

РЕШЕНИЕ

г.Кострома

Резолютивная часть решения оглашена «26» сентября 2014 г.
В полном объеме решение изготовлено «23» октября 2014 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Костромской области (далее - Костромского УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии:

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

Члены Комиссии:

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

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

Молодцов Алексей Владимирович, старший государственный инспектор отдела антимонопольного контроля и информационного анализа,

в присутствии от заявителя – представитель по доверенности от 08.01.2014 г.

от ответчика:

Администрации города Костромы - начальник судебного отдела правового управления администрации города Костромы (дов.№55 исх.-47/14 от 13.01.2014 г.);

Комитета городского хозяйства администрации города Костромы - начальник юридического отдела Комитета городского хозяйства администрации города Костромы (дов.№КГХ-16-793/14 от 18.02.2014 г.)

рассмотрев дело №04-03/1187 по признакам нарушения Администрацией городского округа город Кострома (ОГРН/ИНН 1024400534619/4401012770, адрес места нахождения: 156000, Костромская область, г. Кострома, ул. Советская, д.1), Комитетом городского хозяйства администрации города Костромы (ОГРН/ИНН 1084401012706/4401097364, адрес места нахождения: г. Кострома, ул. Депутатская, д.47) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Костромское УФАС России поступило заявление ООО «Фирма «МОМ» (далее по тексту – заявитель) на действия Администрации города Костромы (далее – Администрация города) по факту наделения Муниципального предприятия города Костромы «Ритуальные услуги и спецобслуживание» (далее – МП «РУС», Предприятие) функциями, закрепленными за органом местного самоуправления в сфере похоронного дела.

Как следует из смысла заявления и указывает заявитель, между Администрацией города и Предприятием заключен договор на перевозку в морг для установления причин смерти тел граждан, умерших на территории города Костромы. Как отмечает заявитель, в рамках исполнения настоящего договора, Администрация города наделила Предприятие функциями органа местного самоуправления, возложив на него оказание услуги по перевозке в морг тел умерших (погибших), а

также иными полномочиями в области похоронного дела и оказания похоронных услуг. Заключение договора и возложение на Предприятие функции по оказанию данной услуги, по мнению заявителя, противоречат требованиям части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

Заявитель полагает, что следствием указанных действий является уменьшение его выручки, и, как следствие, уменьшение прибыли. В дополнительно представленных пояснениях заявитель поддержал первоначальную позицию заявления и пояснил, что подавал заявку на заключение вышеуказанного договора, на которую получил отказ в связи с тем, что договор уже заключен с МП «РУС». Более того считает, что предоставленное МП «РУС» право транспортировки тел умерших (погибших) с возложением обязанностей вызывать для перевозки тел именно представителей Предприятия создает МП «РУС» условия для организации монополистической деятельности на указанном рынке услуг, не допуская тем самым возможность участия иных хозяйствующих субъектов в осуществлении аналогичной деятельности. Монополизации деятельности МП «РУС» так же способствует закрытый характер информации о заявках по перевозке умерших (погибших), предоставляемой только Предприятию, исключая ее поступление в любые иные организации, также осуществляющие похоронную деятельность (в т.ч. перевозку тел умерших граждан). Заявитель указывает, что данные действия приводят к ограничению доступа на фактически созданный рынок по перевозке умерших (погибших) в соответствующие учреждения (морги) для проведения судебно-медицинской экспертизы, другим хозяйствующим субъектам, так же работающим на территории города Костромы. Заявитель обращает внимание на то обстоятельство, что для любого хозяйствующего субъекта (в т.ч. и для него), действующего на рынке ритуальных услуг, максимально оперативное получение информации о наличии умершего (погибшего) гражданина имеет особую коммерческую ценность в силу: возможности установить первичный контакт с родственником и получить с крайне высокой долей вероятности заказ на выполнение всего комплекса ритуальных услуг; получения гарантированной возможности перевозки тела умершего (погибшего) и, соответственно, извлечения прибыли от оказания данной услуги (№4 от 04.02.2014 г., №9 от 23.06.2014 г. (вх. №2852 от 30.06.2014 г.), №9 от 23.06.2014 г. (вх. от 27.06.2014 г.), б/н от 29.07.2014 г., б/н от 21.08.2014 г. (вх.№3759 от 21.08.2014 г.)).

Со своей стороны, Администрация города и Комитет городского хозяйства администрации города Костромы (далее – Комитет городского хозяйства), так же привлеченный в дело в качестве ответчика, с позицией заявителя не согласились, доводы его отклонили по основаниям, изложенным в пояснениях (Администрация: №0-исх-4338/13 от 12.09.2013 г., б/н от 12.02.2014 г. (вх.№534 от 12.02.2014 г.), б/н от 12.03.2014 г. (вх.№920 от 12.03.2014 г.), б/н от 28.04.2014 г. (вх.№1764 от 29.04.2014 г.), №0 исх-3397/14 от 13.08.2014 г.; Комитет: б/н от 11.02.2014 г. (вх.№514 от 12.02.2014 г.), б/н от 12.03.2014 г. (вх.№919 от 12.03.2014 г.), б/н от 04.04.2014 г. (вх.№1345 от 04.04.2014 г.), б/н от 19.05.2014 г. (вх.№2075 от 19.05.2014 г.), б/н от 25.06.2014 г. (вх. №2817 от 26.06.2014 г.), б/н от 14.08.2014 г. (вх.№3682 от 14.08.2014 г.)). Считают, что действовали в соответствии с требованиями законодательства и в рамках предоставленных полномочий, своими действиями по решению вопроса организации перевозки умерших (погибших) на территории муниципального образования в морг, чьих-либо прав и интересов не нарушили. Пояснили, что указанный вопрос относится к вопросам местного значения органа местного самоуправления, в частности, к организации похоронного дела, который был реализован через издание постановления Администрации города Костромы от

15.04.2013 г. №667 «Об организации работы по перевозке в морг тел умерших граждан и признании утратившими силу отдельных постановлений Администрации города Костромы, устанавливающих порядок деятельности спецслужбы по перевозке умерших граждан города Костромы» (далее – Постановление №677) в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (реализации прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду), а также в виду утративших силу отдельных постановлений администрации, ранее регламентирующих данный вопрос (порядок выполнения работ (оказания услуг) по перевозке тел умерших (погибших)). Полагают, что выбранный способ реализации организации данного вопроса посредством заключения договоров, в порядке, установленном Федеральным законом от 21.07.2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о размещении заказов), обеспечил соблюдение требований действующего законодательства. Выбранный Комитетом городского хозяйства в рамках положений Закона о размещении заказов способ заключения договоров считают правомерным. Отмечают тот факт, что реализация Постановления №667 не предусматривала передачи функций и иных полномочий органа местного самоуправления каким-либо лицам (хозяйствующим субъектам), а действие его было нацелено лишь только на организацию выполнения (оказания), указанных в постановлении работ (услуг). Ввиду того, что обязанность по организации вопросов погребения и похоронного дела возложена на орган местного самоуправления, в лице отраслевого органа администрации - Комитета городского хозяйства, а оказание самих услуг (в т.ч. похоронных) – на специализированную службу по вопросам похоронного дела, созданную органом местного самоуправления, в частности на МП «РУС», просят признать Администрацию города ненадлежащим ответчиком по настоящему делу. Привлеченное в рамках дела, в качестве заинтересованного лица - МП «РУС» позиции ответчиков по делу поддержало, пояснило, что при выполнении работ (оказании услуг) по перевозке тел умерших (погибших) действовало в соответствии с требованиями действующего законодательства (в рамках своих прав и обязанностей), в заключенных договорах нарушения не усматривает, свою позицию представило в пояснениях по делу (№97/01-4 от 11.03.2014 г., №461/01-4 от 28.04.2014 г., №212/01-4 от 03.06.2014 г.).

Подробно позиции сторон изложены в представленных пояснениях по делу и поддержаны представителями в заседаниях.

Рассмотрев представленные в материалы дела документы и доказательства, а также иные информацию и сведения, заслушав пояснения сторон – участников по настоящему делу, Комиссия Костромского УФАС России установила следующее. Постановлением Администрации города Костромы от 08.09.2004 года №2687 статус специализированной службы по вопросам похоронного дела присвоен МП «РУС». В соответствии с пунктом 1.1 Устава МП «РУС», утвержденного постановлением Администрации города №1310 от 14.07.2010 год, Предприятие является коммерческой организацией, не наделенной правом собственности на закрепленное за ним собственником имущество и осуществляющее, в том числе оказание ритуальных услуг, содержание кладбищ на территории города Костромы.

Согласно представленным Комитетом городского хозяйства Администрации города сведениям Главой города Костромы 26.03.2009 года было издано постановление №489 «Об утверждении Порядка предоставления в 2013 году из бюджета города Костромы субсидий муниципальному унитарному предприятию города Костромы, исполняющему функции специализированной службы по

вопросам похоронного дела и осуществляющему перевозку тел граждан, умерших в общественных местах города Костромы, супруг, близкие родственники или иные родственники которых не установлены» (в редакции постановлений Администрации города от 05.03.2010 №379, от 09.02.2011 №189, от 23.11.2011 №2684, от 29.02.2012 №327, от 13.02.2013 г. №225)(далее по тексту – Порядок).

В соответствии с пунктом 1 Порядка настоящий Порядок устанавливал правила предоставления из бюджета города Костромы муниципальному унитарному предприятию города Костромы, исполняющему функции специализированной службы по вопросам похоронного дела, осуществляющему перевозку в морг тел граждан, умерших в общественных местах города Костромы, супруг, близкие родственники или иные родственники которых не установлены, субсидий, в целях возмещения затрат, возникших в связи с осуществлением указанной деятельности. Согласно текста Порядка возмещению за счет средств субсидий подлежали затраты, понесенные получателем субсидии, включающие в себя материальные расходы, расходы на оплату труда, суммы начисленной амортизации, а также прочие расходы, связанные с осуществлением названной деятельности и учитываемые в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации при определении объекта налогообложения по налогу на прибыль организаций

В силу пункта 5 Порядка предоставления субсидий, в состав доходов специализированной службы по вопросам похоронного дела от осуществления деятельности по перевозке тел умерших граждан в морг включались:

а) доходы, фактически полученные от взимания с родственников граждан, умерших в общественных местах, платы за перевозку тел в морг в соответствии с тарифами, установленными Администрацией города Костромы;

б) доходы, фактически полученные от взимания платы с граждан и организаций, обратившихся за услугами по перевозке тел умерших граждан в морг, в соответствии с тарифами, установленными Администрацией города Костромы.

Субсидии Предприятию предоставлялись в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных Комитету городского хозяйства Администрации города Костромы в соответствии со сводной бюджетной росписью бюджета города Костромы по подразделу 0503 «Благоустройство», целевой статье 6000402 «Содержание спецслужбы по перевозке трупов граждан, умерших в общественных местах города, и безродных», виду расходов 006 «Субсидии юридическим лицам» классификации расходов бюджетов (пункт 6 Порядка).

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

Субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг (статья 78 БК РФ). Указанная норма бюджетного законодательства вводит ограничения по субъектному составу получателей субсидий только лишь в отношении государственных (муниципальных) учреждений. Исходя из буквального толкования названной нормы следует, что получателями субсидии могут являться юридические лица любой организационно-правовой формы (за исключением государственных муниципальных учреждений), индивидуальные предприниматели, физические лица – производители товаров, работ услуг. Положения статьи 78 БК РФ не выделяют такого безусловного субъекта получателя субсидий, как муниципальные унитарные предприятия. Более того, действующее

законодательство не предусматривает, что субъектный состав участников товарного рынка перевозки неостребованных умерших (погибших) в морг) ограничивается только лишь городским муниципальным предприятием, наделенным статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела. Следовательно, такими видами деятельности вправе заниматься любой хозяйствующий субъект.

Таким образом, регламентированная в Порядке норма, согласно которой получателем данного вида субсидий являлось только муниципальное унитарное предприятие города Костромы, наделенное в установленном порядке статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, противоречит требованиям бюджетного законодательства, а также антимонопольного законодательства, так как установление в муниципальном акте ограничений в отношении получателя субсидий является ограничивающим конкуренцию актом. Ограничение конкуренции выразилось в исключении доступа иных хозяйствующих субъектов, за исключением специализированной службы по вопросам похоронного дела к указанному муниципальному ресурсу (возможности выполнения работ (оказания услуг) по перевозке тел граждан, умерших в общественных местах города Костромы, супруг, близкие родственники или иные родственники которых не установлены, и, как следствие к получению субсидии) за счет средств местного бюджета. В рассматриваемом случае, возможность выполнения данного вида работ (услуг) была предоставлена Администрацией города только специализированной службе по вопросам похоронного дела.

15.04.2013 Администрацией города было издано постановление № 666. В соответствии с данным постановлением, с 01.04.2013 года утрачивало силу постановлением Главы города Костромы от 26.03.2009 г. №489, которым был утвержден Порядок. Действие указанного Порядка во времени имеет длящийся характер и подпадает под сроки давности, регламентированные статьей 411 Закона о защите конкуренции. На момент возбуждения рассматриваемого дела действие Порядка утратило силу, в свою очередь, данный факт, по мнению Комиссии, является одним из доказательств создания для учрежденного предприятия, в период действия Порядка, преимуществ при осуществлении последней деятельности по перевозке тел умерших граждан. На основании приведенного довода муниципальный акт Администрации города рассматривается Комиссией по настоящему делу в совокупности с иными обстоятельствами, имеющими значение для полного, всестороннего рассмотрения дела.

Ввиду утратившего силу вышеуказанного постановления, Администрация города решила вопрос организации перевозки в морг для установления причин смерти тел граждан, умерших в общественных местах города Костромы, супруг, близкие родственники или иные родственники которых не установлены, путем издания Постановления №667 «Об организации работы по перевозке в морг тел умерших граждан и признании утратившими силу отдельных постановлений Администрации города Костромы, устанавливающих порядок деятельности спецслужбы по перевозке умерших граждан города Костромы» (далее по тексту – Постановление №667). В качестве обоснования принятия Постановления №667, была заявлена необходимость обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из условий реализации прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, закрепленных в статье 41 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция) и Федеральном законе от 30.03.1999 г. №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Закон о санитарном благополучии).

Согласно пункта 1.1 Постановления №667 Администрацией города поручено Комитету городского хозяйства организовать работу по перевозке в морг для установления причин смерти тел граждан, умерших (погибших) на территории города Костромы, в случаях, если у них отсутствуют близкие родственники или отсутствуют сведения о близких родственниках к моменту транспортировки (одинокие невостребованные граждане и неопознанные лица без определенного места жительства, трупы, обнаруженные в общественных местах).

Пунктом 1.2 Постановления №667 Комитету городского хозяйства предписано заключить с юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, осуществляющими перевозку в морг тел умерших граждан, договор на оказание услуг, указанных в пункте 1.1 настоящего постановления, в порядке, установленном Законом о размещении заказов.

Письмом №КГХ-16-2217/13 от 30.04.2013 г. Комитет городского хозяйства предложил МП «РУС» на основании Постановления №667 заключить с 01.04.2013 г. договор на перевозку в морг для установления причин смерти тел умерших (погибших) граждан на территории муниципального образования город Кострома в случаях, если у них отсутствуют близкие родственники или отсутствуют сведения о близких родственниках к моменту транспортировки (одинокие невостребованные граждане и неопознанные лица без определенного места жительства, трупы, обнаруженные в общественных местах) по тарифам, утвержденным постановлением Администрации города Костромы.

В соответствии с вышеуказанным постановлением между Комитетом городского хозяйства и МП «РУС» был заключен договор №24 от 01.04.2013 г. «на перевозку тел граждан, умерших в общественных местах, родственники которых не установлены», распространяющий свое действие на отношения сторон, вплоть до 30.06.2013 г. Предметом договора была определена – перевозка в морг по адресу: город Кострома, улица Островского, д.31/23, либо другой морг по направлению правоохранительных органов тел граждан, родственники которых не установлены.

В последствии, 01.07.2014 г. Комитетом городского хозяйства и МП «РУС» на тех же условиях, был заключен аналогичный договор (договор №6) «на перевозку тел граждан, умерших в общественных местах, родственники которых не установлены», а также аналогичные указанным договорам, последовательно заключенные договора: №72 от 28.06.2013 г., №73 от 30.09.2013 г., №18 от 30.12.2013 г. «на перевозку невостребованных умерших», предметом которых, уже была определена – перевозка невостребованных умерших (погибших) в морг: ОГБУЗ «Костромское областное бюро судебно-медицинской экспертизы» по адресу: 156961, г. Кострома, ул. Островского, д.31/23; ОГБУЗ «Костромское областное патологоанатомическое бюро» по адресу: 156013, г. Кострома, пр-т Мира, д.114.

Согласно условий договоров, Заказчик (Муниципальное образование городской округ город Кострома в лице Комитета городского хозяйства) обязуется принять оказанные услуги и оплатить за них согласно условиям настоящих договоров исходя из тарифов, утвержденных постановлением Администрации города Костромы (пункт 1.2), без указания в тексте договора объема и стоимости подлежащей выполнению работе, в соответствии с положениями ГК РФ, в том числе статьи 766 ГК РФ. Общая сумма договоров составляет не более 99 999 рублей, с учетом затрат на перевозку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов, сборов и других обязательных платежей (пункт 3.1).

Согласно предмета рассматриваемых договоров, исполнитель (МП «РУС») принимает на себя обязательства по оказанию Заказчику (Муниципальному образованию городской округ город Кострома) такой услуги, как – перевозка в морг (по определенному договором адрес), либо другой морг по направлению

правоохранительных органов тел граждан, родственники которых не установлены. Оплате по данным договорам подлежала перевозка в морг тел граждан, родственники которых не установлены, в случаях: личность умершего не установлена; умерший является одиноким, не имевшим родных и близких; при отсутствии лица, взявшего на себя услуги по погребению с целью установления причин смерти (производства судебно – медицинской экспертизы).

Изданию постановления Администрации №667 и, заключению Комитетом городского хозяйства во исполнение указанного постановления Администрации договоров с МП «РУС» предшествовало принятие Администрацией города постановления №2677 от 20.12.2012 г. (в ныне действующей редакции постановление №623 от 17.03.2014 г.) «Об установлении тарифов на услуги, предоставляемые МП «РУС», пунктом 2.1 которого установлен тариф на транспортировку тела умершего в морг в размере 1300 (одна тысяча триста рублей). Согласно пункта 2.3 Устава МП «РУС» Предприятие не вправе осуществлять виды деятельности, не предусмотренные настоящим Уставом. Указанное подтверждает, что Учредитель Предприятия, в лице Администрации города, при определении видов деятельности учрежденного предприятия, определил исчерпывающий перечень работ (услуг), которые Предприятие может оказывать в рамках осуществления хозяйственной деятельности, что, по своей сути ограничивает правоспособность Предприятия в части возможности осуществления иной, не запрещенной действующим законодательством деятельности. Транспортировка тел умерших не заявлена в учредительном документе МП «РУС» в качестве вида деятельности. Соответственно, Администрация города, установила Предприятию тариф на деятельность (транспортировка тела умершего), которую последнее, в соответствии с пунктом 2.3 Устава не вправе было осуществлять. Однако, по мнению Комиссии, действия Администрации города, связанные с установлением МП «РУС» тарифа на услуги транспортировки и доставки в морг тел умерших являются передачей на без конкурсной основе права на выполнение названных услуг и свидетельствует о передаче учрежденному предприятию исключительного права на оказание названных услуг, что нарушает принцип самостоятельности и самостоятельности хозяйствующих субъектов, желающих участвовать в конкурентной борьбе на товарном рынке услуг транспортировки и доставки в морг тел умерших и исключает возможность последних оказывать вышеназванные услуги.

Таким образом, рассматривая действия ответчиков по заключению договоров с МП «РУС» во взаимосвязи с постановлением администрации, которым утверждены тарифы на услуги, оказываемые МП «РУС» по транспортировке тела умершего в морг, Комиссия констатировала, что в рассматриваемом случае у Комитета городского хозяйства отсутствовала свобода выбора контрагента, способного выполнить подобного рода работы (оказание услуг) в виду того, что постановлением Администрации города через установление соответствующего тарифа по транспортировке тела умершего в морг был определен конкретный хозяйствующий субъект (МП «РУС»), способный взять на себя выполнение данной функции. Создание муниципальных предприятий, утверждение для них тарифов на конкурентных рынках не способствует расширению возможностей участия физических и юридических лиц в оказании соответствующих услуг (выполнении работ), оплачиваемых за счет средств местного бюджета и приводит к ограничению их доступа к освоению бюджетных средств.

Законодательство Российской Федерации о погребении и похоронном деле состоит из настоящего Федерального закона и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской

Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (пункт 1 статьи 2 Закона о погребении).

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы организации ритуальных услуг отнесены к вопросам местного значения органов местного самоуправления (статьи 14-16).

Закон о погребении регулирует отношения, связанные с погребением умерших, и устанавливает: гарантии погребения умершего с учетом волеизъявления, выраженного лицом при жизни, и пожелания родственников; гарантии предоставления материальной и иной помощи для погребения умершего; санитарные и экологические требования к выбору и содержанию мест погребения; основы организации похоронного дела в Российской Федерации как самостоятельного вида деятельности (статья 1).

В соответствии с частью 2 статьи 25 Закона о погребении организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с Законом о погребении возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших (часть 1 статьи 29 Закона о погребении).

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

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

Исходя из системного анализа норм Закона о погребении такая услуга, как организация перевозки тел граждан, умерших (погибших) на территории поселения или городского округа (а равно, как перевозка тел граждан, умерших в учреждениях здравоохранения), супруг, близкие родственники или иные родственники которых не установлены, в учреждения судебно-медицинской экспертизы для установления причин смерти (судебно-медицинского исследования (экспертизы), а также в морги учреждений здравоохранения и иные трупохранилища поселения или городского округа для сохранения, не входит в гарантированный перечень услуг по погребению, оказываемых специализированной службой по вопросам похоронного дела (пункты 1, 2 статьи 9 Закона о погребении), следовательно, не относится к исключительным полномочиям и компетенции специализированной службы (специализированных организаций).

Услуги по транспортированию трупа в морг или трупохранилище не относятся к погребению, определение которого дано в статье 3 Закона о погребении. Транспортирование трупа в морг или трупохранилище не предусмотрено гарантированным перечнем услуг по погребению, определенном пунктом 1 статьи 9 Закона о погребении, а также иными гарантиями осуществления погребения, предусмотренными главой 2 Закона о погребении.

В соответствии со статьей 128 ГК 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.

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

Таким образом, 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.

Вопросы транспортирования трупа для проведения судебно-медицинской экспертизы имеют специальное законодательное регулирование.

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

Подпунктом 2.5.12 пункта 2.5 статьи 2 стандарта определено: «останкоохранилище (трупохранилище): объект похоронного назначения, помещение или группа помещений в его составе, в которых осуществляется хранение останков умерших или погибших, причина смерти которых установлена, и подготовка их к погребению. Примечание - Причину смерти устанавливают в специализированных медицинских учреждениях: патолого-анатомическом отделе лечебно-профилактического учреждения, судебно-медицинских моргах и т.д.»

Подпунктом 2.5.13 пункта 2.5 статьи 2 стандарта определено: «морг – помещение или группа помещений, входящих в состав патолога – анатомических отделений лечебно – профилактических учреждений, бюро судебной медицины, бюро судебной экспертизы, в которых проводятся патолога – анатомические и судебно – медицинские экспертизы и хранятся тела или части тел умерших или погибших. Примечание - После установления причины смерти тело умершего или погибшего может передаваться в останкоохранилища похоронных предприятий для дальнейшего предпохоронного содержания».

В соответствии с пунктом 1 статьи 196 УПК РФ назначение и производство судебной экспертизы обязательно, если необходимо установить причины смерти. Признав необходимым назначение судебной экспертизы, следователь выносит об этом постановление, а в случаях, предусмотренных пунктом 3 части второй статьи 29 УПК РФ, возбуждает перед судом ходатайство (часть 1 статьи 195 УПК РФ). Суммы, израсходованные на перевозку (транспортировку) трупов и их частей отнесены пунктом 6 части 2 статьи 131 УПК РФ к процессуальным издержкам. Данные процессуальные издержки возмещаются за счет средств федерального бюджета. В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 31.05.2001 № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» (далее - Закон N 73-ФЗ) объектами исследований являются вещественные доказательства, документы, предметы, животные, трупы и их части, образцы для сравнительного исследования, а также материалы дела, по которому производится судебная экспертиза. Статьей 19 Закона № 73-ФЗ установлено, что основаниями производства судебной экспертизы в государственном судебно-экспертном учреждении являются определение суда, постановление судьи, лица,

производящего дознание, следователя. Судебная экспертиза считается назначенной со дня вынесения соответствующего определения или постановления. В соответствии с о статьей 62 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» судебно-медицинская экспертиза проводится в целях установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу, в медицинских организациях экспертами в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной судебно-экспертной деятельности, порядок проведения судебно-медицинской экспертизы устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В соответствии частью 3 статьи 67 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ патолого-анатомические вскрытия проводятся, в том числе, в случае подозрения на насильственную смерть и необходимости судебно-медицинского исследования.

В соответствии с Порядком проведения патолого-анатомических вскрытий, утвержденном Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 6 июня 2013 г. № 354н, патолого-анатомические вскрытия проводятся в патолого-анатомических бюро или патолого-анатомических отделениях медицинских организаций, имеющих лицензии на осуществление медицинской деятельности, в целях получения данных о причине смерти человека, при подозрении на наличие признаков насильственной смерти тело умершего направляется на судебно-медицинскую экспертизу в соответствии с порядком проведения судебно-медицинских экспертиз, утвержденным Министерством здравоохранения Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 62 Федерального закона Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (утвержден Приказом Минздравсоцразвития РФ от 12.05.2010 № 346н).

В соответствии с пунктом 12 Приказа Минздравсоцразвития РФ от 12.05.2010 № 346н № «Об утверждении Порядка организации и производства судебно-медицинских экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации» доставка объектов и материалов осуществляется органом или лицом, назначившим экспертизу, в соответствующие структурные подразделения государственных судебно-экспертных учреждениях, экспертных подразделениях системы здравоохранения, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности по соответствующим работам (услугам). В соответствии с п. 13 данного приказа в случае, если транспортировка объектов исследования в ГСЭУ невозможна, орган или лицо, назначившее экспертизу, обеспечивают эксперту беспрепятственный доступ к объектам непосредственно на месте и возможность их максимально полноценного исследования.

На основании изложенного, транспортирование трупа для проведения судебно-медицинской экспертизы, независимо от наличия или отсутствия у умершего родственников, не может быть отнесено к вопросам местного значения органов местного самоуправления, находится в компетенции иных органов, уполномоченных по решению данного вопроса федеральным законодательством, относится к государственной функции. Материалами дела подтверждается, что перевозка тел граждан, умерших в общественных местах, родственники которых не установлены (невостребованных тел) в рамках, заключенных Комитетом городского хозяйства и МП «РУС» договоров осуществлялась с целью установления причин смерти (проведения судебно – медицинской экспертизы), по тарифам, установленным Администрацией города для МП «РУС». Перевозка тел умерших, не относящихся к указанной категории, осуществлялась Предприятием

на безвозмездной основе, что не попадает под сферу антимонопольного регулирования.

Таким образом, перевозка тел умерших (погибших) в государственное судебно-экспертное учреждение для проведения судебно-медицинской экспертизы (в рассматриваемом случае - проводимая в рамках заключенных договоров организация перевозки тел умерших (погибших) в морги города Костромы для установления причин смерти) является государственной функцией, соответственно не относится к полномочиям муниципального образования (Администрации города, Комитета городского хозяйства). Оснований для отнесения данных вопросов, к вопросам местного значения, решаемым в рамках положений пункта 22 части 1 статьи 14, пункта 23 части 1 статьи 16 Закона о местном самоуправлении, положений статей 25 и 29 Закона о погребении, а так же положений, закрепленных в статье 41 Конституции, Законе о санитарном благополучии и пункте 5.1 части 1 статьи 16 Закона об охране здоровья, не имеется. Документы, которые бы подтверждали полномочия Администрации города и Комитета городского хозяйства в организации указанного вопроса, в материалы дела не представлены. Так как Закон о местном самоуправлении не предоставляет органам местного самоуправления право делегировать сторонним организациям (в т.ч. муниципальным предприятиям) функции, которые отнесены законом к функциям, осуществляемым другими органами, и не относящимися к функциям самого органа местного самоуправления (организации оказания услуг по перевозке тел умерших с мест их обнаружения в экспертные учреждения для производства судебно-медицинской экспертизы), то у Администрации города в лице Комитета городского хозяйства отсутствовали полномочия по самостоятельному решению указанного вопроса (определения лица, оказывающего услуги по организации перевозке тел) путем издания Постановлений №667, № 623 и последующему заключению договоров, так как рассматриваемая функция находится в компетенции иных органов, уполномоченных по решению данного вопроса федеральным законодательством, и отнесена к государственной функции. В указанной части, а также в части осуществления Предприятием вида деятельности (транспортировка тел умерших в морг) по утвержденному тарифу в отсутствие такового вида деятельности, поименованного в Уставе МП «РУС», Комиссия констатировала необходимость передачи материалов в органы прокуратуры для установления законности рассматриваемых действий органа местного самоуправления требованиям действующего законодательства. В виду обозначенных обстоятельств, нельзя квалифицировать действия ответчиков как нарушающие требования части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, которой предусмотрен запрет на наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

Вместе с тем, при отнесении Администрацией города услуг по транспортированию трупа для проведения судебно-медицинской экспертизы (в том числе в отношении умерших с места обнаружения, в общественных местах, у которых отсутствуют родственники) к вопросам местного значения, и, финансированию указанных услуг за счет средств местного бюджета, органом местного самоуправления фактически был создан рынок по перевозке не востребовавшихся умерших (погибших) в морг) для производства судебно-медицинской экспертизы, функционирующий в территориальных границах муниципального образования городской округ г. Кострома. Администрация при принятии актов и осуществлении действий обязана обеспечивать исполнение

требований антимонопольного законодательства. Возложением через установление соответствующих тарифов на оказание рассматриваемого вида услуги, а также заключением Администрацией города в лице Комитета городского хозяйства договоров: №24 от 01.04.2013 г., №6 от 01.07.2013 г., №72 от 28.06.2013 г., №73 от 30.09.2013 г., №18 от 30.12.2013 г., был определен конкретный хозяйствующий субъект (МП «РУС»), взявший на себя выполнение указанной услуги, что исключило возможность участников рынка воздействовать на общие условия обращения товаров на данном рынке.

В ходе рассмотрения материалов дела установлено, что Заявитель обращался в адрес Администрации города и Комитета городского хозяйства с намерением заключить договор, аналогичный тем, что были заключены между Комитетом городского хозяйства и МП «РУС», на что получил отказ (№КГХ-13-2848/13 от 31.05.2013 г., №КГХ-13-3441/13 от 25.06.2013 г.), мотивированный ссылкой на действующий договор по перевозке тел умерших (погибших), заключенный с МП «РУС» в порядке пункта 14 части 2 статьи 55 Закона о размещении заказов. Указанное обращение заявителя подтверждает наличие на рассматриваемом рынке иного, за исключением МП «РУС» хозяйствующего субъекта, имеющего намерение оказывать услуги по перевозке тел умерших (погибших), владеющий необходимыми трудовыми и техническими ресурсами.

Хронология принятия муниципальных актов в рассматриваемой сфере правоотношений, а также заключение договоров «на перевозку тел граждан, умерших в общественных местах, родственники которых не установлены» («на перевозку неостребованных умерших»), показывает, что первоначально Администрацией города был установлен тариф для специализированной службы по вопросам похоронного дела на транспортировку тела умершего в морг, что определило правомочие МП «РУС» на оказание услуги, а впоследствии в отсутствие публичных процедур, соблюдения требований действующего законодательства (в том числе статей 9, 55 Закона о размещении заказа, статьи 766 ГК РФ) заключены договора с единственно возможным исполнителем данной услуги на основании утвержденного тарифа. Приведенная в решении последовательность принятия муниципальных актов подтверждает, что за период с 2009- по 30.12.2014 года исполнителем услуги по транспортировке тел умерших в морг являлось только МП «РУС», что, в свою очередь, подтверждает его исключительное (монопольное) положение на рассматриваемом товарном рынке, который функционировал на возмездной основе первоначально за счет субсидий, а, в настоящее время за счет средств местного бюджета в рамках исполнения договоров.

Целями Закона о защите конкуренции являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (часть 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции).

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, Федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных

федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

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

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

В статье 4 Закона о защите конкуренции определено, что 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 (пункт 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Комитетом городского хозяйства, организовавшим во исполнение пункта 1.1. Постановления №667 работу по перевозке тел умерших (погибших) граждан, в отсутствие полномочий органа местного самоуправления, с применением утвержденных Администрацией города тарифов, действовавшим с отказом от расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, предотвращения любых злоупотреблений в сфере размещения заказов, в предоставлении равных прав на заключение договоров на выполнение работ, оказание услуг, были заключены договора (договора: №24 от 01.04.2013 г., №6 от 01.07.2013 г., №72 от 28.06.2013 г., №73 от 30.09.2013 г., №18 от 30.12.2013 г.), действие которых привели к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Рассматривая действия Администрации города и Комитета городского хозяйства по заключению договоров с МП «РУС» Комиссия Управления исходила из следующего.

В соответствии с решением Думы города Костромы от 13.09.2012 г. №135 Комитет городского хозяйства является отраслевым функциональным органом Администрации города.

Согласно части 1 статьи 2 Положения о Комитете городского хозяйства Администрации города Костромы, утвержденного решением Думы города Костромы от 20.11.2012 № 203 - Комитет городского хозяйства является отраслевым органом Администрации, осуществляющим решение вопросов местного значения, исполнение отдельных государственных полномочий Костромской области,

реализацию иных функций органов местного самоуправления города Костромы. Комитет, наделенный настоящим Положением правами юридического лица, имеет организационно-правовую форму муниципального (казенного) учреждения, образуемого для осуществления управленческих функций.

В свою очередь, согласно статье 22 Положения о Комитете городского хозяйства общее руководство деятельностью Комитета осуществляет Глава города Костромы и курирующий заместитель главы Администрации. Администрация является лицом, обязанным соблюдать действующее законодательство Российской Федерации в сфере антимонопольного регулирования и обеспечивать его исполнение всеми своими структурными подразделениями.

В силу вышеизложенного действия Администрации города и Комитета городского хозяйства, выразившиеся в заключении договоров, заключенных с МП «РУС» на перевозку тел граждан, умерших в общественных местах, родственники которых не установлены (на перевозку невостребованных умерших) по тарифам, утвержденным постановлением Администрации города, нельзя считать, как совершенные с учетом требований антимонопольного законодательства.

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

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

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

РЕШИЛА:

1. Признать нарушение Администрацией городского округа город Кострома Костромской области (156000, Костромская область, Костромской район, г. Кострома, ул. Советская, д.1, ИНН:4401012770, ОГРН:1024400534619), Комитетом городского хозяйства Администрации города Костромы (156002, Костромская область, г. Кострома, ул. Депутатская, д.47, ИНН:4401097364, ОГРН:1084401012706) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в заключении договоров: №24 от 01 апреля 2013 г. и №6 от 01 июля 2013 г. «на перевозку тел граждан, умерших в общественных местах, родственники которых не установлены»; договоров: №72 от 28 июня 2013 г., №73 от 30 сентября 2013 г., №18 от 30 декабря 2013 г. «на перевозку невостребованных умерших», с оплатой по тарифу, утвержденному постановлением Администрации города Костромы от 20.12.2012 г. №2677 «Об установлении тарифов на услуги, предоставляемые муниципальным предприятием города Костромы «Ритуальные услуги и спецобслуживание» для муниципального предприятия города Костромы «Ритуальные услуги и спецобслуживание», что привело к недопущению, ограничению и устранению конкуренции на фактически созданном рынке (перевозка невостребованных умерших (погибших) в морг), в границах муниципального образования городской округ город Кострома Костромской области.

2. Выдать Администрации городского округа город Кострома Костромской области (156000, Костромская область, Костромской район, г. Кострома, ул. Советская, д.1, ИНН:4401012770, ОГРН:1024400534619) и Комитету городского хозяйства Администрации города Костромы (156002, Костромская область, г. Кострома, ул. Депутатская, д.47, ИНН:4401097364, ОГРН:1084401012706) предписание

об устранении нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции».

3. Передать материалы дела должностному лицу, уполномоченному возбуждать дела об административных правонарушениях, для рассмотрения материалов дела на предмет возбуждения административного производства.

Председатель Комиссии

М.В. Радаева

Члены Комиссии:

Е.В. Торопова

И.В. Дунаев

А.В. Молодцов

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

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