

РЕШЕНИЕ № 2

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, в присутствии представителей Администрации г. Хабаровска и Хабаровской городской Думы, МУП г. Хабаровска «Специализированный производственный комбинат коммунального обслуживания», ООО «Ритуальная служба», ООО «Элигея»,

рассмотрев дело № 3-03/29 по признакам нарушения Администрацией г. Хабаровска, Хабаровской городской Думой части 1 статьи 15 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закона о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю поступило заявление ритуальных агентств на действия Администрации г. Хабаровска (далее – Администрация) и муниципального унитарного предприятия «Специализированный производственный комбинат коммунального обслуживания» (далее – Спецкомбинат), связанные с ограничением конкуренции на рынке ритуальных услуг.

Заявители полагают, что ряд муниципальных правовых актов г. Хабаровска, осуществляющих правовое регулирование оказания ритуальных услуг на территории города, необоснованно предоставляют преимущество в данной сфере деятельности муниципальному предприятию Спецкомбинат, что выражается в следующем.

Постановлением мэра г. Хабаровска от 03.07.2008 № 1837 «О возмещении расходов на оказание услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню по погребению умерших за счет средств городского бюджета» (далее – Постановление № 1837) установлено возмещение специализированной службе по вопросам похоронного дела расходов на услуги, предоставляемые согласно гарантированному перечню по погребению умерших, создающее преимущества в осуществлении хозяйственной деятельности муниципальному предприятию.

Согласно п. 4 Порядка организации похоронного дела в г. Хабаровске, утвержденного Постановлением Мэра г. Хабаровска от 23.05.2005 № 827 «Об организации похоронного дела в г. Хабаровске» (далее – Порядок организации похоронного дела в г. Хабаровске) скорая медицинская помощь обязана сообщать Спецкомбинату обо всех случаях летальных исходов, с целью организации последним вывоза тела в морг, что заранее ставит в невыгодные условия конкурентов муниципального предприятия.

Спецкомбинатом в адрес ритуальных агентств г. Хабаровска направлено письмо от 19.11.2007 № 389 о том, что в связи с передачей ему на праве постоянного (бессрочного) пользования земельного участка для организации кладбища, ограничивается производственная деятельность иных предпринимателей на данной территории, и что, соответственно, установка надгробных сооружений и

захоронения будут производиться силами Спецкомбината. Также, по мнению заявителей, действия Спецкомбината по обязательному включению в стоимость могилы песка, захоронения и установки надгробных сооружений исключительно силами одного хозяйствующего субъекта является незаконным навязыванием услуг гражданам и ограничивает их право выбора данной услуги через уполномоченных лиц и агентов.

Согласно договору на оказание ритуальных услуг, заключаемому между Спецкомбинатом и ритуальным агентством, ритуальное агентство обязано не производить каких-либо работ на местах захоронения без согласования со Спецкомбинатом, ежемесячно совершать выплаты на проведение субботников и благоустройство территории кладбищ, при установке или замене могильных сооружений представлять Спецкомбинату документы на их изготовление или приобретение, что ставит в зависимость хозяйственную деятельность ритуального агентства, заключившего договор, от волеизъявления муниципального предприятия.

Представители заявителей в полном объеме поддержали доводы заявления.

При рассмотрении дела представитель Администрации пояснил следующее.

Специализированная служба создана органами местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) и осуществляет свою деятельность согласно решению Хабаровской городской Думы от 25.01.2005 № 27 «О погребении и похоронном деле в г. Хабаровске» (далее – Решение № 27). Законом о погребении определено, что порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления. В целях реализации предоставленных законом полномочий, Мэром г. Хабаровска было издано Постановление от 23.05.2005 № 827 «Об организации похоронного дела в г. Хабаровске» (далее - Постановление № 827), которым определены действия подведомственных организаций. Проект постановления направлялся в прокуратуру Центрального района г. Хабаровска, давшую по результатам рассмотрения проекта положительное заключение.

Кроме того, МУЗ «Станция скорой медицинской помощи» передает Спецкомбинату менее 40 % информации об умерших, в остальных случаях вывоз тел осуществляют немунципальные организации.

На основании представленных документов и сведений установлено, что решением Хабаровской городской Думы от 25.01.2005 № 27 «О погребении и похоронном деле в г. Хабаровске» утверждены Положение о погребении и похоронном деле в г. Хабаровске (далее – Положение), Порядок деятельности общественных кладбищ и правила содержания мест погребения (далее – Порядок), которыми Спецкомбинату переданы полномочия по осуществлению функций контрольно-распорядительного характера на территориях муниципальных общественных кладбищ (регистрация каждого захоронения и каждого установленного памятника на муниципальных общественных кладбищах, обновление книг захоронений), что привело к созданию преимущественных условий деятельности для предприятия и необоснованному препятствованию осуществлению деятельности иными субъектами, действующими на рынке оказания ритуальных услуг.

Комиссией принято решение привлечь к участию в деле в качестве ответчика Хабаровскую городскую Думу.

Определением от 16.12.2008 заседание Комиссии отложено до 20.01.2009.

В заседании Комиссии представитель Администрации пояснил, что функции

по выделению земельных участков для захоронений на территории муниципальных общественных кладбищ муниципальному предприятию не передавались. Требование о регистрации каждого захоронения специализированной службой по вопросам похоронного дела установлено п.2 ст. 2 Порядка. В соответствии с п.2 ст. 7 Закона о погребении возможность исполнения волеизъявления умершего определяется специализированной службой по вопросам похоронного дела. Факт исполнения волеизъявления умершего должен быть отражен исполнителем волеизъявления, т.е. зарегистрирован, что способствует учету осуществляемых захоронений и осуществлению контроля со стороны органов местного самоуправления за действиями специализированной службы. Полагает, что приведенные муниципальные правовые акты не противоречат положениям антимонопольного законодательства и не создают препятствий в осуществлении предпринимательской деятельности иными хозяйствующими субъектами.

Представитель Хабаровской городской Думы пояснил следующее.

Решение № 27 принято в соответствии с Законом о погребении. Указанное решение Думы было согласовано без замечаний Хабаровским УФАС России.

Погребение умерших и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, которые создаются органами местного самоуправления в соответствии с Законом о погребении. В целях реализации норм Закона о погребении п. 5 ст. 3 Положения, утвержденного Решением № 27, функции по обслуживанию и осуществлению хозяйственной деятельности на муниципальных общественных кладбищах возложены на специализированную службу. Оказание услуг по погребению, выполнение работ по благоустройству кладбищ осуществляются специализированной службой в соответствии с законодательством и не могут расцениваться как недобросовестная конкуренция. Функции обслуживания и хозяйственная деятельность не являются функциями контрольно-распорядительного характера, в связи с чем, возложение данных функций на специализированную службу не может привести к ограничению конкуренции на рынке ритуальных услуг.

Решение № 27 не содержит норм о наделении специализированной службы полномочиями по выделению земельных участков под захоронение, осуществлению функций по инвентаризации захоронений и обновлению книг захоронений, контролю въезда катафалка с гробом и телом умершего на территорию кладбища.

Относительно регистрации захоронений, п. 2 ст. 2 Порядка, утвержденного Решением № 27, установлено, что каждое захоронение регистрируется специализированной службой по вопросам похоронного дела, так как факт волеизъявления умершего, согласно ст. 6 Закона о погребении, должен быть отражен исполнителем волеизъявления, то есть зарегистрирован, что способствует осуществлению контроля за действиями специализированной службы. Эта норма Решения № 27 (п.2 ст. 2 Порядка) не возлагает на специализированную службу функций контрольно-распорядительного характера, а наоборот, способствует осуществлению контроля органами местного самоуправления за соблюдением порядка захоронений на кладбищах.

Дополнительных документов в заседание Комиссии стороны не представили.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, заслушав доводы сторон, изучив материалы дела, пришла к следующему выводу.

В целях реализации Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении

и похоронном деле», устанавливающего правовые основы организации похоронного дела в Российской Федерации, мэром г. Хабаровска принято постановление от 23.05.2005 № 827 «Об организации похоронного дела в г. Хабаровске», в соответствии с которым функции специализированной службы города Хабаровска по вопросам похоронного дела возложены на Спецкомбинат.

Спецкомбинат создан в соответствии с постановлением Главы администрации г. Хабаровска от 28.12.1992 № 1247/1. Учредителем муниципального унитарного предприятия г. Хабаровска «Специализированный производственный комбинат коммунального обслуживания» от имени муниципального образования является Департамент муниципальной собственности г. Хабаровска.

В соответствии с Порядком организации похоронного дела в г. Хабаровске для оформления заявки на услуги по гарантированному перечню погребальных услуг, оказываемых на безвозмездной основе (далее - гарантированный перечень), исполнителю волеизъявления умершего, супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, необходимо обратиться в специализированную службу по вопросам похоронного дела, то есть Спецкомбинат.

Исходя из общего смысла Порядка организации похоронного дела в г. Хабаровске все функции по погребению и оказанию услуг по погребению переданы одной специализированной службе - Спецкомбинату, остальные хозяйствующие субъекты, осуществляющие аналогичный вид деятельности, получают доступ на данный рынок только после оформления договорных отношений со Спецкомбинатом (п.2 ст.3 Положения).

Спецкомбинату, как специализированной службе, переданы полномочия по организации похоронного дела и погребению. К его функциям отнесены предоставление полного объема ритуальных услуг, в том числе функции по инвентаризации захоронений и обновлению книг захоронений, по регистрации захоронений, а также другие функции контрольно-распорядительного характера.

В заседании Комиссии Спецкомбинатом представлены книги по регистрации умерших на кладбищах, из которых следует, что Спецкомбинат осуществляет функции по регистрации захоронений, инвентаризации захоронений и обновлению книг захоронений, путем внесения соответствующих записей в указанные книги.

Статьей 25 Закона о погребении закреплены гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела, предусматривающей создание специализированных служб, которые обязаны оказывать гарантированный перечень услуг по погребению на безвозмездной основе. Закон о погребении не предусматривает, что субъектный состав лиц, имеющих право осуществлять погребение умершего и оказывать услуги по погребению, ограничивается специализированными службами, и что иные юридические и физические лица лишены права заниматься этой деятельностью.

Супруг, близкие родственники, иные родственники, законные представители, иные лица, взявшие на себя обязанность осуществить погребение умершего, могут получать ритуальные услуги (в том числе и услуги погребения) у любого лица, осуществляющего оказание таких услуг. Иначе следовало бы признать, что у граждан отсутствует право выбора организации, оказывающей такие услуги.

Согласно статье 1 Закона о погребении погребение умершего гарантируется с учетом волеизъявления, выраженного лицом при жизни, и пожелания родственников.

Органы местного самоуправления и специализированные службы по

вопросам похоронного дела не вправе препятствовать в осуществлении погребения лицам, исполняющим волеизъявление умершего, а также действующим от имени и по поручению супруга, близких родственников, иных родственников, законных представителей, иных лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Статьями 1 и 421 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривается, что 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.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к вопросам местного значения городского округа относится организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Согласно п. 1 ст. 18 и ст. 26 Закона о погребении общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления. Финансовое обеспечение похоронного дела осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов.

В заседании Комиссии представители Администрации, МУП Спецкомбинат пояснили, что в соответствии с названными правовыми актами предприятию переданы функции по содержанию мест захоронения. Бюджетные средства на содержание мест захоронения МУП Спецкомбинат не выделяются.

Решением № 27, Положением установлено, что организация похоронного дела осуществляется Администрацией города через специализированную службу, которая имеет право осуществлять погребение и оказывать услуги по погребению умерших, заниматься обслуживанием и вести хозяйственную деятельность на муниципальных общественных кладбищах.

Таким образом, наделение специализированной службы функциями по обслуживанию муниципальных общественных кладбищ не соответствует положениям вышеприведенного федерального законодательства, в части наделения хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления.

Ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на наделение хозяйствующих субъектов функциями органов местного самоуправления.

Решением № 27 закреплено право специализированной службы на осуществление хозяйственной деятельности на муниципальных общественных кладбищах.

Для осуществления своей деятельности юридические лица и предприниматели, оказывающие ритуальные услуги, вынуждены заключать договоры о предоставлении ритуальных услуг и товаров похоронного ритуала со специализированной службой, в соответствии с Положением, на основании которых Спецкомбинат вынуждает их участвовать в финансировании содержания и благоустройства кладбищ, что ограничивает свободу экономической деятельности последних. Так, Спецкомбинат заключил договоры на предоставление ритуальных услуг и товаров похоронного ритуала с ООО «Риал», ООО «Ритуальное агентство «Зил», ООО «Диорама», ИП Тарабарова и т.д., на основании которых они были вынуждены производить ежемесячно выплаты на проведение субботников и благоустройство территории кладбищ.

Кроме того, Спецкомбинат письмом № 389 от 19.11.2007 известил ритуальные агентства города, что на территории вверенных ему кладбищ производство работ по погребению, благоустройству мест захоронения, в т.ч. установка надгробных

сооружений, производится исключительно силами Спецкомбината, так как, по его мнению, земля на вверенных кладбищах передана Спецкомбинату на праве постоянного (бессрочного) пользования, что является основанием для ограничения производственной деятельности иных предпринимателей на данной территории.

Таким образом, наделение специализированной службы функциями по обслуживанию муниципальных общественных кладбищ, в совокупности с возможностью осуществления хозяйственной деятельности на муниципальных общественных кладбищах в собственных интересах привело к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами на рынке ритуальных услуг, созданию преимущественных условий деятельности для специализированной службы.

Ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на принятие органами местного самоуправления актов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе акты, создающие необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

П. 4 Порядка организации похоронного дела в г. Хабаровске установлено, что МУЗ «Городская станция скорой медицинской помощи» после установления факта смерти круглосуточно передает соответствующую информацию МУП «Спецкомбинат», с целью организации последним вывоза тела, что также необоснованно создает более выгодные условия осуществления хозяйственной деятельности муниципальным предприятиям путем передачи прав доступа к информации в приоритетном порядке, ведет к ограничению конкурентоспособности иных хозяйствующих субъектов, действующих на рассматриваемом товарном рынке, что запрещено ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

В заседании Комиссии представители ритуальных агентств пояснили, что на сегодняшний день они способны оказывать услуги по транспортировке тел умерших в морги города самостоятельно, при наличии доступа к информации от МУЗ «Городская станция скорой медицинской помощи».

Таким образом, п. 4 Порядка организации похоронного дела в г. Хабаровск, утвержденного Постановлением Мэра г. Хабаровска от 23.05.2005 № 827 «Об организации похоронного дела в г. Хабаровске», в части устанавливающей обязанность МУЗ «Городская станция скорой медицинской помощи» после установления факта смерти круглосуточно передавать информацию МУП Спецкомбинат о необходимости вывоза тела (останков) умершего в морг, нарушает ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

П. 5 ст. 3 Положения о погребении и похоронном деле в г. Хабаровске, утвержденного решением Хабаровской городской Думы от 25.01.2005 № 27, в части передачи МУП Спецкомбинат функции по обслуживанию муниципальных общественных кладбищ, нарушает ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции, а также предоставление данному предприятию возможности осуществлять хозяйственную деятельность на муниципальных общественных кладбищах, нарушает ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

П.п. 2, 10 ст. 2 Порядка деятельности общественных кладбищ и правил содержания мест погребения, утвержденного решением Хабаровской городской Думы от 25.01.2005 № 27, в части передачи МУП Спецкомбинат функций по регистрации каждого захоронения и установленного надгробного сооружения, нарушают ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Довод представителей ритуальных агентств о том, что возмещение расходов на оказание услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню по

погребению умерших специализированной службе по вопросам похоронного дела, не соответствует законодательству, не обоснован, так как, в соответствии с п. 2 ст. 9 Закона о погребении, предоставление услуг по погребению в соответствии с гарантированным перечнем осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела. Возмещение расходов специализированной службе за данные услуги осуществляется за счет средств соответствующего бюджета, что предусмотрено ст. ст. 9, 26 Закона о погребении, либо внебюджетными источниками финансирования.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 1 ст. 41, ч. 1 ст. ст. 48, 49 Федерального Закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать п. 5 ст. 3 Положения о погребении и похоронном деле в г. Хабаровске, утвержденного решением Хабаровской городской Думы от 25.01.2005 № 27, в части предоставления данному предприятию возможности осуществлять хозяйственную деятельность на муниципальных общественных кладбищах, нарушающим ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, в части передачи МУП Спецкомбинат функции по обслуживанию муниципальных общественных кладбищ, нарушающим ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

2. Признать п.п. 2, 10 ст. 2 Порядка деятельности общественных кладбищ и правил содержания мест погребения, утвержденного решением Хабаровской городской Думы от 25.01.2005 № 27, в части передачи МУП Спецкомбинат функций по регистрации каждого захоронения и установленного надгробного сооружения, нарушающими ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

3. Признать п. 4 Порядка организации похоронного дела в г. Хабаровске, утвержденного постановлением Мэра г. Хабаровска от 23.05.2008 № 827, в части установления обязанности МУЗ «Городская станция скорой медицинской помощи» сообщать МУП Спецкомбинату обо всех случаях летальных исходов, с целью организации последним вывоза тела в морг, нарушающим ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

4. Выдать Хабаровской городской Думе предписание об изменении Положения о погребении и похоронном деле в г. Хабаровске, Порядка деятельности общественных кладбищ и правил содержания мест погребения, утвержденных решением Хабаровской городской Думы от 25.01.2005 № 27.

5. Выдать Администрации г. Хабаровска предписание об изменении Порядка организации похоронного дела в г. Хабаровске, утвержденного постановлением Мэра г. Хабаровска от 23.05.2008 № 827.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.