

Решение
по делу № 06-03/16-09

22 мая 2009 года
(решение изготовлено в полном объеме 05.06.2009)

г. Ярославль

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

<...> при участии:

- от Администрации городского округа город Рыбинск (далее – Администрация) – <...>;
- от Департамента недвижимости администрации городского округа город Рыбинск (далее - Департамент) - <...>;
- от заинтересованного лица - Муниципального унитарного предприятия «Комбинат специализированного обслуживания населения – городские ритуальные услуги» (далее - МУП «КСОН-ГРУ») - <...>.

рассмотрев на заседаниях 28.04.2009, 12.05.2009, 22.05.2009 (рассмотрение откладывалось) дело № 06-03/16-09, возбужденное по признакам нарушения Департаментом пункта 1 статьи 7, пункта 3 статьи 7 Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (далее - Закон о конкуренции),

у с т а н о в и л а:

дело о нарушении антимонопольного законодательства возбуждено по инициативе Ярославского УФАС России на основании фактов, содержащих признаки нарушения пункта 1 статьи 7, пункта 3 статьи 7 Закона о конкуренции, установленных в ходе исполнения поручения ФАС России № ИА/33111 от 10.12.2008, выразившихся в наделении МУП «КСОН-ГРУ» функциями органа местного самоуправления в части предоставления участков для погребения (сдача в аренду или продажа мест для захоронения), регистрации умерших и предоставления документов о смерти путем утверждения Постановления Главы Рыбинского муниципального округа от 02.06.2003 № 1255 Устава МУП «КСОН-ГРУ», а также передача и закрепление на праве хозяйственного ведения Департаментом за МУП «КСОН-ГРУ» девяти муниципальных кладбищ на основании Приказа Департамента от 29.09.2003 № 41-06/02-898а «О передаче муниципального имущества с баланса на баланс» (далее – Приказ № 41-06/02-898а «О передаче муниципального имущества»), что повлекло создание преимущественных условий для деятельности МУП «КСОН-ГРУ» как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на том же рынке.

Представитель Администрации и Департамента на заседании Комиссии, а также в отзыве от 12.05.2009 № 93-юр, представил следующие пояснения по предмету рассматриваемого дела.

В соответствии с пунктом 1 статьи 29 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших. Законом о погребении не предусмотрена возможность возложения обязанностей по осуществлению погребения умерших на немунципальные организации, а также на неспециализированные муниципальные организации. В городском округе город Рыбинск МУП «КСОН-ГРУ» является единственным муниципальным предприятием, созданным для осуществления данного вида деятельности. Передача предприятию городских кладбищ подразумевает передачу мест захоронения в рамках осуществления предприятием работ по эксплуатации и содержанию кладбищ в соответствии с возложенными на него обязанностями и относится к исполнительным полномочиям органов местного самоуправления. Деятельность предприятия в отсутствие данного имущества невозможна, так как оно является непосредственным предметом его деятельности. Услуги по осуществлению погребения умерших не являются товаром в том значении, которое придано ему в статье 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), так как они не предназначены для продажи, обмена или иного введения в оборот.

Представители МУП «КСОН-ГРУ» на заседании Комиссии, а также в письменном отзыве

пояснили следующее.

В соответствии с положениями статьи 29 Закона о погребении погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляется специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемые органами местного самоуправления. МУП «КСОН-ГРУ» создано для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения в городском округе город Рыбинск (пункт 2.2 Устава МУП «КСОН-ГРУ»). Кладбища, закрепленные на праве хозяйственного ведения за МУП «КСОН-ГРУ» - это неликвидное имущество, т. е. имущество, которое не приносит дохода, служит для удовлетворения нужд и потребностей населения городского округа город Рыбинск. Содержание кладбищ обеспечивается пропорционально из средств местного бюджета и средств самого предприятия.

Принимая решение по делу Комиссия исходит из следующего.

В соответствии с положениями Закона о погребении организация похоронного дела осуществляется органами государственной власти, а также органами местного самоуправления с учетом соблюдения гарантий, сформулированных в главе 2 Закона о погребении. Так, одной из гарантий является создание специализированных служб, которые уполномочены оказывать услуги по погребению, включенные в гарантированный перечень услуг, на безвозмездной основе (статья 25 Закона о погребении). Институт специализированных служб введен в целях обеспечения государственных социальных гарантий для погребения безродных или оказания близким родственникам и другим лицам гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе в пределах размера социального пособия на погребение.

Предметом регулирования статьи 25 Закона о погребении являются гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела, а не уточнение субъектного состава участников рынка ритуальных услуг.

Статья 25 Закона о погребении не предусматривает, что субъектный состав участников рынка ритуальных услуг ограничивается созданием специализированных служб, а также не устанавливает, что иные хозяйствующие субъекты (юридические лица и индивидуальные предприниматели) лишены права заниматься деятельностью по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг.

Статьей 6 Закона о погребении установлено, что в случае мотивированного отказа кого-либо из указанных в статье 5 Закона о погребении 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.

Согласно пункту 1 статьи 9 Закона о погребении специализированные службы на безвозмездной основе оказывают супругам, близким родственникам и другим лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, услуги по погребению согласно гарантированному перечню. При этом расходы специализированной службе возмещаются за счет различных фондов (пункт 3 статьи 3 Закона о погребении).

Таким образом, Закон о погребении (в частности, статьи 9,10 Закона о погребении) предусматривает как безвозмездное оказание ритуальных услуг специализированной службой органа местного самоуправления, так и осуществление погребения за свой счет с последующим получением социального пособия. В последнем случае лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, могут быть оказаны ритуальные услуги (в том числе **услуги по погребению**) любым лицом, оказывающим данного рода услуги и организующим свою деятельность в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения согласно статье 17 Закона о погребении.

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

В целях организации похоронного обслуживания в городском округе город Рыбинск создано МУП «КСОН-ГРУ», наделенное статусом специализированной службы. Постановлением Главы Рыбинского муниципального района от 02.06.2003 № 1255 утвержден Устав МУП «КСОН-ГРУ».

Уставом МУП «КСОН-ГРУ» подтверждается как специализированное назначение предприятия, так и общая правоспособность предприятия как хозяйствующего субъекта, осуществляющего предпринимательскую деятельность. Согласно разделу 2 Устава целями деятельности предприятия являются организация похоронного обслуживания в городском округе город Рыбинск, оказание качественных услуг гражданам и юридическим лицам, выполнение муниципального заказа, удовлетворение общественных потребностей и получение прибыли. Для достижения указанных целей предприятие осуществляет полный объем ритуальных услуг (пункт 2.1

Устава), включая погребение и услуги по перезахоронению, а также функции контрольно-распорядительного характера: **предоставление участков для погребения** (сдача в аренду или продажа), **регистрацию умерших и предоставление документов о смерти**, выданных уполномоченными специалистами отдела ЗАГС администрации (находящихся при специализированной службе по вопросам похоронного дела). Как следует из материалов дела Приказом Департамента от 29.09.2003 № 41-06/02-898а «О передаче муниципального имущества» МУП «КСОН-ГРУ» **переданы и закреплены на праве хозяйственного ведения земли муниципальных кладбищ**. Вместе с тем, как установлено Законом о погребении, **общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления**, порядок их деятельности определяется органами местного самоуправления (статья 18 Закона о погребении). Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе обладающего статусом специализированной службы, Законом о погребении не предусмотрена. Постановлением Президиума Высшего арбитражного Суда Российской Федерации от 23.09.2008 № 120027/27 (далее - Постановление) передача общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта признана противоречащей нормам Закона о погребении и Закона о конкуренции. На переданных в ведение муниципальных кладбищах МУП «КСОН-ГРУ» осуществляет деятельность по **содержанию городских кладбищ** (пункт 2.2 Устава). Вместе с тем, функции по предоставлению участков для погребения (сдачи в аренду или продажи), регистрации умерших и предоставления документов о смерти, а также содержание городских кладбищ отнесены к вопросам организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения (пункт 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») и являются функциями органов местного самоуправления.

На основании вышеизложенного в соответствии с частью 2 статьи 42 Закона о защите конкуренции Комиссией было принято решение привлечь в качестве ответчика Администрацию по факту утверждения Устава МУП «КСОН-ГРУ», которым муниципальное предприятие наделено функциями органа местного самоуправления в части предоставления участков для погребения (сдача в аренду или продажа), регистрации умерших и предоставления документов о смерти.

В соответствии с пунктом 6.1 Приложения 1 к Постановлению главы городского округа город Рыбинск от 27.10.2006 № 695 «Положение об организации похоронного дела в городском округе город Рыбинск, правилах работы и порядке содержания муниципальных кладбищ» погребение на кладбище (кладбищах), находящемся в хозяйственном ведении специализированной службы по вопросам похоронного дела, выполняется в соответствии с санитарно-гигиеническими правилами и нормами работниками данной службы.

По смыслу указанной правовой нормы услуги по погребению может оказывать только МУП «КСОН-ГРУ» как единственное предприятие в городском округе город Рыбинск, наделенное статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Системное толкование норм законодательства позволяет сделать вывод о том, что статус специализированных служб, создаваемых с целью оказания гарантированного перечня услуг, не может служить основанием предоставления предприятию исключительного права на оказание всего комплекса ритуальных услуг, а также передачи полномочий органа местного самоуправления. Следовательно, МУП «КСОН-ГРУ», наделенное административно-властными полномочиями путем передачи в ведение территорий муниципальных кладбищ с правом осуществления всего комплекса ритуальных услуг, имеет преимущественные права по отношению к иным хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на рынке ритуальных услуг. Таким образом, иные хозяйствующие субъекты, действующие на рынке оказания ритуальных услуг, могут быть ограничены в возможностях самостоятельно оказывать полный перечень ритуальных услуг.

Поскольку Устав МУП «КСОН-ГРУ» и Приказ № 41-06/02-898а «О передаче муниципального имущества», нарушающие антимонопольное законодательство, были утверждены до введения в действие Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», то действия Администрации и Департамента подлежат квалификации по Закону РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Однако Комиссия учитывает, что и в действующем в настоящее время Федеральном законе от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» также содержатся аналогичные нормы, содержащие запрет на принятие органом местного самоуправления актов, которые приводят или могут перевести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а также на наделение хозяйствующих субъектов функциями органов власти.

Таким образом, утверждение Администрацией Устава МУП «КСОН-ГРУ» нарушает установленный пунктом 3 статьи 7 Закона о конкуренции запрет на наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления, принятие Департаментом

Приказа № 41-06/02-898а «О передаче муниципального имущества нарушает установленный пунктом 1 статьи 7 Закона о конкуренции запрет на принятие органами местного самоуправления актов и (или) совершение действий, которые могут иметь своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов, в частности, путем создания преимущественных условий для деятельности хозяйствующему субъекту МУП «КСОН-ГРУ», являющемуся специализированной службой по организации похоронного дела и погребения в городском округе город Рыбинск.

Руководствуясь пунктом 3 части 1 статьи 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, пунктом 1 частью 1 статьи 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

р е ш и л а:

1. Признать Администрацию нарушившей пункт 3 статьи 7 Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».
2. Выдать Администрации предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.
3. Признать Департамент нарушившим пункт 1 статьи 7 Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».
4. Выдать Департаменту предписание об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство.

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

по делу № 06-03/16-09

22 мая 2009 года

г. Ярославль

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ярославской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: <...>, руководствуясь пунктом 3 части 1 статьи 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 22 мая 2009 года по делу № 06-03/16-09 о нарушении Администрацией городского округа город Рыбинск (далее – Администрация) пункта 3 статьи 7 Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», Департаментом недвижимости администрации городского округа город Рыбинск (далее – Департамент) пункта 1 статьи 7 Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Администрации **в срок до 15 июля 2009 года** выполнить следующие действия, направленные на обеспечение конкуренции:

- совершить действия, направленные на внесение изменений в пункт 2.2 Устава Муниципального унитарного предприятия «Комбинат специализированного обслуживания – городские ритуальные услуги» (далее - МУП «КСОН-ГРУ») в части исключения функции по предоставлению участков для погребения (сдачи в аренду или продажи мест для захоронения),

регистрации умерших и предоставления документов о смерти.

2. Департаменту **в срок до 15 июля 2009 года** выполнить следующие действия, направленные на обеспечение конкуренции:

- отменить Приказ Департамента от 29.09.2003 № 41-06/02-898а «О передаче муниципального имущества с баланса на баланс» в части передачи закрепления на праве хозяйственного ведения за МУП «КСОН-ГРУ» земель девяти муниципальных кладбищ.

3. О выполнении настоящего предписания сообщить в Ярославское УФАС **в срок до 01 августа 2009 года**.

ПРЕДПИСАНИЕ