, в том числе и перевозку тел умерших. МУП "БКУ" оказывает данную услуги безвозмездно. Нарушений в том, что Администрация города Кургана обязала хозяйствующий субъект осуществлять данную деятельность на безвозмездной основе, представитель Администрации не усматривает.

Также <...> пояснила, что постановление Администрации города Кургана регулирует отношения по перевозке тел умерших только в морги города Кургана с целью определения причины смерти, препятствия по осуществлению ИП <...> перевозки тел умерших в трупохранилище отсутствует. Согласно ГОСТу под моргом понимается организация в которой осуществляется вскрытие и проведение экспертизы, а трупохранилище - это организация, где осуществляется хранение трупов. НУЗ "Отделенческая больница на станции Курган ОАО "РЖД" осуществляет вскрытие только тех трупов, смерть которых наступила в самом учреждении, следовательно доставка тел умерших вне стен НУЗ "Отделенческая

больница на станции Курган ОАО "РЖД" не осуществляется.

По мнению представителя Администрации города Кургана признаков нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции в постановлении Администрации города не содержится, так как ИП <...> осуществляет перевозку тел умерших как в трупохранилище, так и на экспертизу, препятствия по осуществлению данной деятельности со стороны Администрации города отсутствуют.

По ходатайству представителя ИП <...> привлечено УМВД по городу Кургану в качестве лица, располагающего сведениями.

По мнению представителя УМВД России по городу Кургану постановление Администрации города Кургана от 29.08.2011 года № 6249 "Об эвакуации тел умерших (погибших) в морг города Кургана" не содержит признаков нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно письменным пояснениям УМВД России по городу Кургану, постановление Администрации города Кургана от 20.09.2011 года № 6249 не является нормативным правовым актом, носит рекомендательный характер.

В соответствии со статьей 67 Федерального закона от 21.11.2011 года № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" патологоанатомическое вскрытие проводится врачами соответствующей специальности в целях получения данных о причине смерти человека и диагнозе заболевания.

По заявлению представителя УМВД России по городу Кургану со ссылкой на статью 196 УПК РФ, назначение и производство судебной экспертизы обязательно, если необходимо установить причины смерти.

Ссылаясь на Приказ Минздравмедпром РФ от 29.04.1994 года № 8, определение Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 19 июня 2008 года № КАС08-243 в письменных пояснениях УВД России приведен довод о необходимости проведения судебно-медицинского исследования с целью определения причины смерти.

Из письменных и устных пояснений представителя УМВД России следует, что переписка между УМВД по городу Кургану и Администрацией города Кургана по вопросу организации перевозки тел умерших в морги города Кургана не велась, совместные совещания по данному вопросу не проводились, совместные инструкции не издавались.

В ходе рассмотрения дела представитель УМВД по городу Кургану пояснил, что между УМВД по городу Кургану и Администрацией города Кургана налажено взаимодействие по доставке тел в морги города Кургана с целью определения причины смерти. После поступления информации о трупе в дежурную часть УМВД по городу Кургану, сотрудники дежурной части сообщают данную информацию в МУП "БКУ", для того, чтобы они на безвозмездной основе (безвозмездно как для родственников умершего так и для УМВД по городу Кургану) направили труп в ГКУ "Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы". Для этого Администрацией города было принято постановление от 29 августа 2011 года № 6249 "Об эвакуации тел умерших (погибших) в морг города Кургана".

Из письменных пояснений УМВД России по городу Кургану следует, что 27.11.2011 года заместителем начальника УМВД России по г. Кургану — начальником полиции издано распоряжение № 119/2767. Данным распоряжением участковым уполномоченным полиции ОП УМВД России по городу Кургану поручено при поступлении вызова по факту некриминальной смерти граждан, составив необходимые документы доследственной проверки дожидаться автомобиль МУП "БКУ" и разрешать эвакуацию тел умершего с места наступления смерти только данному предприятию. Вышеуказанное распоряжение отменено распоряжением начальника УМВД России по г. Кургану от 30.12.2011 г. № 85/9287.

<...> пояснил, что в распоряжении УМВД по городу Кургану от 27.11.2011 года №

119/2767 говорится о не криминальной смерти граждан. При этом имеется в виду те трупы причину смерти которых не очевидна, то есть причину смерти нельзя определить сразу. В УМВД по городу Кургану сложилась практика, что участковые все трупы отправляют в морг для проведения медицинского исследования и определения причины смерти. По перевозке данных трупов сотрудникам полиции рекомендовалась сотрудничать с МУП "БКУ". <...> подтвердил, что вывоз тела по направлению сотрудников УМВД осуществляет МУП "БКУ". <...> заявил, что ему известно, что также аналогичную услугу предоставляет ИП <...> Своими силами УВД по городу Кургану не вывозит трупы в морги города Кургана.

По мнению представителя УМВД России по городу Кургану доставка тел в морги для определения причины смерти не является товаром, а является услугой, которая должна быть ограничена в гражданском обороте. В данном случае речь идет не о ритуальных услугах, а о возможности провести судебно-медицинскую экспертизу трупа.

<...> заявил, что поддерживает позицию Администрации города Кургана. Администрация города Кургана своим постановлением возложила функцию по вывозу трупов в морг для проведения экспертизы на МУП "БКУ" и рекомендовала государственным органам обращаться в МУП "БКУ". За пределы этого данное постановление не выходит и иных вопросов по погребению оно не касается. Иные лица осуществлять данную деятельность не могут.

По мнению представителя МУП "БКУ" постановление Администрации города Кургана от 29.08.2011 года № 6249 "Об эвакуации тел умерших (погибших) в морг города Кургана" не содержит признаков нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела представители МУП "БКУ" пояснил, что плата за перевозку тела в морг не взимается только в том случае, если тело доставляется с места наступления смерти. Если же перевозка тела осуществляется из другого места в морг с целью определения причины смерти, то данная услуга оплачивается согласно решению Курганской городской Думы от 25.01.2012 года № 10 "Об утверждении стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению на территории города Кургана". Комиссия Курганского УФАС России, рассмотрев представленные доказательства по делу, заслушав доводы, пояснения и возражения лиц, участвующих в деле, пришла к следующим выводам.

29.08.2011г. Администрацией города Кургана приняло постановление № 6249 "Об эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Кургана, в соответствии с которым функция по вывозу тел умерших (погибших) в ГКУ "Курганское областное патологоанатомическое бюро" и ГКУ "Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы" возложена на МУП "Бюро коммунальных услуг" (далее МУП "БКУ").

Согласно пункту 2 вышеуказанного постановления МУП "БКУ" должно осуществлять эвакуацию тел умерших (погибших) на безвозмездной основе.

Пунктом 3 постановления Администрации города Кургана от 29.08.2011 года № 6249 рекомендовано Главному управлению МЧС России по Курганской области, Департаменту здравоохранения Курганской области, Следственному управлению Следственного комитета Российской Федерации по Курганской области, УМВД России по городу Кургану проинформировать подведомственные учреждения и подразделения о возложении функции по организации вывоза тел умерших (погибших) с мест наступления смерти на МУП "БКУ".

Пункт 4 вышеуказанного постановления предусматривает его официальную публикацию в газете "Курган и курганцы".



Принятию вышеуказанного постановления предшествовали совещания, проводимые Администрацией города Кургана, на которых обсуждался вопрос по организации эвакуации тел умерших в морги города Кургана (протокол аппаратного совещания у Руководителя Администрации города от 18.07.2011 года № 14, протокол совещания у Первого заместителя Руководителя Администрации города Кургана, директора Департамента городского хозяйства от 22.08.2011 г. № 40).

Согласно пункту 1 Устава МУП «Бюро коммунальных услуг» является специализированным муниципальным предприятием по оказанию ритуальных услуг.

В соответствии пунктом 22 части 1 статьи 14 и пунктом 23 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ организация ритуальных услуг относится к вопросам местного значения поселения и городского округа.

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 частями 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.

Части 1 и 2 статьи 7 Закона о погребении гласит, 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.

Статья 9 Закона о погребении предусматривает, что супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, гарантируется оказание на безвозмездной основе следующего перечня услуг по погребению:

- 1) оформление документов, необходимых для погребения;
- 2) предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для

погребения;

3) перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий);

4) погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).

Услуги по погребению, указанные в пункте 1 настоящей статьи, оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

В силу пункта 2 статьи 25 Закона о погребении, 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 предусмотрено, что органы местного самоуправления 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, которые должна оказывать специализированная служба является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию.

Законом о погребении услуги по эвакуации тел умерших в морги не отнесены к компетенции специализированных организаций. Следовательно, данные услуги могут оказываться любыми хозяйствующими субъектами, имеющими на это право.

В соответствии со статьей 128 Гражданского Кодекса РФ 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.

Организация похорон и предоставление связанных с ними услуг относятся к видам экономической деятельности (пп. 93.03 ОКВЭД ОК 029-2007. ОКВОД ОК 029-2001). Услуги по транспортированию трупа в морг или трупохранилище для сохранения - к продукции по данному виду экономической деятельности (пп. 93.03.12.111) ОКПД 034-2007 (Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности" принят и введен в действие приказом Ростехрегулирования от 22.11.2007 года № 329-ст. введенный в действие с 01.01.2008).

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

В силу части 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. Закон 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 утвержден и введен в действие с 01.01.2010 года национальный стандарт Российской Федерации 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 определен: "морг: помещение или

группа помещений, входящие в состав патолого-анатомических отделений лечебно-профилактических учреждений, бюро судебной медицины, бюро судебной экспертизы, в которых проводятся патолого-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 патолого-анатомической и судебно-медицинской экспертизы, так и с целью и хранения тела или части тел умерших или погибших.

Согласно пункту 1 раздела 1 Положения о порядке проведения патолого - анатомических вскрытий, утвержденного Приказом Минздравмедпрома РФ от 29.04.1994 года № 82, патолого-анатомическое вскрытие производится в патолого-анатомических бюро и отделениях лечебно-профилактических учреждений.

Комплексный анализ норм Положения порядке проведения патолого - анатомических вскрытий позволяет сделать вывод о том, что патолого-анатомическому вскрытию подлежат только следующие трупы:

смерть которых наступила в стационаре от ненасильственных причин (кроме случаев, предусмотренных статьей 48 "Проведение патолого-анатомических вскрытий" Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, а именно по религиозным или иным мотивам в случае наличия письменного заявления членов семьи, близких родственников или законного представителя умершего либо волеизъявления самого умершего, высказанного при его жизни);

трупа взрослого человека, умершего вне стационара (при этом, согласно пункту 2.1 бланк-направление на патолого-анатомическое вскрытие направляется амбулаторно-поликлиническим учреждением);

все умершие в лечебных учреждениях новорожденные, а также мертворожденные; все трупы детей, умерших в лечебных учреждениях, в возрасте от 7 суток до 14 лет включительно (при этом при наличии признаков или при подозрении на насильственную смерть производится судебно-медицинское исследование. В случаях смерти детей вне стационара при отсутствии признаков насильственной смерти вопрос о необходимости патолого-анатомического исследования решается главным врачом лечебного учреждения, наблюдавшего данного ребенка при жизни.)

Из пункта 2 раздела 1 вышеуказанного положения следует, что в случаях смерти от насильственных причин или подозрений на них, от механических повреждений, отравлений, в том числе этиловым алкоголем, механической асфиксии, действия крайних температур, электричества, после искусственного аборта, произведенного вне лечебного учреждения, а также при неустановленности личности умершего труп подлежит судебно-медицинскому исследованию.

Согласно пункту 4 Порядка организации и производства судебно-медицинских экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации, утвержденного Приказом Минздравсоцразвития РФ от 12.05.2010 года № 346н, основаниями для осуществления экспертизы являются определение суда, постановление судьи, дознавателя или следователя.

Из пункта 10 Порядка организации и производства судебно-медицинских экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации следует, что объектами экспертизы являются трупы и их части, живые лица, вещественные доказательства, образцы для сравнительного исследования, материалы уголовных, гражданских и 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.

Согласно пункту 12 Порядка организации и производства судебно-медицинских экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации, утвержденного Приказом Минздравсоцразвития РФ от 12.05.2010 г. № 346н, доставка объектов и материалов осуществляется органом или лицом, назначившим экспертизу, в соответствующие структурные подразделения государственных судебно-экспертных учреждений. Согласно пункту 13 данного приказа, в случае, если транспортировка объектов исследования в государственное судебно-экспертное учреждение невозможна, орган или лицо, назначившее экспертизу, обеспечивают эксперту беспрепятственный доступ к объектам к объектам непосредственно на месте и возможность им максимально полноценного исследования.

Следовательно, доставка в государственные судебно-экспертные учреждения для проведения судебно-медицинской экспертизы относится к государственной функции.

Кроме того, согласно УПК РФ судебно-медицинская экспертиза проводится в рамках уголовного процесса, а не в ходе доследственной проверки. Из статьи 146 УПК РФ следует, что возбуждение уголовного дела публичного обвинения происходит путем вынесения соответствующего постановления.

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

Буквальное толкование постановления Администрации города Кургана от 29.08.2011 года № 6249 позволяет сделать вывод о том, что функция по вывозу тел умерших (погибших) в ГКУ "Курганское областное патологоанатомическое бюро" и ГКУ "Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы" возложена на МУП "БКУ" вне зависимости от цели доставки (хранение или проведение патолого-анатомического и судебно-медицинские экспертизы).

Следовательно, вышеуказанные нормы закона опровергают довод Администрации города Кургана о том, что постановление от 29.08.2011 г. № 6249 приняло с целью содействия органам полиции в рамках обеспечения доставки трупов с целью проведения судебно-медицинской экспертизы.

Данные обстоятельства подтверждаются и тем, что согласно пункту 3 постановления Администрации города Кургана от 29.08.2011 года № 6249 не только Следственному управлению Следственного комитета Российской Федерации по Курганской области и УМВД России по городу Кургану рекомендовано проинформировать подведомственные учреждения и подразделения о возложении функции по организации вывоза тел умерших (погибших) с мест наступления смерти на МУП "БКУ", но и Департаменту здравоохранения Курганской области, проинформировать.

Организация эвакуации тел умерших в морги города Кургана не относится к вопросам местного значения (полномочиям Администрации города Кургана). Документов, на основании которых Администрации города Кургана были бы переданы полномочия по организации эвакуации тел в морги города Курган, не представлено.

Доводы о том, является ли постановление Администрацией города Кургана от 29.08.2011 г. № 6249 "Об эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Кургана, в соответствии с которым функция по вывозу тел умерших (погибших) в ГКУ "Курганское областное патологоанатомическое бюро" нормативным или не

нормативным правовым актом Комиссией Курганского УФАС России не рассматривается в связи с тем, что для квалификации правонарушения по статье 15 Закона о защите конкуренции данный факт не имеет значение, поскольку вышеуказанная статья распространяется на все акты органов местного самоуправления (и нормативные и не нормативные), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Руководствуясь постановлением Администрации города Кургана от 29.08.2011 г. № 6249 27.11.2011 года заместителем начальника УМВД России по г. Кургану — начальником полиции издано распоряжение № 119/2767. Вышеуказанным постановлением поручено участковым уполномоченным полиции ОП УМВД России по городу Кургану, при поступлении вызова по факту некриминальной смерти граждан, составив необходимые документы доследственной проверки, дожидаться автомобиля МУП "БКУ" и разрешать эвакуацию тел умершего с места наступления смерти только данному предприятию. Вышеуказанное распоряжение отменено распоряжением начальника УМВД России по г. Кургану от 30.12.2011 г. № 85/9287, согласно которому сотрудникам органов дознания УМВД России по г. Кургану предписано при проведении доследственных проверок по фактам смерти или обнаружения трупов направлять в установленном порядке тела умерших (погибших) на судебно-медицинское освидетельствование для определения причины смерти.

При этом, из статьи 179 УПК РФ, следует, что 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.

Согласно материалам дела, сотрудники полиции направляют тела в Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы для судебно-медицинского исследования.

В ходе рассмотрения дела установлено, что между негосударственным учреждением здравоохранения "Отделенческая больница на станции Курган ОАО "РЖД" и ИП <...> заключен договор аренды помещения в здании патолого-анатомического отделения больницы по адресу: г. Курган, ул. Карбышева, 35, корпус 5, для оказания ритуальных услуг.

<...> неоднократно обращался и в Администрацию города Кургана с просьбой о внесении изменений в постановление Администрации города Кургана в части включения морга при НУЗ «Отделенческая больница на станции Курган ОАО «РЖД» в перечень моргов, куда по желанию родственников муниципальная бригада может перевозить умерших для хранения (письмо от 01.12.2011 г. исх № 13). Ответами Администрации города Кургана предпринимателю было отказано в связи с тем, что вывоз тел МУП «БКУ» по постановлению Администрации города Кургана от 29.08.2011г. №6249 осуществляется в ГКУ «Курганское областное патологоанатомическое бюро» и ГКУ «Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы», где также осуществляется хранение и предоставление

на платной основе ритуальных услуг (письма от 28.10.2011 исх. №1-26/499, от 15.11.2011 исх. № К-523-Д, от 13.01.2012 исх. № 2-26/553-2, от 20.01.2012 исх. № 2-26/553-3).

ИП <...> также обращался в УМВД РФ по Курганской области по вопросу организации эвакуации тел умерших в морги города Кургана. В ответе на обращение от 10.02.2012 года исх. № 5/т-1 УМВД РФ по Курганской области со ссылкой на постановление Администрации города Кургана от 29.08.2011г. №6249 пояснили, что функция по вывозу тел умерших (погибших) в ГКУ «Курганское областное патологоанатомическое бюро» и ГКУ «Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы» возложена на МУП "БКУ" и только на данное предприятие.

Таким образом, вышеизложенные обстоятельства свидетельствуют о создании Администрацией города Кургана преимущественных условий деятельности для МУП «БКУ» на рынке ритуальных услуг.

Подтверждением данному факту служит представленная по запросу Курганского УФАС России информация по количеству тел привезенных в ГКУ «Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы» (письмо ГКУ «Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы» от 25.05.2012 года исх. № 931). Так с 01.01.2012 года по 01.04.2012 года 54% от общего количества тел, доставленных в ГКУ «Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы» для определения причины смерти, были привезены МУП "БКУ" и только около 16 % - ИП <...> 77% тел было доставлено на хранение в ГКУ «Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы» МУП "БКУ" с момента принятия постановления Администрацией города Кургана и по 01.04.2012 год. Следовательно, наибольшее количество тел умерших (погибших) доставлено в ГКУ «Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы» муниципальным унитарным предприятием "БКУ".

Согласно пункту 3.2 Устава основным видом деятельности МУП "БКУ" является оказание ритуальных услуг. Получая информацию из направления, постановления, определения на судебно-медицинскую экспертизу и патолого-анатомическое вскрытие, у МУП "БКУ" появляется преимущество для оказания всего спектра ритуальных услуг. Возложение МУП "БКУ" функции по транспортировке умерших в морги города Кургана уменьшает возможность участников рынка ритуальных услуг воздействовать на общие условия обращения товаров на данном рынке.

Кроме того, если труп направляется на судебно-медицинской экспертизы, то в связи с тем, что данные действия 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 связанными с производством по уголовному делу расходами, 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. Следовательно, деятельность по эвакуации тел умерших в морги не обязательно должна осуществляться на безвозмездной основе. Кроме того, законодательно не закреплено, что данная деятельность осуществляется на безвозмездной основе.

Согласно статье 15 Закона о защите конкуренции органы местного самоуправления не вправе принуждать субъектов предпринимательской деятельности оказывать какие-либо услуги на безвозмездной основе.

Квитанции на оплату услуги по перевозке тела МУП "БКУ" № 031183, представленная представителем ИП <...>, не является подтверждением того, что МУП "БКУ" осуществляет перевозку тел умерших в морги города Кургана за плату, так как в квитанции не указано место доставки тела.

В связи с тем, что деятельность по доставке тел в морги не лицензируется, для ее осуществления не требуется специальных разрешений и на основании того, что услуги по транспортированию трупа в морг или трупохранилище для сохранения относятся к видам экономической деятельности (пп. 93.03.12.111 ОКПД 034-2007), то Комиссия Курганского ФУАС России приходит к выводу, что данный вид деятельности может осуществлять любой хозяйствующий субъект.

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).

Своим постановлением от 29.08.2011г. № 6249 Администрация города Кургана ограничила круг хозяйствующих субъектов, которые могут осуществлять эвакуацию тел умерших (погибших) в морги города Кургана (в ГКУ "Курганское областное патологоанатомическое бюро" и ГКУ «Курганское областное бюро судебно-медицинской экспертизы») и предоставила преимущества МУП "БКУ", осуществляющему деятельность на рынке оказания ритуальных услуг.

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

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Администрацией города Кургана (640000, г. Курган, пл. им. Ленина) нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции", выразившееся в принятии постановления Администрации города Кургана от 29.08.2011г. № 6249 "Об эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Кургана", которое приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке перевозки тел умерших (погибших) в морги города Кургана.

2. Выдать Администрации города Кургана предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства путем совершения следующих действий: отменить постановления Администрации города Кургана от 29.08.2011г. № 6249 "Об эвакуации тел умерших (погибших) в морги города Кургана".

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