

РЕШЕНИЕ

г. Иваново

Резолютивная часть решения оглашена 13.04.2011

В полном объеме решение изготовлено 22.04.2011

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе: <...>; рассмотрев дело № 02-30/063 по признакам нарушения муниципальным унитарным предприятием города Кинешма «Городские кладбища» (<...>) пункта 8 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области поступило заявление общества с ограниченной ответственностью «Некрополь» (далее – ООО «Некрополь», Заявитель) на действия муниципального унитарного предприятия города Кинешма «Городские кладбища» (далее – МУП «Городские кладбища», Ответчик), выразившиеся в препятствовании осуществлению права заниматься коммерческой деятельностью, связанной с предоставлением населению услуги по захоронению и изготовлению могилы для захоронения (вх. № 2964 от 01.09.2010, вх. № 3026 от 08.09.2010, вх. № 3684 от 08.10.2010). Создание препятствий выражается в: отказе регистрации мест захоронения умерших на муниципальных кладбищах без оплаты услуги по изготовлению могилы в МУП «Городские кладбища»; физическом препятствии сотрудниками ЧОП «Дружина» в осуществлении договорных обязательств по изготовлению могилы между ООО «Некрополь» и родственниками умершего; в информировании населения в средстве массовой информации «168 часов» о том, что заказ на захоронение на муниципальных кладбищах оформляется только через службу МУП «Городские кладбища».

В доказательство своих доводов, Заявитель представил: CD диск с аудиозаписью, копии актов проведения работ по захоронению усопшего на муниципальных кладбищах «Корба», «Сокольники», «Затенки»; информационный региональный еженедельник 168 часов № 35 (716) от 31.08.2010, № 36 (717) от 07.09.2010, копии заявлений родственников умерших с просьбой разрешения погребения на муниципальных кладбищах «Корба», «Сокольники», «Затенки»; копии квитанций об оплате погребения в ООО «Некрополь»; копии писем, свидетельствующих об обращениях в отражаемый в решении период в администрацию г.о. Кинешма, МУП «Городские кладбища».

МУП «Городские кладбища, на запрос Ивановского УФАС России вх. № 3482 от 22.09.2010, пояснило, что ООО «Некрополь» осуществляет деятельность по погребению умерших на муниципальных кладбищах «Сокольники», «Затенки», «Корба» в нарушение федерального законодательства и решения органа местного самоуправления. Согласно п. 2 ст. 25 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», 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. В соответствии с п. 2.2 Правил содержания, благоустройства и работы муниципальных кладбищ г. Кинешма, утвержденных решением Кинешемской городской Думы от 27.01.2004 № 49/260, заказ на захоронение на муниципальных кладбищах оформляется только через специализированную службу МУП «Городские кладбища» не позже чем за сутки до погребения с учетом вероисповедания и национальных традиций. Также ссылается на письмо Прокурора г. Кинешма от 26.01.2009 № 455ж-06 о незаконности деятельности ИП Золотарев Н.С. и ЗАО «Военно-мемориальная компания» по оказанию услуг оформления документов, необходимых для погребения, при отсутствии статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела.

При рассмотрении заявления выяснено следующее.

МУП «Городские кладбища» в соответствии со ст. 113 Гражданского кодекса РФ, частью 4 Устава МУП «Городские кладбища», является коммерческой организацией. Предметом деятельности предприятия является предоставление гарантированного государством перечня ритуальных услуг, содержание кладбищ, обеспечение сохранности материальных ценностей, находящихся на

кладбище, оказание ритуальных услуг.

ООО «Некрополь» оказывает услуги по похоронному обслуживанию и ритуальные услуги на основании пункта 1 Правил предоставления ритуальных услуг на территории г. Кинешма специализированными службами по вопросам похоронного дела (утверждены Решением Кинешемской городской Думы от 27.01.2004 № 49/260 «О содержании кладбищ и совершенствовании похоронного обслуживания в г. Кинешма» в редакции от 30.06.2010), согласно которому названные услуги могут оказываться кроме специализированной службы, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, прошедшими в установленном законом порядке государственную регистрацию.

В соответствии со статьей 22 Закона о защите конкуренции, на антимонопольный орган возложены, в частности, функции выявления нарушений антимонопольного законодательства, принятие мер по прекращению нарушений антимонопольного законодательства, привлечения к ответственности за такие нарушения, предупреждение монополистической деятельности.

МУП «Городские кладбища», имея во владении и пользовании на правах аренды земельные участки, на которых располагаются муниципальные кладбища г.о. Кинешма («Затенки», «Сокольники», «Корба») и, осуществляя деятельность по оказанию ритуальных услуг, может занимать тем самым доминирующее положение на товарном рынке ритуальных услуг и услуг по погребению.

В соответствии с пунктом 3.25 Административного регламента ФАС России по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства РФ, утвержденного Приказом ФАС России от 25.12.2007 № 447, проведен анализ и оценка состояния конкурентной среды на товарном рынке в соответствии с заявлением ООО «Некрополь» от 01.09.2010, с целью определения доли, занимаемой на данном товарном рынке МУП г. Кинешма «Городские кладбища».

Анализ проводился в соответствии с пунктом 3.6.4 Административного регламента ФАС России по исполнению государственной функции по установлению доминирующего положения хозяйствующего субъекта при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства и при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией, утвержденного Приказом ФАС России от 17.01.2007 № 5 (далее - Административный регламент №5).

На основании Приказа ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке», по результатам проведенного анализа в предварительно определенных продуктовых границах «Услуги по организации похорон и предоставление связанных с ними услуг» в географических границах территории кладбищ «Затенки», «Сокольники», «Корба» г.о. Кинешма и Кинешемского муниципального района Ивановской области подготовлен Аналитический отчет, в котором установлено, что МУП «Городские кладбища» имеют долю более 50%.

Аналитический отчет от 30.11.2010 свидетельствует о высоком уровне рыночной концентрации товарного рынка с 01.01.2010 по 30.09.2010. Товарный рынок «Услуги по организации похорон и предоставление связанных с ними услуг» в географических границах территории кладбищ «Затенки», «Сокольники», «Корба» в анализируемом временном интервале относится к рынку с неразвитой конкуренцией.

Таким образом, в соответствии со статьей 5 Закона о защите конкуренции, МУП «Городские кладбища» имеет признаки наличия доминирующего положения на рынке «Услуги по организации похорон и предоставление связанных с ними услуг» в географических границах территории кладбищ «Затенки», «Сокольники», «Корба» г.о. Кинешма и Кинешемского муниципального района Ивановской области.

Администрацией г.о. Кинешма вх. № 3483 от 22.09.2010 сообщено, что земельные участки, на которых расположены муниципальные кладбища «Сокольники» и «Затенки» переданы в аренду МУП «Городские кладбища» по договорам № 2778, № 2779 от 24.03.2006. Администрацией вх. № 3483 от 22.09.2010 подтверждено, что на территории муниципальных кладбищ услуги по погребению могут

осуществляться специализированной службой по вопросам похоронного дела, а также иными юридическими лицами и (или) индивидуальными предпринимателями, прошедшими в установленном порядке государственную регистрацию.

Часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции содержит запрет на злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке, в том числе, пунктом 8 названной нормы, запрещено осуществление действий хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение, направленных на создание дискриминационных условий.

Приказом Ивановского УФАС России от 06.09.2010 № 155 возбуждено дело № 02-30/063 по признакам нарушения Ответчиком пункта 8 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Определением председателя Комиссии от 15.12.2010 дело № 02-30/063 назначено к рассмотрению на 31.01.2011.

В соответствии со статьями 46, 47 Закона о защите конкуренции для полного и всестороннего рассмотрения дела и необходимости получения дополнительных доказательств и пояснений сторон по делу, рассмотрение дела откладывалось, объявлялся перерыв в заседании Комиссии.

В объяснениях, представленных на определение Ивановского УФАС России по делу № 02-30/063 вх. № 216 от 25.01.2011, Ответчик поддержал ранее представленные доводы о соответствии своих действий действующему законодательству. Дополнительно пояснил, что муниципальные кладбища «Сокольники» и «Затенки» являются закрытыми, в связи с чем захоронения на этих кладбищах производятся только в родственные ограды на основании пунктов 1.3, 1.4 Правил содержания, благоустройства и работы муниципальных кладбищ г. Кинешма, утвержденных Решением Кинешемской городской Думы от 27.01.2004 № 49/260 «О содержании кладбищ и совершенствовании похоронного обслуживания в г. Кинешма». Указанными правилами установлены как общие, так и дополнительные требования для осуществления захоронений на этих кладбищах. По этой причине произвольное захоронение умерших на этих кладбищах не допускается и для этого недостаточно только лишь договора между ООО «Некрополь» и родственниками умерших. Поэтому МУП «Городские кладбища» правомерно принимало меры по недопущению несанкционированных захоронений на закрытых кладбищах. Также МУП «Городские кладбища» сообщило, что решением Кинешемской городской Думы от 22.12.2010 № 17/139 в Правила содержания, благоустройства и работы муниципальных кладбищ г. Кинешма внесены изменения, согласно которым, в частности, исключено положение об оформлении заказа на захоронение только через службу МУП «Городские кладбища».

На заседании Комиссии:

- Представители Заявителя (<...>) поддержали позицию, отраженную в своем заявлении.

Дополнительно пояснили, что сотрудники ООО «Некрополь», осуществляющие копку могил, приезжали на кладбище с пакетом документов, необходимых для захоронения. Они обращались к смотрителю кладбища с просьбой выделить место для захоронения или зарегистрировать захоронение в родственной ограде (в заявлении смотритель кладбища обычно указывает номер захоронения и делает заключение о возможности (невозможности) захоронения), в чем получали отказ ввиду неоплаты услуги захоронения в МУП «Городские кладбища». Смотритель кладбища не визирует заявления с просьбой о захоронении умершего, которое предоставляет право на копку могилы. Тогда сотрудники ООО «Некрополь» начинали копать могилы, в то время как смотритель кладбища или сотрудники ЧОП «Держава», охраняющие кладбища, вызывали представителей правоохранительных органов для прекращения копки могил.

- Представитель Ответчика (<...>) поддержал позицию, отраженную в письменных пояснениях МУП «Городские кладбища».

Дополнительно пояснил, что в журналах регистрации захоронений имеются многочисленные записи о произведенных в 2010 году захоронениях похоронной службой «Хорон», ООО «Некрополь», акционерным обществом «Военно-Мемориальная компания». Это свидетельствует об отсутствии со стороны МУП «Городские кладбища» препятствий в проведении регистрации захоронения усопшего и непосредственно в осуществлении захоронения. Отказ в проведении регистрации захоронения усопшего мог быть только в случае непредставления необходимых для этого документов, к которым относятся: - свидетельство о смерти гражданина; - при захоронении в родственную могилу необходимо представить документы, подтверждающие родственные связи между захороненным и усопшим, подлежащим захоронению; - при захоронении на новое место

необходимо представить доверенность от исполнителя воли умершего и заключенный с ним договор об оказании услуг по погребению. МУП «Городские кладбища» не обычная коммерческая организация, а созданная городом, и в своих действиях сотрудники МУП «Городские кладбища» руководствовались действовавшими на момент описываемых заявителем событий нормативными актами. Действительно до сентября 2010 года решением Кинешемской городской Думы функции по изготовлению могил были возложены единолично на МУП «Городские кладбища». МУП «Городские кладбища» действовало в соответствии с данным решением. В декабре 2010 года в решение были внесены изменения. Уже с лета 2010 года вопроса о том, какая организация будет осуществлять копку могил, не возникало, главное чтобы не возникало неупорядоченности на кладбищах. Бывали случаи копки могил и захоронения в них усопших в воскресенье, когда у смотрителя кладбища выходной день. Кроме того, неоднократно высказывались угрозы в адрес смотрителя кладбища, если он отказывался регистрировать захоронение. Для поддержания порядка и соблюдения режима работы кладбища и нанимались непродолжительное время сотрудники охранный предприятия. По поводу статьи в СМИ «168 часов» пояснил, что в газете опубликована информация из муниципального правового акта - решения Кинешемской городской Думы. Впоследствии данное решение было отменено решением Кинешемской городской Думы от 22.12.2010. МУП «Городские кладбища» было только исполнителем, действовавшего на тот момент, муниципального правового акта.

Поэтому, МУП «Городские кладбища» считает, что требования Заявителя не обоснованы, препятствий со стороны МУП «Городские кладбища» не было.

Заслушав объяснения и доводы лиц, участвующих в деле, исследовав имеющиеся в материалах дела доказательства, Комиссия Ивановского УФАС России приходит к следующим выводам.

Согласно Свидетельству о государственной регистрации юридического лица, в единый государственный реестр юридических лиц 27.07.2010 внесена запись о создании юридического лица ООО «Некрополь». Согласно Уставу ООО «Некрополь», основным видом деятельности Общества является организация похорон и оказание связанных с ними услуг. Общество вправе заниматься любыми иными видами деятельности, не запрещенными действующим законодательством РФ.

В соответствии с Общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности (принят и введен в действие Приказом Ростехрегулирования от 22.11.2007 N 329-ст) «Услуги по организации похорон и предоставление связанных с ними услуг» (код 93-03) включают в себя:

93.03.1 Услуги по организации похорон и связанные с этим услуги;

93.03.11 Услуги по захоронению и кремации;

93.03.11.110 Услуги кладбищ по захоронению;

Эта группировка также включает:

- услуги по покупке или аренде места для захоронения;

93.03.11.120 Услуги крематориев по кремации;

93.03.11.130 Услуги по содержанию кладбищ и прочих мест захоронения;

93.03.11.131 Услуги по уходу за могилами, прочими местами захоронения;

Эта группировка не включает:

- услуги по озеленению кладбищ;

93.03.11.132 Услуги по установке оград и памятников на кладбищах и прочих местах захоронения;

93.03.11.140 Услуги по эксгумации, транспортированию и перезахоронению останков (включая непогребенные воинские останки);

93.03.12 Услуги похоронных бюро;

93.03.12.110 Услуги по организации захоронения или кремации;

93.03.12.111 Услуги по транспортированию трупа в морг или трупохранилище для сохранения;

93.03.12.112 Услуги по бальзамированию трупа;

93.03.12.113 Услуги по санитарной и косметической обработке трупа;

93.03.12.114 Услуги по транспортированию трупа к месту захоронения или кремации;

93.03.12.115 Услуги по организации церемонии захоронения;

93.03.12.116 Услуги по организации церемонии кремации;

93.03.12.119 Услуги похоронных бюро прочие;

Эта группировка не включает:

- услуги по продаже похоронных принадлежностей;
- услуги религиозные ритуальные.

Таким образом, к разрешенным видам экономической деятельности ООО «Некрополь» относятся также услуги по захоронению.

МУП «Городские кладбища» создано в соответствии с постановлением Главы администрации г. Кинешма № 1628 от 01.08.2002 «О создании муниципального унитарного предприятия «Городские кладбища». Согласно Уставу МУП «Городские кладбища», собственником имущества и учредителем предприятия является администрация г. Кинешма. Предприятие является коммерческой организацией в форме унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения. Целями предприятия является обеспечение гарантий погребения умерших с учетом волеизъявления, выраженного лицом при жизни, и пожелания родственников, гарантий предоставления материальной и иной помощи для погребения умершего и обеспечение санитарных и экологических требований к выбору и содержанию мест погребения. Предметом деятельности предприятия является: предоставление гарантированных государством ритуальных услуг; содержание в надлежащем порядке городских кладбищ; обеспечение сохранности материальных ценностей на кладбищах; оказание ритуальных услуг. Для достижения указанных целей, предприятие вправе осуществлять следующие виды деятельности: организация похоронного дела; продажа ритуальных предметов.

В Общероссийском классификаторе услуг населению (ОК 002-93), утвержденном Постановлением Госстандарта РФ от 28.06.1993 № 163 (ОКУН) в перечень ритуальных услуг (код 019500) включены, в частности: услуги приемщика заказов службы по организации похорон; подача объявлений, некролога, составление текстов; траурной речи, оповещение родственников; услуги организатора ритуала по похоронам; услуги по захоронению; услуги крематориев; услуги по уходу за могилой; услуги по установке, снятию окраски надмогильных сооружений; заключение договора на организацию похорон, уход за могилой по предварительному заказу; изготовление гробов, в т.ч. цинковых; изготовление траурных венков, искусственных цветов, гирлянд; изготовление надгробных сооружений из цемента, с мраморной крошкой, из природного камня и искусственных материалов и их реставрация; изготовление временных надгробных сооружений из различных материалов; надписи на памятниках, мраморных досках, крепление фотографий на памятниках; высечка барельефов, выполнение графических портретов на памятниках, скульптурные работы и т.п.; изготовление оград, памятников, венков из металла; пошив, изготовление и прокат похоронных принадлежностей; оформление прав пользования земельными участками (для строительства и реконструкции воинских кладбищ, установки памятных знаков) и выполнение проектов, строительства и реконструкции воинских кладбищ; проведение работ по отводу земельных участков для строительства и реконструкции воинских кладбищ; выполнение работ по строительству, реконструкции и ремонту воинских кладбищ согласно проекту; установка и ремонт ограды, памятных знаков, освещения, устройство пешеходных дорожек, посадка зеленых насаждений на воинских кладбищах; уход за воинскими кладбищами и памятными знаками; поиск российских (советских) и иностранных воинских захоронений и непогребенных останков; проведение эксгумации, транспортировка и перезахоронение останков; предоставление технических средств для поиска воинских захоронений, эксгумации и перезахоронения останков и для строительства ритуальных объектов и ухода за ними; предоставление информации по проведению работ по перезахоронению останков погибших российских (советских) и иностранных военнослужащих и персональному учету похороненных; создание фильмов о перезахоронении останков погибших российских (советских) и иностранных военнослужащих.

Таким образом, МУП «Городские кладбища» осуществляет ввиду предусмотренных видов деятельности, также услуги по захоронению.

Согласно договорам аренды земельного участка № 2778 от 24.03.2006, № 2779 от 24.03.2006, заключенным на основании постановления Главы администрации г. Кинешма № 569п от 22.03.2006 «О прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками Объединения коммунального хозяйства. Об оформлении договоров аренды земельных участков с МУП «Городские кладбища», МУП «Городские кладбища» приняло земельные участки из земель поселений для размещения кладбищ «Затенки» и «Сокольники». Согласно договору аренды земельного участка № 164 от 18.07.2006, заключенному на основании постановления Главы администрации Кинешемского муниципального района от 12.07.2006 № 369 «О предоставлении

земельного участка в аренду МУП «Городские кладбища», МУП «Городские кладбища» приняло из категории земель «Земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения» в аренду земельный участок, расположенный в районе р. Корба Кинешемского района, для размещения и обустройства городского кладбища.

Иных организаций, наделенных органами местного самоуправления г. Кинешма специальным статусом в целях предоставления гарантированного перечня услуг по погребению на территории г. Кинешма и владеющих на праве аренды земельными участками, на которых расположены муниципальные кладбища г. Кинешма, Комиссией не установлено.

Согласно части 1 статьи 5 Закона о конкуренции, доминирующим положением признается положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) или нескольких хозяйствующих субъектов (групп лиц) на рынке определенного товара, дающее такому хозяйствующему субъекту (группе лиц) или таким хозяйствующим субъектам (группам лиц) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам.

Для целей рассмотрения настоящего дела, в соответствии с Порядком, установленным пунктами 3.7, 3.8 Административного регламента №5, Комиссия рассмотрела вопрос о положении, занимаемом МУП «Городские кладбища» на товарном рынке.

Временной интервал исследования: с 01.01.2010 по 30.09.2010. Основанием для выбора данного временного интервала является заявление ООО «Некрополь» от 01.09.2010 №4. ООО «Некрополь» начал оказывать услуги на данном товарном рынке с 29.07.2010.

Оформление документов необходимых для погребения осуществляется специализированными организациями, в том числе и хозяйствующими субъектами (специализированной службой по вопросам похоронного дела), осуществляющими содержание кладбищ. В настоящем анализе МУП «Городские кладбища», предметом деятельности которого в соответствии с Уставом является, в том числе и содержание в надлежащем порядке городских кладбищ, только осуществляет фиксацию (регистрацию) мест захоронения.

ООО «Некрополь» считает, что МУП «Городские кладбища» доминируют на рынке «Услуга по изготовлению могилы», который включает в себя такие виды деятельности, как: рытье могилы, опускание гроба, засыпка могилы.

Услугу по изготовлению могилы на территории кладбищ: «Затенки», «Сокольники», «Корба» городского округа Кинешма и Кинешемского муниципального района Ивановской области в исследуемом временном интервале оказывали следующие предприятия: МУП «Городские кладбища», ООО «Некрополь».

С 01.01.2010 по 30.09.2010 МУП «Городские кладбища» выполнило 1123 захоронения. С 01.01.2010 по 30.09.2010 ООО «Некрополь» выполнило 98 захоронений. Доля МУП «Городские кладбища» на товарном рынке «Услуга по изготовлению могилы» составляет 92%.

К основным барьерам входа на рынок «Услуга по изготовлению могилы» в географических границах «Территория кладбищ: «Затенки», «Сокольники», «Корба» городского округа Кинешма и Кинешемского муниципального района Ивановской области» относятся препятствия на осуществление деятельности со стороны МУП «Городские кладбища». Данный барьер является преодолимым, так как при соблюдении МУП «Городские кладбища» действующего законодательства, со стороны ООО «Некрополь» и других хозяйствующих субъектов, готовых войти на данный товарный рынок, не потребуются дополнительных процедур согласования деятельности с органами власти и значительных финансовых затрат. Наличие искусственно созданного барьера не является препятствием к осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов.

Товарный рынок «Услуга по изготовлению могилы» в географических границах «Территория кладбищ: «Затенки», «Сокольники», «Корба» городского округа Кинешма и Кинешемского муниципального района Ивановской области» в исследуемом временном интервале относится к рынку с неразвитой конкуренцией.

Так, в октябре 2010 г. доля МУП «Городские кладбища» на товарном рынке «Услуга по изготовлению могилы» в географических границах «Территория кладбищ: «Затенки», «Сокольники», «Корба» городского округа Кинешма и Кинешемского муниципального района Ивановской области» составила 59,7%.

Таким образом, по результатам проведенного анализа, доля МУП «Городские кладбища» в исследуемом временном интервале на товарном рынке «Услуга по изготовлению могилы» в географических границах «Территория кладбищ: «Затенки», «Сокольники», «Корба» городского округа Кинешма и Кинешемского муниципального района Ивановской области» составляла более 50%.

На основании изложенного, Комиссия Ивановского УФАС России приходит к выводу о том, что МУП «Городские кладбища», в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 5 Закона о защите конкуренции, занимает доминирующее положение на товарном рынке «Услуга по изготовлению могилы» в географических границах «Территория кладбищ: «Затенки», «Сокольники», «Корба» городского округа Кинешма и Кинешемского муниципального района Ивановской области».

Для объективного рассмотрения дела № 02-30/063 Комиссией изучен вопрос о предъявлении сотрудниками ООО «Некрополь» всех необходимых документов для регистрации захоронений смотрителями муниципальных кладбищ.

В части 1 статьи 7 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) закреплена на территории Российской Федерации гарантия погребения каждому человеку после его смерти с учетом его волеизъявления, предоставление бесплатно участка земли для погребения тела в соответствии с настоящим Федеральным законом. Исполнителями волеизъявления умершего являются лица, указанные в волеизъявлении, родственники либо законные представители.

Настоящий Федеральный закон в статье 3 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. Погребение может осуществляться путем предания тела умершего земле, огню, воде.

Статьей 25 названного Закона установлено, что гарантии осуществления погребения умершего реализуются путем организации в Российской Федерации похоронного дела как самостоятельного вида деятельности. Погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

При этом статья 49 Гражданского кодекса РФ устанавливает право коммерческих организаций, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом.

Следует отметить, что действующим законодательством не предусмотрена безусловная обязанность специализированных служб по вопросам похоронного дела оказывать услуги по погребению, в том числе услугу по подготовке могилы к погребению, в безусловном порядке каждому обратившемуся.

Как разъяснено в постановлении Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 23.09.2008 № 12027/07, Закон о погребении свидетельствует, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, Закон не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями.

Согласно статьям 5, 6 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. Действия по достойному отношению к телу умершего должны осуществляться в полном соответствии с волеизъявлением умершего, если не возникли обстоятельства, при которых исполнение волеизъявления умершего невозможно, либо иное не установлено законодательством Российской Федерации. 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, бабушка, дедушка), иные родственники либо законный представитель умершего, а при отсутствии таковых иные лица, взявшие на себя обязанность осуществить погребение умершего.

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.

Упомянутый Закон либо иные правовые акты Российской Федерации не возлагают на граждан обязанности волеизъявления в какой-либо форме о том, в каком порядке и какими лицами они должны быть погребены в случае их смерти, также законодательством не установлено обязанности для лиц, осуществляющих погребение умершего представления помимо предусмотренных документов, документа о волеизъявлении умершего, в том числе, о том на каком именно кладбище, и какими лицами он должен быть погребен. Положения Закона о погребении, предусматривающие такое изъявление воли граждан соблюдают право и гарантию обеспечения этого права, а не вводят императивное поведение граждан до момента их смерти.

Действующим законодательством не установлен перечень документов, необходимый для представления в регистрирующий захоронения орган (организацию), в том числе, в случаях, когда обязанность по погребению умершего принял хозяйствующий субъект, действующий в интересах и от имени гражданина – родственника умершего, законного представителя, другого исполнителя воли умершего.

На территории г.о. Кинешма нормативным правовым актом, регулирующим вопросы похоронного обслуживания граждан является Решение Кинешемской городской Думы от 27.01.2004 № 49/260 «О содержании кладбищ и совершенствовании похоронного обслуживания в г. Кинешма». Названное Решение (далее – Решение Кинешемской городской Думы № 49/260) утверждает Правила предоставления ритуальных услуг на территории г. Кинешма специализированными службами по вопросам похоронного дела и Правила содержания, благоустройства и работы муниципальных кладбищ г. Кинешма.

Согласно пункту 8 Правил предоставления ритуальных услуг на территории г. Кинешма специализированными службами по вопросам похоронного дела, заказ на услугу по захоронению оформляется только при наличии государственного свидетельства о смерти, выданного органом ЗАГС. Пунктом 2.3 Правил содержания, благоустройства и работы муниципальных кладбищ г. Кинешма предусмотрено, что отвод земельного участка на кладбищах «Сокольники» и «Затенки» осуществляется на основании письменного заявления лиц, взявших на себя обязательства по захоронению, при оформлении наряда на захоронение. (Из письменных пояснений МУП «Городские кладбища» вх. № 216 от 25.01.2011 следует, что муниципальные кладбища «Сокольники» и «Затенки» являются закрытыми, поэтому введены особые требования к порядку осуществления захоронений на них). Пункт 2.7 названных Правил предусматривает, что захоронение в родственную ограду производится по письменному заявлению граждан с предъявлением документов, подтверждающих

близкое родство.

Согласно представленной в ходе рассмотрения дела должностной инструкции смотрителя кладбища, утвержденной директором МУП «Городские кладбища» 20.04.2004, в обязанности смотрителя входит выделение места и организация работ по подготовке могилы (в ограде или вне ее) только при наличии свидетельства о смерти, письменного заявления граждан с предъявлением документов, подтверждающих родство.

Из представленных документов следует упорядоченность обращений граждан по поводу предоставления услуги по захоронению в МУП «Городские кладбища» и порядок действий в таких случаях сотрудников организации и, прежде всего, специализированной службы по вопросам похоронного дела. Однако Комиссии не представлено документов, письменных пояснений, ссылок на действующие правовые акты, в которых бы указывалось, каким образом осуществляется прием заказа на захоронение, регистрация захоронения в случаях обращения уполномоченных лиц хозяйствующих субъектов, действующих в интересах физических лиц.

Комиссия не может согласиться с устными доводами представителя Ответчика о том, что в целях соблюдения пункта 2.7 Правил содержания, благоустройства и работы муниципальных кладбищ г. Кинешма в качестве альтернативы документам, подтверждающим близкое родство, представляются на обозрение смотрителю кладбища нотариально заверенные копии указанных документов. Решение Кинешемской городской Думы № 49/260 не предусматривает такого правила, что представляется очевидным в силу морально-этических, нравственных факторов и сроков погребения умерших и может явиться дополнительным требованием, влекущим за собой необоснованный отказ в погребении.

То есть, правовая неурегулированность вопроса о перечне документов, представляемых хозяйствующими субъектами для регистрации захоронений и выделения мест захоронений может создать вероятные трудности и конфликты между сторонами при осуществлении предпринимательской деятельности и представлении гражданам ритуальных услуг.

Также Комиссия не может согласиться о необходимости предъявления смотрителю кладбища доверенности от гражданина – исполнителя воли умершего и заключенного договора между ним и организацией, предоставляющей ритуальные услуги.

Сама необходимость и наличие таких документов у хозяйствующих субъектов Комиссией признается и поддерживается, однако Решение Кинешемской городской Думы № 49/260 такой обязанности не устанавливает, должностная инструкция смотрителя кладбища не содержит упоминания таких документов, каких-либо документов либо сведений об источниках, содержащих критерии достаточности, юридической значимости договора граждан с хозяйствующими субъектами, предоставляющими ритуальные услуги, доверенности, выданной гражданином, в том числе для оценки их смотрителем кладбища, Комиссии не представлено. Кроме того, единой типовой формы таких документов, принятых в деловом обороте хозяйствующих субъектов, оказывающих ритуальные услуги в г.о. Кинешма, Комиссии также не представлено.

В частях 1, 2 статьи 1 Гражданского кодекса РФ установлено, что гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты. Граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора.

Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Гражданский кодекс РФ исключает произвольное вмешательство одних организаций в деятельность других организаций и частноправовые отношения последних с гражданами.

Заявителем в качестве доказательств правомерности своих действий представлены: договор № <...> на проведение погребения <...>, заявление на погребение <...>, квитанция на оплату ритуальных услуг по погребению <...>; аналогичные документы на погребение <...>.

Необходимость и наличие выданных органом СЗАГС свидетельств о смерти подразумевается и не оспаривались лицами, участвующими в деле. Представителем Заявителя подтверждено представление смотрителям кладбищ такого свидетельства при обращении для регистрации захоронения на муниципальных кладбищах, представителем Ответчика данный факт не отрицался.

Таким образом, Комиссия приходит к выводу о необоснованности доводов о законности действий МУП «Городские кладбища» при отказе ООО «Некрополь» в регистрации захоронений смотрителями кладбищ ввиду непредставления всех необходимых документов.

Комиссия принимает во внимание и рассматривает ссылку Ответчика о возложенной обязанности исполнения пункта 2.2 Правил содержания, благоустройства и работы муниципальных кладбищ г. Кинешма при приеме заказов на захоронение в редакции решения Кинешемской городской Думы № 49/260.

Согласно названному пункту Правил, заказ на захоронение на муниципальных кладбищах оформляется только через службу МУП «Городские кладбища» не позже чем за сутки до погребения с учетом вероисповедания и национальных традиций.

Согласно статье 2 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию.

Пункт 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции предусматривает, что хозяйствующим субъектом является индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Следовательно, муниципальные унитарные предприятия являются хозяйствующими субъектами.

В соответствии с Уставом МУП «Городские кладбища», предприятие является коммерческой организацией в форме унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения отнесены к вопросам местного значения муниципального образования.

Согласно пунктам 1, 4 статьи 18 Закона о погребении, общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые определяют порядок их деятельности. Часть 2 статьи 25 Закона о погребении предусматривает, что организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

Из изложенного следует, что с целью организации ритуальных услуг и похоронного дела на территории г.о. Кинешма органы местного самоуправления возложили обязанность по приему заказов на захоронение на хозяйствующий субъект МУП «Городские кладбища». Однако, данное правило установлено без учета действующих правовых норм ввиду следующего.

Пункт 1 Правил предоставления ритуальных услуг на территории г. Кинешма специализированными службами по вопросам похоронного дела предусматривает, что похоронное обслуживание и ритуальные услуги на территории городского округа Кинешма могут оказываться специализированной службой по вопросам похоронного дела, а также иными юридическими лицами и (или) индивидуальными предпринимателями, прошедшими в установленном законом порядке государственную регистрацию.

Из изложенного следует, что, изложив пункт 1 Правил с учетом требований части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции и предоставив всем хозяйствующим субъектам равное право осуществления предпринимательской деятельности на рынке ритуальных услуг, пунктом 2.2 Правил содержания, благоустройства и работы муниципальных кладбищ г. Кинешма, орган местного самоуправления предоставил исключительное право отдельному хозяйствующему субъекту МУП «Городские кладбища» принимать заказы на захоронение на муниципальных кладбищах г.о. Кинешма.

Комиссия принимает в качестве доказательства преимущественного положения на рынке ритуальных услуг МУП «Городские кладбища» по отношению к своим конкурентам, представленные Заявителем номера еженедельника «168 часов» № 35 (716) от 31.08.2010, № 36 (717) от 07.09.2010, в которых опубликована информация для населения о приеме заказов на захоронение только МУП «Городские кладбища». Размещение данной информации на платной основе подтверждается письмом ООО «Издательский дом «Кинешма-Медиа» исх. № 630 от 07.10.2010 на запрос Ивановского УФАС России исх. 02-30/2760 от 24.09.2010.

Вместе с тем, Комиссия замечает следующее.

Наделение органами местного самоуправления отдельного хозяйствующего субъекта исключительным правом приема заказов на захоронение содержит признаки нарушения запретов, установленных в пунктах 3, 5 части 1, части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Названные нормы запрещают органам местного самоуправления устанавливать запреты или вводить ограничения в отношении свободного перемещения товаров в РФ, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров; устанавливать для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары; наделять хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления.

Во исполнение поручения Федеральной антимонопольной службы России от 10.12.2008 №ЦА 33111 Ивановским УФАС России проводилась проверка соблюдения антимонопольного законодательства при взаимодействии органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на рынке ритуальных услуг.

При исполнении поручения выявлено Решение Кинешемской городской Думы от 27.01.2004 № 49/260 «О содержании кладбищ и совершенствовании похоронного обслуживания в г. Кинешма», содержащее признаки нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе в пункте 2.2 Правил содержания, благоустройства и работы муниципальных кладбищ. В связи с изложенным, Приказом Руководителя Ивановского УФАС России от 12.03.2010 № 34 возбуждено дело № 02-30/011 и создана Комиссия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства Кинешемской городской Думой статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Однако, представители Кинешемской городской Думы объяснили, что в пункте 2.2 Правил содержания, благоустройства и работы муниципальных кладбищ речь идет о родственных захоронениях на закрытых кладбищах «Сокольники» и «Затенки».

Согласно части 2 статьи 5 Закона о погребении, действия по достойному отношению к телу умершего должны осуществляться в полном соответствии с волеизъявлением умершего, если не возникли обстоятельства, при которых исполнение волеизъявления умершего невозможно, либо иное не установлено законодательством Российской Федерации.

Частью 2 статьи 7 названного Закона установлено, что волеизъявление умершего о погребении его тела (останков) или праха на указанном им месте погребения, рядом с ранее умершими гарантируется при наличии на указанном месте погребения свободного участка земли или могилы ранее умершего близкого родственника либо ранее умершего супруга. В иных случаях возможность исполнения волеизъявления умершего о погребении его тела (останков) или праха на указанном им месте погребения определяется специализированной службой по вопросам похоронного дела с учетом места смерти, наличия на указанном им месте погребения свободного участка земли, а также с учетом заслуг умершего перед обществом и государством.

При рассмотрении дела № 02-30/011, Кинешемская городская Дума в лице Главы городского округа

Кинешма - Председателя Кинешемской городской Думы <...> уполномочила <...> МУП «Городские кладбища» <...> представлять от имени Кинешемской городской Думы в антимонопольной службе, со всеми правами, предоставленными законом истцу, ответчику, третьему лицу. Согласно протоколу заседания Комиссии по рассмотрению дела № 02-30/011, <...> подтвердил, что МУП «Городские кладбища» принимает заказы на захоронение только у граждан для предоставления услуги на закрытых кладбищах «Сокольники», «Затенки», осуществляет регистрацию захоронений, указывает место захоронений для удобства осуществления контроля за порядком на закрытых кладбищах.

Учитывая изложенное, Комиссия при вынесении 06.04.2010 решения по делу № 02-30/011 посчитала необходимым рекомендовать ответчику внести соответствующие дополнения в пункт 2.2 Правил во избежание его различного толкования правоприменителями.

По предписанию Ивановского УФАС России № 02-30/011 решением от 30.06. 2010 N 7/58 "О внесении изменений в решение Кинешемской городской Думы от 27.01.2004 N 49/260 "О содержании кладбищ и совершенствовании похоронного обслуживания в г. Кинешма» органы местного самоуправления обеспечили равный доступ на рынок ритуальных услуг всех хозяйствующих субъектов, прошедших государственную регистрацию в установленном законом порядке, изъяли из ведения МУП «Городские кладбища» муниципальные кладбища. Письмом от 21.09.2010 исх. № 34-2467 администрация г.о. Кинешма на запрос Ивановского УФАС России сообщила, что в муниципальном образовании «городской округ Кинешма» создана специализированная служба по вопросам похоронного дела МУП «Городские кладбища». На территории муниципальных кладбищ услуги по погребению могут осуществляться специализированной службой по вопросам похоронного дела, а также иными юридическими лицами и (или) индивидуальными предпринимателями, прошедшими в установленном порядке государственную регистрацию.

В дальнейшем, орган местного самоуправления совершил активные действия по исполнению рекомендаций Ивановского УФАС России, изложенных в решении по делу № 02-30/011 от 06.04.2010 и отменил пункт 2.2 Правил содержания, благоустройства и работы муниципальных кладбищ решением Кинешемской городской Думы от 22.12.2010 N 17/139 "О внесении изменений в Решение Кинешемской городской Думы третьего созыва от 27.01.2004 N 49/260 (в редакции от 30.06.2010) "О содержании кладбищ и совершенствовании похоронного обслуживания в г. Кинешме".

На заседании Комиссии 31.01.2011 представитель Заявителя пояснил, что на действующем кладбище захоронения осуществляются по порядку, а на закрытых кладбищах в зависимости от наличия мест под захоронение в родственной ограде. Смотрители кладбища осуществляют только фиксацию захоронения. Так и происходило после вступления в силу решения Кинешемской городской Думы от 30.06. 2010 N 7/58 "О внесении изменений в решение Кинешемской городской Думы от 27.01.2004 N 49/260 "О содержании кладбищ и совершенствовании похоронного обслуживания в г. Кинешма». Однако 31.08.2010 смотритель кладбища отказал ООО «Некрополь» в регистрации захоронения, аргументировав это тем, что только МУП «Городские кладбища» может производить захоронения, копку могил и ООО «Некрополь» должен оплатить данный вид услуги в МУП «Городские кладбища».

На заседании Комиссии 31.01.2011 представитель Ответчика сообщил, что в информации, размещенной 30.08.2010, 31.08.2010 в еженедельнике «168 часов», воспроизведен действующий в тот период времени пункт 2.2 Правил содержания, благоустройства и работы муниципальных кладбищ и подразумевает под принятием заказа на захоронение только МУП «Городские кладбища» непосредственно регистрацию места захоронения на муниципальных кладбищах. Отказ в регистрации захоронения, осуществляемого хозяйствующими субъектами может быть связан с недостающими документами.

Из представленных МУП «Городские кладбища» документов: заявление на имя Кинешемского городского Прокурора от 14.09.2010; письма в адрес Ивановского УФАС России вх. № 3482 от 22.09.2010, вх. № 216 от 25.01.2011; журнал учета захоронений на городском кладбище «Корба» следует иная действительная позиция МУП «Городские кладбища».

МУП «Городские кладбища» считает (вх. № 3482 от 22.09.2010, вх. № 216 от 25.01.2011), что ООО «Некрополь», ИП Золотарев Н.С. (похоронный дом «Хорон») осуществляют деятельность по погребению умерших на муниципальных кладбищах «Сокольники», «Затенки», «Корба» в нарушение

ст. 25 Закона о погребении, п. 2.2 Правил содержания, благоустройства и работы муниципальных кладбищ. Полагает, что погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления. Производственно-хозяйственная деятельность муниципального предприятия регламентирована положениями действующего законодательства и актов органов местного самоуправления, что исключает ее осуществление предприятием по своему усмотрению.

Таким образом, представленные документы и информация позволяют сделать вывод о том, что конфликтная ситуация между МУП «Городские кладбища» и ООО «Некрополь» возникла не в связи с надлежащим (ненадлежащим) документальным оформлением предоставляемых услуг по захоронению, а по поводу осуществления конкурентного вида деятельности - услуги по изготовлению могилы.

Комиссия при принятии решения не может согласиться с письменными доводами МУП «Городские кладбища» на основании следующего.

Отношения в сфере ритуальных услуг регламентированы Федеральным законом от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" (по тексту - Закон 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 (часть 2 статьи 25 Закона о погребении).

В соответствии со статьей 29 Закона о погребении органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших. Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления районов.

Статьей 6 Закона о погребении установлено, что 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.

Согласно статье 9 Закона о погребении специализированные службы на безвозмездной основе оказывают супругам, близким родственникам и другим лицам гарантированный перечень услуг по погребению. При этом расходы специализированной службе возмещаются за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, средств Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации.

Согласно статье 10 Закона о погребении родственники умершего, осуществившие погребение за счет собственных средств, вправе получить социальное пособие на погребение. Гражданам, пользовавшимся услугами на безвозмездной основе, социальное пособие на погребение не выплачивается.

Таким образом, Закон о погребении предусматривает как безвозмездное оказание ритуальных услуг специализированной службой органа местного самоуправления, так и осуществление погребения родственниками умершего за свой счет, с последующим получением социального пособия. В последнем случае родственники могут получить ритуальные услуги (в том числе и погребение) у любого лица, осуществляющего оказание таких услуг.

Следовательно, лицам, взявшим на себя обязанности по погребению, законом предоставлено право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению. Кроме того, статья 25 Закона о погребении не предусматривает, что субъектный состав участников товарных рынков ритуальных услуг ограничивается специализированными службами по вопросам похоронного дела.

Системный анализ норм Закона о погребении свидетельствует, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, Закон о погребении не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями.

Кроме того, статьей 421 ГК РФ не допускается понуждение к заключению договора, поскольку граждане и юридические лица свободны в заключении договора.

Таким образом, Комиссия не соглашается с Ответчиком с мнением о том, что погребение умершего, в том числе выполнение услуги по копке могилы является прерогативой специализированных служб по вопросам похоронного дела.

Как следует из Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением антимонопольного законодательства», надлежит иметь в виду, что в отношении действий (бездействия), прямо поименованных в части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, наличие или угроза наступления соответствующих последствий предполагается и не требует доказывания антимонопольным органом. При этом, оценивая такие действия (бездействие) как злоупотребление доминирующим положением, следует учитывать положения статьи 10 ГК РФ, части 2 статьи 10, части 1 статьи 13 Закона о защите конкуренции, и, в частности, определять, были совершены данные действия в допустимых пределах осуществления гражданских прав либо ими налагаются на контрагентов неразумные ограничения или ставятся необоснованные условия реализации контрагентами своих прав. Вторым критерием соответствующей оценки выступает разумность тех или иных ограничений. Кроме того, во внимание следует принимать и направленность вредных последствий оцениваемых действий (бездействия): совершение их во вред определенным лицам, без создания юридически либо экономически оправданных выгод и интересов для других лиц. Правовое значение также имеет и качество определенной совокупности действий (бездействия), систематика их совершения по устойчивому целевому признаку, а равно трансформация конфликтной ситуации (переход количественного в качественное).

Как следует из представленных Заявителем материалов (актов проведения работ по захоронению усопшего на кладбище Корба от 31.08.2010), сотрудники ООО «Некрополь» <...> обратились к смотрителю кладбища <...> для регистрации захоронений <...> на муниципальном кладбище «Корба». Смотритель кладбища отказал перечисленным гражданам в данной услуге, пояснив, что заказ на захоронение на муниципальных кладбищах оформляется только через службу МУП «Городские кладбища», копка могилы производится не будет без оплаты услуги в МУП «Городские кладбища». Аналогичные акты составлялись 03.09.2010, 06.09.2010, 08.09.2010, 09.09.2010, 11.09.2010, 13.09.2010, 14.09.2010, 15.09.2010, 16.09.2010, 18.09.2010, 21.09.2010, 22.09.2010, 24.09.2010, 26.09.2010, 27.09.2010, 28.09.2010, 29.09.2010, 30.09.2010 как на кладбище «Кобра» так и на закрытых кладбищах «Сокольники» и «Затенки», которые смотрители кладбищ подписывать отказались.

Согласно табелю учета рабочего времени, представленного МУП «Городские кладбища» за август, сентябрь, октябрь 2010 года, приказам МУП «Городские кладбища» от 07.09.2010, 04.05.2010, смотрители кладбищ являлись сотрудниками МУП «Городские кладбища». Представленная должностная инструкция смотрителя кладбища, утвержденная директором МУП «Городские кладбища» предусматривает такие должностные обязанности, как: обеспечение своевременной подготовки могилы и осуществление захоронения; выделение места и организацию работ по подготовке могилы производить только при наличии свидетельства о смерти, письменного заявления граждан с предъявлением документов, подтверждающих родство; ведение журнала учета захоронений. Из документа следует, что порядок действий смотрителя кладбища при обращении к нему сотрудников других хозяйствующих субъектов, осуществляющих услуги по погребению на муниципальных кладбищах, не регламентирован. При этом представленные документы позволяют сделать вывод о действиях смотрителей муниципальных кладбищ в интересах МУП «Городские кладбища».

Направленность действий в ущерб предпринимательской деятельности ООО «Некрополь» со стороны МУП «Городские кладбища» подтверждается также представленными УВД Кинешемского муниципального района материалами: постановления об отказе в возбуждении уголовного дела от 12.09.2010, 12.10.2010, 29.10.2010, 02.11.2010, 03.11.2010, 22.11.2010; выборка заявлений, материалов, поступивших в УВД Кинешемского муниципального района.

Согласно представленным сведениям, в правоохранительные органы с 02.09.2010 неоднократно поступали обращения директора МУП «Городские кладбища» <...> и смотрителей муниципальных кладбищ о том, что: ООО «Некрополь» вводит население г. Кинешма в заблуждение и наносит материальный ущерб МУП «Городские кладбища» и местному бюджету; на муниципальных кладбищах осуществляется несанкционированная копка могил. Из постановлений следует, что в УВД по Кинешемскому муниципальному району поступили сообщения директора МУП «Городские кладбища» и смотрителей кладбищ по факту незаконной копки могил на муниципальных кладбищах ООО «Некрополь» в лице <...> Директор МУП «Городские кладбища» посчитал, что такие действия ООО «Некрополь» осуществляются незаконно. В результате всех обращений в возбуждении уголовного дела по статье 330 УК РФ («Самоуправство») было отказано в связи с отсутствием признаков состава преступления.

Следует констатировать, что все действия и доводы директора МУП «Городские кладбища» противоречат пункту 1 Правил предоставления ритуальных услуг на территории г. Кинешма специализированными службами по вопросам похоронного дела в редакции решения Кинешемской городской Думы от 30.06.2010 № 7/58. Согласно названному пункту, похоронное обслуживание и ритуальные услуги на территории городского округа Кинешма могут оказываться специализированной службой по вопросам похоронного дела, а также иными юридическими лицами и (или) индивидуальными предпринимателями, прошедшими в установленном законом порядке государственную регистрацию.

То есть, утверждение о незаконности оказания населению услуги по подготовке могил к захоронению ООО «Некрополь» не основана на нормах российского законодательства и муниципальных правовых актах г.о. Кинешма, фактических обстоятельствах деятельности ООО «Некрополь».

Представляется несостоятельным апеллирование к пункту 2.2 Правил содержания, благоустройства и работы муниципальных кладбищ г. Кинешма о том, что заказы на захоронение оформляются только через службу МУП «Городские кладбища», так как названный пункт, как и все решение Кинешемской городской Думы № 49/260, не указывает на исключительное право специализированной службы по вопросам похоронного дела осуществлять копку могил на муниципальных кладбищах.

В соответствии с пунктом 1 статьи 10 ГК РФ не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах. Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

Из содержания приведенной нормы следует, что под злоупотреблением правом понимается умышленное поведение управомоченного лица по осуществлению принадлежащего ему гражданского права, сопряженное с нарушением установленных в статье 10 данного Кодекса пределов осуществления гражданских прав, причиняющее вред третьим лицам или создающее условия для наступления вреда.

Из представленных документов и сведений следует, что услуга по осуществлению погребения, в том числе, подготовка могилы к захоронению, заказанная в ООО «Некрополь» стоит 3 500 - 3 700 рублей, а в МУП «Городские кладбища» 4 176 рубля.

При отказе регистрации захоронений ООО «Некрополь», в силу исполнения обязательств по договорам, заключенным с родственниками умерших, вынуждено было оплатить данный вид услуги в МУП «Городские кладбища» (о чем свидетельствует, например, квитанция на оплату ритуальных услуг № 00741 по погребению <...>)

Таким образом, действия МУП «Городские кладбища» не позволили ООО «Некрополь» воспользоваться конкурентным преимуществом, направлены на сохранение своего положения на рынке ритуальных услуг, которые принесли негативные последствия для охраняемых законом общественных отношений

Вместе с тем, как свидетельствуют материалы рассматриваемого дела, директор ООО «Некрополь» <...> также обращался 03.09.2010 в УВД Кинешемского муниципального района по факту

деятельности ЧОП «Держава», препятствующему осуществлению захоронений на муниципальных кладбищах г.о. Кинешма. В ходе проведения проверки по факту обращения, директор МУП «Городские кладбища» объяснил, что между МУП «Городские кладбища» и ЧОП «Держава» заключен договор об оказании охранных услуг на муниципальных кладбищах. Из устных пояснений <...> следует, что сотрудники охранного предприятия при оказании препятствий сотрудникам ООО «Некрополь» при копке могил на муниципальных кладбищах поясняли, что могилы будут готовиться силами МУП «Городские кладбища». Для разрешения конфликтов вызывались сотрудники правоохранительных органов.

Согласно представленному договору об оказании охранных услуг от 28.08.2010, предметом договора является охрана общественного порядка на территории МУП «Городские кладбища», расположенного по адресу: Ивановская область, г. Кинешма, городские кладбища «Затенки», «Сокольники», «Корба», защита охраняемого объекта и безопасности персонала и посетителей от противоправных посягательств, пресечения преступлений и административных правонарушений. Инструкция сотрудника охраны от 28.08.2010 информирует о том, что он, в том, числе обязан не допускать не санкционированные копания могил и захоронения; знать, что, что копка могил происходит согласно регистрации в книге учета захоронений на данном кладбище, в присутствии смотрителя кладбища; предотвращать конфликтные ситуации между посетителями, посетителями и обслуживающим персоналом.

Следовательно, сотрудники ЧОП «Держава» могли препятствовать работе ООО «Некрополь» на муниципальных кладбищах в связи с информацией, поступающей от смотрителя кладбища об отказах в регистрации захоронений или непосредственно от МУП «Городские кладбища». Таким образом, МУП «Городские кладбища», пользуясь своим доминирующим положением на муниципальных кладбищах, в одностороннем порядке имеет возможность воздействовать на общие условия обращения ритуальных услуг на территории г.о. Кинешма, в частности услуг по подготовке могилы к захоронению.

Выясненные Комиссией обстоятельства по делу не позволяют признать реализацию субъективных прав МУП «Городские кладбища» без причинения вреда ООО «Некрополь».

При этом, как установлено в настоящем решении, злоупотребление субъективным правом имеет определенную периодичность, систематику, устойчивую направленность и очевидные мотивы.

Пункт 8 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции содержит запрет на злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке в том числе, запрещено осуществление действий направленных на создание дискриминационных условий.

Согласно пункту 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции дискриминационные условия – условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Как установлено, МУП «Городские кладбища» и ООО «Некрополь» осуществляют идентичные виды экономической деятельности. При этом, МУП, в силу возложенных обязанностей, осуществляет регистрацию захоронений и, отказывая в их регистрации другому хозяйствующему субъекту, осуществляющему наравне с МУПом захоронения, создает тем самым дискриминационные условия деятельности.

При этом в соответствии с пунктом 4 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 30 от 30.06.2008, для квалификации действий (бездействия), как злоупотребления доминирующим положением, достаточно наличия (или угрозы наступления) любого из перечисленных последствий, а именно: недопущения, ограничения, устранения конкуренции или ущемления интересов других лиц.

Таким образом, действия МУП «Городские кладбища», выразившиеся в препятствовании ООО «Некрополь» реализации услуги по изготовлению могилы при отсутствии к тому законных оснований, а также требовании оплаты данной услуги в МУП «Городские кладбища», являются злоупотреблением доминирующим положением и приводят к ущемлению интересов Заявителя, что

запрещено пунктом 8 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Что касается доводов Заявителя об оказании давления на ООО «Некрополь» со стороны органов местного самоуправления, на родственников умерших со стороны МУП «Городские кладбища» в целях понуждения оформления заказов на захоронение в МУП «Городские кладбища», для достаточности оснований выявления признаков нарушения антимонопольного законодательства пункт 3.11 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства РФ, утвержденный Приказом ФАС России от 25.12.2007 № 447, требует представления документов, свидетельствующих о фактах нарушения антимонопольного законодательства. В случае невозможности представления таких документов указывается причина невозможности их представления, а также предполагаемое лицо или орган, у которого эти документы могут быть получены. Таким образом, данная информация может быть исследована на предмет выявления признаков нарушения антимонопольного законодательства в случае представления необходимых доказательств, информации.

Иных обстоятельств, свидетельствующих о нарушении Ответчиком антимонопольного законодательства, Комиссией не установлено.

Основания для перекалфикации нарушения МУП «Городские кладбища» антимонопольного законодательства у Комиссии отсутствуют.

Комиссией рассмотрен вопрос о наличии оснований для прекращения дела о нарушении антимонопольного законодательства № 02-30/063 в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции.

Согласно информации МУП «Городские кладбища» вх. № 730ф от 29.11.2010, с 15.11.2010 расторгнут договор с ЧОП «Держава» по охранным услугам городских муниципальных кладбищ «Затенки», «Сокольники», «Корба», руководство МУП «Городские кладбища» не оказывает противодействие ООО «Некрополь» по оказанию услуг захоронения на муниципальных кладбищах.

На заседании Комиссии представитель Заявителя сообщил о не препятствовании МУП «Городские кладбища» деятельности ООО «Некрополь».

Согласно аналитическому отчету от 11.04.2011, товарный рынок «Услуга по изготовлению могилы» в географических границах «Территория кладбищ: «Затенки», «Сокольники», «Корба» городского округа Кинешма и Кинешемского муниципального района Ивановской области» в исследуемом временном интервале относится к рынку с неразвитой конкуренцией.

Наличие искусственно созданного барьера не является препятствием к осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов.

Так, в октябре 2010г. доля МУП «Городские кладбища» на товарном рынке «Услуга по изготовлению могилы» в географических границах «Территория кладбищ: «Затенки», «Сокольники», «Корба» городского округа Кинешма и Кинешемского муниципального района Ивановской области» составила 59,7%, в ноябре 2010г. доля МУП «Городские кладбища» составила 32%.

С 01.01.2010 по 30.09.2010 общее количество выполненных МУП «Городские кладбища» захоронений составило 1123 (в том числе 45 социальных захоронений), выполненных другими хозяйствующими субъектами (ООО «Некрополь») составило 98 захоронений. За октябрь 2010 года общее количество захоронений составило 139, в том числе МУП «Городские кладбища» 83 захоронения (в том числе 8 социальных захоронений). За ноябрь 2010 года общее количество захоронений составило 131, из них МУП «Городские кладбища» 42 захоронения (в том числе 2 социальных захоронений).

Приведенная динамика свидетельствует, что в ближайшем будущем уровень концентрации товарного рынка станет умеренным или низким.

Согласно Решению Кинешемской городской Думы от 22 декабря 2010 г. N 17/139 «О внесении изменений в Решение Кинешемской городской Думы от 27.01.2004 № 49/260 в редакции от 30.06.2010

«О содержании кладбищ и совершенствовании похоронного обслуживания в г. Кинешма» исключен пункт 2.2 Правил содержания, благоустройства и работы муниципальных кладбищ г. Кинешма; в пункте 3.5, в наименовании статьи 4 и в пункте 4.1 слова "администрация кладбищ" заменены словами "смотритель кладбища"; в пункте 4.1 статьи 4 исключены слова "своевременную подготовку могил, захоронение умерших, урн с прахом, оказание услуг по уходу за захоронениями". Рекомендовано администрации городского округа Кинешма с целью улучшения организации ритуальных услуг и содержания мест захоронений решить вопрос об установлении лица, ответственного за отвод земельного участка, и обеспечении рабочего места смотрителя кладбища бланками, штампами, документами.

То есть в совокупности изложенных факторов, с 22.12.2010 во взаимоотношениях с другими хозяйствующими субъектами на рынке ритуальных услуг у МУП «Городские кладбища» отсутствует потенциальная возможность в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара (услуги).

Заявлений, жалоб от иных хозяйствующих субъектов, граждан на действия МУП «Городские кладбища» на момент вынесения настоящего решения не поступало.

Согласно пункту 5 части 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции Комиссия при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, а так же о необходимости осуществления других действий, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

Учитывая положительную динамику развития конкуренции на указанном товарном рынке, Комиссия решила прекратить рассмотрение дела № 02-30/063 в связи с добровольным устранением нарушения антимонопольного законодательства, предписание ответчику не выдавать.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать действия Муниципального унитарного предприятия городского округа Кинешма «Городские кладбища», выразившиеся в создании дискриминационных условий деятельности общества с ограниченной ответственностью «Некрополь», нарушением пункта 8 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Прекратить рассмотрение дела № 02-30/063 о нарушении антимонопольного законодательства в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в связи с добровольным устранением Муниципальным унитарным предприятием городского округа Кинешма «Городские кладбища» нарушения антимонопольного законодательства.

3. В связи с добровольным устранением Муниципальным унитарным предприятием городского округа Кинешма «Городские кладбища» нарушения пункта 8 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предписание не выдавать.

4. Передать уполномоченному должностному лицу Ивановского УФАС России материалы дела № 02-30/063 для решения вопроса о возбуждении дела в соответствии с КоАП РФ.

Подписи членов Комиссии

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в Арбитражном суде Ивановской области.