



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА
(ФАС России)**

**УПРАВЛЕНИЕ
ПО КАМЧАТСКОМУ КРАЮ**

Ленинская ул., д. 52,
Петропавловск-Камчатский, 683000

Тел./факс (4152) 42-58-74

Эл. почта: to41@fas.gov.ru

24.09.18 № 2649/01

Заявитель:

ИП Кислинский А.В.

ул. Завойко, 38, г. Елизово, 684000

Лица в отношении которых подано заявление:

Управление городского хозяйства Администрации ПКГО

ул. Ленинская, 12,
г. Петропавловск-Камчатский, 683000

Администрация ПКГО
Ул. Ленинская, 14, г. Петропавловск-
Камчатский, 683000

МУП «Лотос-М»
пр. Циолковского, 9, г. Петропавловск-
Камчатский, 683038

МКУ «Управление благоустройства города
Петропавловск-Камчатского».
Камчатский край, Петропавловск-
Камчатский, Владивостокская улица, 29
684000

Р Е Ш Е Н И Е

Дело № 21-05/05-18А

Резолютивная часть решения оглашена «24» сентября 2018 года
В полном объеме решение изготовлено «27» сентября 2018 года

Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Камчатскому краю (далее – Камчатское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденное на основании приказа

Камчатского УФАС России от 13.03.2018 г. № 16-П о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела по признакам нарушения Администрацией ПКГО, Управлением городского хозяйства Администрации ПКГО части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившееся в возложении на специализированную службу МУП «Лотос-М» по вопросам похоронного дела и обслуживающую организацию функции организационно-распорядительного характера, а именно издание постановления Администрации Петропавловск-Камчатского округа № 2889 от 24.09.2009 п. 1.2., 2.1.1. специализированная служба по вопросам похоронного дела содержит и эксплуатирует общественные кладбища Петропавловск-Камчатского городского округа, п. 2.1.3. подготавливает (разрабатывает) земельные участки для захоронения, следовательно, наделена полномочиями органов местного самоуправления, а именно, функциями по оформлению документов, необходимых для погребения, регистрации мест захоронения (Постановление № 348-нд от 01.09.2015), предоставлению земельных участков для захоронений, выдаче удостоверения о захоронении, выдаче разрешения на под захоронение, выдаче разрешения на проведение работ, связанных с установкой, демонтажем или заменой надмогильных сооружений, фактически предполагает наделение специализированной службы по вопросам похоронного дела и обслуживающей организации функциями органа местного самоуправления, что может повлечь создание преимущественных условий деятельности для данных хозяйствующих субъектов и является необоснованным препятствованием к осуществлению деятельности иных хозяйствующих субъектов, работающих на рынке ритуальных услуг, в том числе услуг по погребению (подготовка, копка могил) согласно постановления Администрации Петропавловск-Камчатского городского округа имеет право осуществлять только специализированная служба, что нарушает ФЗ № 8-ФЗ от 12.01.1996 «О погребении и похоронном деле, требования частей 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции и приводит и может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке ритуальных услуг на территории Петропавловск-Камчатского городского округа.

у с т а н о в и л а :

В Камчатское УФАС России обратился с жалобой индивидуальный предприниматель Кислинский А.В. на нарушение норм антимонопольного законодательства.

Кислинский А.В. осуществляет предпринимательскую деятельность в сфере предоставления похоронных услуг, услуг по погребению в соответствии с ФЗ-8 «О погребении и похоронном деле».

ИП Кислинский А.В. указал, на совершение МКУ «Управление благоустройства города Петропавловск-Камчатского» действий, выраженных в запрете в самостоятельном предоставлении ритуальных услуг по копке могил.

Для того чтобы предоставлять ритуальные услуги и услуги по погребению, в том числе услугу по копке могилы, 01.11.2017 ИП Кислинским А.В. было направлено заявление в Администрацию Петропавловск-Камчатского городского округа с просьбой разъяснить:

1. порядок и срок предоставления бесплатно места на общественном кладбище, расположенном в г. Петропавловском-Камчатском, для осуществления погребения умершего своим ритуальным агентством;
2. какие документы необходимо представить;
3. в какое время (режим работы кладбища) ритуальное агентство может беспрепятственно осуществлять копку могил на представленном месте для захоронения умершего на общественном кладбище.

На данное заявление Управлением городского хозяйства Администрации Петропавловск-Камчатского городского округа в установленные законом сроки (13.11.2017 № 010701/4217/17) дан ответ:

1. предоставление похоронных услуг, услуг по погребению подведомственно Управлению, МУП «Лотос» наделено функцией специализированной службы по вопросам похоронного дела в Петропавловск-Камчатском городском округе;

2. согласно Постановлению администрации Петропавловск-Камчатского городского округа № 2889 от 24.09.2009 «Об утверждении порядка деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в Петропавловск-Камчатском городском округе» специализированная служба в Петропавловск-Камчатском городском округе должна обеспечить своевременную подготовку могил, и захоронение;

3. МУП «Лотос» в соответствии действующим законодательством осуществляют погребение на общественном кладбище.

Аналогичное заявление было направлено в МУП «Лотос-М», на которое был дан ответ о том, что захоронение умерших на территории муниципального общественного кладбища Петропавловск-Камчатского городского округа должно осуществляться специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Следовательно, предоставление похоронных услуг, услуг по погребению (в том числе подготовку могил) на общественном кладбище имеют право осуществлять только специализированная служба МУП «Лотос» и никто иной.

24.11.2017 ИП Кислинским А.В. повторно было направлено заявление в администрацию Петропавловск-Камчатского городского округа по вопросу предоставления бесплатно участка земли для погребения тела умершего и возможности осуществлять погребение (в том числе копка могилы) на представленном месте для захоронения умершего на общественном кладбище. Администрацией 22.12.2017 № 010101/2627/17 дан ответ, что в соответствии с пунктом 2.1.1 «Об утверждении Порядка деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в Петропавловск-Камчатском городском округе», утвержденного постановлением администрации Петропавловск-Камчатского городского округа от 24.09.2009 № 2889 к функциям специализированной службы по вопросам похоронного дела относится ведение учета и регистрации захоронений, а регистрация каждого захоронения, в свою очередь, имеет форму строгой отчетности, предоставление на территории Петропавловск-Камчатского городского округа услуг по погребению относится к исключительной компетенции специализированной службы по вопросам похоронного дела. В случае, если погребение на территории общественных кладбищ городского округа будет осуществляться за счет лица, ответственного за погребение, он может, после оформления заявления на предоставление ритуальных услуг в организации, предоставляющей ритуальные услуги, самостоятельно, либо через организацию, в которой оформил заявление обратиться в специализированную службу по вопросам похоронного дела для предоставления бесплатно участка земли для погребения.

Для предоставления услуг по погребению заявитель, либо предоставляющая ритуальные услуги организация должна обратиться в специализированную службу МУП «Лотос-М».

Из представленных ответов следует, что погребение тел, в том числе осуществлять копку могил умерших на кладбище расположенном на территории Петропавловск-Камчатского округа, относится к обязанности исключительно к МУП «Лотос-М», являющейся специализированной службой по вопросам похоронного дела, созданной органами местного самоуправления, и больше никто не может осуществлять погребение (подготовку, копку могил) на кладбище, также специализированная служба по вопросам похоронного дела предоставляет бесплатно участок земли для погребения, то есть кладбищем полностью заведует МУП

«Лотос-М», а не органы местного самоуправления. Это приводит к созданию преимущественных условий специализированной службе и к недопущению, ограничению конкуренции, в частности к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, оказывающими ритуальные услуги, что содержит признаки нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, ФЗ №2 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» заключается в том, что невозможно никому кроме МУП «Лотос-М» осуществлять погребение на общественном кладбище города Петропавловска-Камчатского городского округа.

Администрацией Петропавловск-Камчатского городского округа издано постановление от 24.09.2009 № 2889 «Об утверждении Порядка деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в Петропавловск-Камчатском городском округе» (далее - Постановление), отдельные пункты которого нарушают антимонопольное законодательство, а именно:

1.2. Специализированная служба по вопросам похоронного дела создается администрацией Петропавловск-Камчатского городского округа в организационно-правовой форме - муниципальное учреждение или муниципальное унитарное предприятие с целью реализации государственных гарантий погребения умерших в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле", содержания и эксплуатации общественных кладбищ Петропавловск-Камчатского городского округа.

2.1. Основные функции специализированной службы по вопросам похоронного дела:

2.1.1. Содержание кладбища в надлежащем состоянии. При этом специализированная служба должна обеспечить:

- соблюдение установленной нормы отвода каждого земельного участка и правил захоронения;
- своевременную подготовку могил, захоронение, установку регистрационных знаков на основании счета-заказа;
- содержание в исправном состоянии зданий, инженерного оборудования, территории кладбища, техники, транспортных средств, инвентаря;
- вывоз с территории кладбища мусора, засохших цветов и венков;
- очистку в зимнее время от снега закрепленных за ней дорог, а в летнее - полив дорог;
- предоставление гражданам напрокат инвентаря для ухода за могилой (лопаты, грабли, ведра, лейки и т.п.);
- соблюдение санитарных правил содержания кладбищ и правил пожарной безопасности;
- содержание в надлежащем состоянии могил (исправление провалов почвы, подсыпка грунта, озеленение и т.п.);
- ведение регистрационного учета захоронений;
- ведение учета собственников надгробных сооружений;
- уход за зелеными насаждениями их полив и обновление;
- предоставление гарантированного перечня услуг по погребению по тарифам, утвержденным администрацией Петропавловск-Камчатского городского округа;
- транспортировка тел умерших;

2.1.3. Подготовка (разработка) земельных участков для захоронения.

п. 2.1.3. введен Постановлением Администрации Петропавловск-Камчатского городского округа от 02.03.2010 N 592; в ред. Постановления Администрации Петропавловск-Камчатского городского округа Камчатского края от 18.03.2010 N 757)

2.6.5. правила работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания.

Исходя из данного постановления, предприятию как специализированной службе переданы полномочия по организации похоронного дела и погребению. К функциям предприятия отнесены предоставление полного объема ритуальных услуг, в том числе подготовка (разработка) земельных участков для захоронения. Предприятием (специализированной службой по вопросам похоронного дела) осуществляются функции отвода земельного участка, подготовку могил, захоронение, содержание в исправном состоянии зданий кладбища, введение регистрационного учета захоронений (книга учета захоронений) по инвентаризации захоронений и обновлению книг захоронений, по регистрации захоронений, выдаче пропусков на территорию кладбища для осуществления благоустройства могил, а также другие функции контрольно-распорядительного характера.

Таким образом, на специализированную службу по вопросам похоронного дела и обслуживающую организацию возложены функции организационно-распорядительного характера, что недопустимо в силу закона.

Кроме того, в соответствии с пунктами 13, 15 Постановлением Администрации Петропавловск-Камчатского городского округа № 717 от 06.04.2017 граждане, ответственные за захоронение, должны содержать места захоронений в надлежащем состоянии собственными силами либо заключать договор со специализированной службой по вопросам похоронного дела - МУП «Лотос-М» на оказание услуг по уходу за могилой.

На рассмотрении дела 21-05/05-18А поступили письменные пояснения от МУП «Лотос-М» и Администрации ПКГО.

Из пояснений МУП «Лотос-М» следует, что в соответствии с Постановлением Главы Петропавловск-Камчатского городского округа № 211 от 05.02.2007 г. «О внесении изменений в постановление Главы Петропавловск - Камчатского городского округа от 28.06.2006 №932 «О реорганизации муниципального унитарного предприятия Петропавловск-Камчатского городского муниципального образования «Лотос» в форме выделения» МУП «Лотос-М» определено специализированной службой по вопросам похоронного дела в Петропавловск-Камчатском городском округе.

Деятельность специализированной службы по вопросам похоронного дела в Петропавловск-Камчатском городском округе регулируется Постановлением администрации Петропавловск-Камчатского городского округа от 24.09.2009 г. № 2889 «Об утверждении порядка деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в Петропавловск-Камчатском городском округе» (с изменениями согласно Постановлению администрации Петропавловск-Камчатского городского округа №2 от 09.01.2018 г. «О внесении изменений в постановление администрации Петропавловск-Камчатского городского округа от 24.09.2009 г. № 2889 «Об утверждении порядка деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в Петропавловск-Камчатском городском округе»).

МУП «Лотос-М» полагает, что жалоба Кислинского А.В. содержит ссылки на нормы, которые утратили силу в связи с принятием Постановления администрации Петропавловск-Камчатского городского округа № 2 от 09.01.2018 г. «О внесении изменений в постановление администрации Петропавловск- Камчатского городского округа от 24.09.2009 г. № 2889 «Об утверждении порядка деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в Петропавловск- Камчатском городском округе».

Из пояснений администрации ПКГО следует.

Постановление администрации Петропавловск-Камчатского городского округа от 24.09.2009 № 2889 «Об утверждении Порядка деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в Петропавловск-Камчатском городском округе» (далее - постановление от 24.09.2009 № 2889) принято в соответствии с действовавшими ранее Правилами содержания мест погребения и порядка деятель-

ности общественных кладбищ Петропавловск-Камчатского городского муниципального образования, утвержденными Решение Петропавловск-Камчатской Городской Думы от 29.06.2000 № 136-р (далее - Решение Городской Думы от 29.06.2000 № 136-р).

В связи с принятием Решения Городской Думы Петропавловск-Камчатского городского округа Камчатского края от 01.09.2015 № 348-нд «О порядке организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории Петропавловск-Камчатского городского округа» Решение Городской Думы от 29.06.2000 № 136-р признано утратившим силу, а в постановление от 24.09.2009 № 2889 внесены соответствующие изменения.

28.12.2017 в связи с принятием Решения Думы Петропавловск-Камчатского городского округа № 24-нд «О порядке организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории Петропавловск-Камчатского городского округа» Порядок организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории Петропавловск-Камчатского городского округа, утвержденный Решением Городской Думы Петропавловск-Камчатского городского округа Камчатского края от 01.09.2015 № 348-нд признан утратившим силу.

В целях приведения в соответствие с Решение Думы Петропавловск - Камчатского городского округа от 28.12.2017 № 24-нд «О порядке организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории Петропавловск-Камчатского городского округа» в Порядок деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в Петропавловск-Камчатском городском округе, утвержденный постановлением от 24.09.2009 № 2889 (далее - Порядок) внесены изменения:

- постановлением администрации Петропавловск-Камчатского городского округа от 09.01.2018 № 2 внесены изменения, согласно которым из пункта 2.1 Порядка подпункты 2.1.1 и 2.1.3 исключены.

- постановлением администрации Петропавловск-Камчатского городского округа от 30.03.2018 № 583 из пункта 1.2 Порядка слова «содержания и эксплуатация общественных кладбищ Петропавловск-Камчатского городского округа» также исключены.

Администрация полагает, что на момент рассмотрения дела № 21-05/05-18А признаки нарушения антимонопольного законодательства в действиях администрации городского округа отсутствуют.

Комиссия по рассмотрению дела № 21-05/05-18А выслушав мнение всех лиц участвующих в рассмотрении дела установила.

Для признания незаконными действий и решений государственных органов и органов местного самоуправления, необходима совокупность двух условий: несоответствие оспариваемого акта закону и иному нормативному правовому акту, а также нарушение этими действиями и решениями прав и законных интересов заявителя в сфере экономической деятельности.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее - Закон N 135-ФЗ) антимонопольное законодательство основывается на Конституции Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации. К нормам ГК РФ, на которых основано антимонопольное законодательство, относятся, в частности, статья 1 ГК РФ, которой установлен запрет на ограничение гражданских прав и свободы перемещения товаров, кроме случаев, когда такое ограничение вводится федеральным законом (при этом к числу законов, вводящих соответствующие ограничения, относится и Закон о защите конкуренции), и статья 10 ГК РФ, запрещающая использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции и злоупотребление доминирующим положением на рынке.

В соответствии с частью 1 статьи 5 Закона N 135-ФЗ 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.

В соответствии с пунктом 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения относится к вопросам местного значения городского округа.

Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» регулирует отношения, связанные с погребением умерших, и устанавливает основы организации похоронного дела в Российской Федерации как самостоятельного вида деятельности.

Согласно статье 18 Закона «О погребении и похоронном деле», общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые определяют порядок их деятельности.

Пунктом 2 статьи 25 Закона «О погребении и похоронном деле» предусмотрено, что 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.

Согласно пункту 3 статьи 1, статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления органов поселения, муниципальных образований и городских округов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и учреждений для решения вопросов местного значения.

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

Погребение - 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 (останков) умершего земле (захоронение в могилу, склеп), огню (кремация с последующим захоронением урны с прахом), воде (захоронение в воду в порядке, определенном нормативными правовыми актами Российской Федерации) (ст. 3 Закона о погребении).

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 (ст. 6 Закона о погребении).

Статьей 9 Закона о погребении установлен гарантированный перечень услуг по погребению. Согласно п. 1 и п. 2 ст. 9 супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, гарантируется оказание на безвозмездной основе следующего перечня услуг по погребению: 1) оформление документов, необходимых для погребения; 2) предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения; 3) перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий); 4) погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).

Качество предоставляемых услуг должно соответствовать требованиям, устанавливаемым органами местного самоуправления.

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

Пунктом 2 ст. 25 Закона о погребении установлено, что 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.

Нормы аналогичного содержания установлены п. 23 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон №131-ФЗ) и Решение Думы Петропавловск - Камчатского городского округа от 28.12.2017 № 24-нд «О порядке организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории Петропавловск-Камчатского городского округа».

Органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с настоящим Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших.

Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления районов, поселений и городских округов (п. 1 и п. 2 ст. 29 Закона о погребении).

Постановление администрации Петропавловск-Камчатского городского округа от 24.09.2009 № 2889 «Об утверждении Порядка деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в Петропавловск-Камчатском городском округе» (далее - постановление от 24.09.2009 № 2889) принято в соответствии с действовавшими ранее Правилами содержания мест погребения и порядка деятельности общественных кладбищ Петропавловск-Камчатского городского муниципального образования, утвержденными Решением Петропавловск-Камчатской Городской Думы от 29.06.2000 № 136-р (далее - Решение Городской Думы от 29.06.2000 № 136-р).

В связи с принятием Решения Городской Думы Петропавловск-Камчатского городского округа Камчатского края от 01.09.2015 № 348-нд «О порядке организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории Петропавловск-Камчатского городского округа» Решение Городской Думы от 29.06.2000 № 136-р признано утратившим силу, а в постановление от 24.09.2009 № 2889 внесены соответствующие изменения.

28.12.2017 в связи с принятием Решения Думы Петропавловск-Камчатского городского округа № 24-нд «О порядке организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории Петропавловск-Камчатского городского округа» Порядок организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории Петропавловск-Камчатского городского округа, утвержденный Решением Городской Думы Петропавловск-Камчатского городского округа Камчатского края от 01.09.2015 № 348-нд признан утратившим силу.

В целях приведения в соответствие с Решением Думы Петропавловск - Камчатского городского округа от 28.12.2017 № 24-нд «О порядке организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории Петропавловск-Камчатского городского округа» в Порядок деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в Петропавловск-Камчатском городском округе, утвержденный постановлением от 24.09.2009 № 2889 (далее - Порядок) внесены изменения:

- постановлением администрации Петропавловск-Камчатского городского округа от 09.01.2018 № 2 внесены изменения, согласно которым из пункта 2.1 Порядка подпункты 2.1.1 и 2.1.3 исключены.

- постановлением администрации Петропавловск-Камчатского городского округа от 30.03.2018 № 583 из пункта 1.2 Порядка слова «содержания и эксплуатация общественных кладбищ Петропавловск-Камчатского городского округа» также исключены.

В материалах дела о нарушении антимонопольного законодательства имеется Постановление администрации ПКГО от 08.05.2018 № 902 «О порядке деятельности общественных кладбищ на территории ПКГО»

Данное Положение разработано в целях реализации полномочий органов городского самоуправления в области организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения.

В соответствии с Постановлением № 1344 от 28.06.2018 определила муниципальное казенное учреждение «Управление городского хозяйства ПКГО» организацией, осуществляющей функции по организации содержания мест захоронения, регистрации, учета мест захоронений и надмогильных сооружений на территории общественных кладбищ ПКГО.

Специализированной службой определено МУП «Лотос-М».

Закон «О погребении и похоронном деле», устанавливая гарантии, связанные с оказанием на безвозмездной основе предусмотренного статьей 9 вышеназванного закона перечня услуг, и возлагая соответствующую обязанность по осуществлению погребения на специализированные службы, не исключает возможности выполнения данной деятельности другими организациями на коммерческой основе. Лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, предоставлено право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению, при этом данному лицу подлежит выплата социальное пособие на погребение, размер которого установлен статьей 10 Закона «О погребении и похоронном деле».

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещаются:

1) введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, а также установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров;

2) необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

В силу части 3 статьи 15 Закона запрещается совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

При этом следует иметь в виду положения статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации, устанавливающей 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.

Системный анализ норм Закона о погребении свидетельствует о том, 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 индивидуальными предпринимателями.

Так, согласно статье 9 Закона о погребении стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела в десятидневный срок.

Вместе с тем, в силу статьи 10 Закона о погребении в случае, если погребение осуществлялось за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность по погребению умершего, им выплачивается социальное пособие на погребение в размере, равном стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, указанному в пункте 1 статьи 9 Закона.

При таких обстоятельствах Законом о погребении лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, предоставлено право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению, а организации и индивидуальный предприниматель, не обладающие статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, вправе оказывать услуги по погребению.

Анализируя изложенное, руководствуясь положениями статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации, статей 9, 25, 29 Закона «О погребении и похоронном деле», факт нахождения в постоянном (бессрочном) пользовании у МКУ «Управление благоустройства города Петропавловск-Камчатского» земельных участков с разрешенным использованием для кладбища, расположенных по адресу: г. Петропавловск-Камчатский не свидетельствует о наличии у него права на ограничение доступа иных лиц к оказанию ритуальных услуг.

ИП Кислинский А.В. как хозяйствующий субъект, оказывающий услуги по погребению, имеет право доступа на общественные кладбища для оказания данных услуг в соответствии с волей лиц, заключивших договор с заявителем.

В соответствии с пунктом 2 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещаются: необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных

ренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Антимонопольным органом установлено, что пункт 2.1.1. Постановления администрации Петропавловск-Камчатского городского округа № 2889 от 24.09.2009 «Об утверждении порядка деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в Петропавловск-Камчатском городском округе» препятствует осуществлению агентствами похоронного обслуживания (лицами, оказывающими агентские услуги, связанных с погребением умерших (погибших) копки своими силами могил на территории кладбищ города Петропавловск-Камчатского с целью последующего погребения умерших и ограничивают доступ работников агентств похоронного обслуживания и иных лиц, прибывших на территорию кладбищ города Петропавловск-Камчатского, для копки могил с целью последующего погребения в них умерших.

Комиссия Камчатского УФАС обоснованно приходит к выводу, что, администрация города ПКГО, утвердив Постановление № 2889 от 24.09.2009, повлекшее ограничение в осуществлении агентствами похоронного обслуживания (лицами, оказывающими агентские услуги, связанных с погребением умерших (погибших) копки своими силами могил на территории кладбищ города Петропавловск-Камчатского с целью последующего погребения умерших, нарушает часть 2 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

В связи с вышеизложенным, ИП Кислинский А.В. как лицо, оказывающее услуги по погребению умерших, имеет право осуществлять копку могил на территории общественных кладбищ.

Доводы заявителя о том, что для осуществления погребения ИП Кислинского А.В. необходимо иметь статус специализированной службы, Комиссией УФАС отклоняются.

Из вышеназванных норм Закона «О погребении и похоронном деле» следует, 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, а лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, предоставлено право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению.

Данное толкование положений Закона «О погребении и похоронном деле» согласуется с частью 1 статьи 49 ГК РФ (юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительном документе, и нести связанные с этой деятельностью обязанности), частью 3 статьи 23 ГК РФ (к предпринимательской деятельности граждан, осуществляемой без образования юридического лица, соответственно применяются правила ГК РФ, которые регулируют деятельность юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, если иное не вытекает из закона, иных правовых актов или существа правоотношения), и дает возможность хозяйствующим субъектам заниматься любыми видами деятельности, кроме тех, для осуществления которых требуется получение специального разрешения (лицензии).

Таким образом, ИП Кислинский А.В. для осуществления деятельности по погребению умерших, не требуется статус специализированной службы.

МКУ «Управление благоустройства города Петропавловск-Камчатского» Заявитель указал, что осуществление деятельности по подготовке могил лицом, не являющимся специализированной службой, приведет к нарушению норм действующего законодательства, невозможности осуществления контроля за деятельностью данного лица и негативным последствиям, влияющим на санитарно-эпидемиологическое благополучие населения.

В соответствии с пунктом 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения относится к вопросам местного значения городского округа.

Статьей 18 Закона о погребении определено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые определяют порядок деятельности общественных кладбищ.

Также Комиссия установила, что между МКУ «Управление благоустройства города ПК» и МУП «Лотос» заключен договор по перевозке тел умерших в соответствии с которым МУП «Лотос» наделено специализированной организацией без проведения конкурентной борьбы, что является нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

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

Статья 3 Закона о погребении определяет погребение как обрядовые действия по захоронению тела (останков) человека после его смерти в соответствии с обычаями и традициями, не противоречащими санитарным и иным требованиям.

В соответствии с частями 1 и 3 статьи 5 Закона о погребении волеизъявление лица о достойном отношении к его телу после смерти (далее - волеизъявление умершего) - пожелание, выраженное в устной форме в присутствии свидетелей или в письменной форме: о согласии или несогласии быть подвергнутым патолого-анатомическому вскрытию; о согласии или несогласии на изъятие органов и (или) тканей из его тела; быть погребенным на том или ином месте, по тем или иным обычаям или традициям, рядом с теми или иными ранее умершими; быть подвергнутым кремации; о доверии исполнить свое волеизъявление тому или иному лицу.

В случае отсутствия волеизъявления умершего право на разрешение действий, указанных в пункте 1 настоящей статьи, имеют супруг, близкие родственники (дети, родители, усыновленные, усыновители, родные братья и родные сестры, внуки, бабушка, дедушка), иные родственники либо законный представитель умершего, а при отсутствии таковых иные лица, взявшие на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Части 1 и 2 статьи 7 Закона о погребении гласит, что на территории Российской Федерации каждому человеку после его смерти гарантируются погребение с учетом его волеизъявления.

Статья 6 Закона о погребении закрепляет, что исполнителями волеизъявления умершего являются лица, указанные в его волеизъявлении, при их согласии взять на себя обязанность исполнить волеизъявление умершего. В случае отсутствия в волеизъявлении умершего указания на исполнителей волеизъявления либо в случае их отказа от исполнения волеизъявления умершего оно осуществляется супругом, близкими родственниками, иными родственниками либо законным представителем умершего. В случае мотивированного отказа кого-либо из указанных лиц от исполнения волеизъявления умершего оно может быть исполнено иным лицом, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, либо осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела.

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

- 1) оформление документов, необходимых для погребения;
- 2) предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения;
- 3) перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий);

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

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

В силу пункта 2 статьи 25 Закона о погребении, погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

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

Перечень гарантированных услуг по погребению, которые должна оказывать специализированная служба является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию.

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

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

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

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

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

В силу части 1 статьи 49 ГК РФ коммерческие организации, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, могут иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом. Закон о погребении права коммерческих организаций на осуществление деятельности по эвакуации тел умерших в морг не ограничены.

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

Подпунктом 2.5.12 пункта 2.5 статьи 2 Стандарта определено: "останкоохранилище [трупохранилище]: объект похоронного назначения, помещение или группа помещений в его составе, в которых осуществляется хранение останков умерших или погибших, причина смерти которых установлена, и подготовка их к погребению".

Подпунктом 2.5.13 пункта 2.5 статьи 2 Стандарта определен: "морг: помещение или группа помещений, входящие в состав патолого-анатомических отделений лечебно-профилактических учреждений, бюро судебной медицины, бюро судебной экспертизы, в которых проводятся патолого-анатомические и судебно-медицинские экспертизы и хранятся тела или части тел умерших или погибших".

Таким образом, в морг тела умерших могут доставляться как с целью проведения патолого-анатомической и судебно-медицинской экспертизы, так и с целью и хранения тела или части тел умерших или погибших.

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

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

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

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

все умершие в лечебных учреждениях новорожденные, а также мертворожденные;

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

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

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

Из пункта 10 Порядка организации и производства судебно-медицинских экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации следует, что объектами экспертизы являются трупы и их части, живые лица, вещественные доказательства, образцы для сравнительного исследования, материалы уголовных, гражданских и арбитражных дел, а также дел об административных правонарушениях; документы, в том числе медицинские, представленные органом или лицом, назначившим экспертизу, и содержащие сведения, необходимые для производства экспертизы.

Согласно пункту 12 Порядка организации и производства судебно-медицинских экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации, утвержденного Приказом Минздравсоцразвития РФ от 12.05.2010 г. № 346н, доставка объектов и материалов осуществляется органом или лицом, назначившим экспертизу, в соответствующие структурные подразделения государственных судебно-экспертных учреждений. Согласно пункту 13 данного приказа, в случае, если транспортировка объектов исследования в государственное

судебно-экспертное учреждение невозможна, орган или лицо, назначившее экспертизу, обеспечивают эксперту беспрепятственный доступ к объектам к объектам непосредственно на месте и возможность им максимально полноценного исследования.

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

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

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

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Своим постановлением от 24.09.2009 № 2889 «Об утверждении Порядка деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в Петропавловск-Камчатском городском округе» Администрация ПКГО ограничила круг хозяйствующих субъектов, которые могут осуществлять эвакуацию тел умерших (погибших) в морги города и предоставила преимущества МУП «Лотос-М», осуществляющему деятельность на рынке оказания ритуальных услуг.

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

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Администрации ПКГО нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции", выразившееся в возложении на специализированную службу МУП «Лотос-М» по вопросам похоронного дела и обслуживающую организацию функции организационно-распорядительного характера, а именно издание постановления Администрации Петропавловск-Камчатского округа от 24.09.2009 № 2889, где специализированная служба по вопросам похоронного дела содержит и эксплуатирует общественные кладбища Петропавловск-Камчатского городского округа, п. 2.1.3. подготавливает (разрабатывает) земельные участки для захоронения, следовательно, наделена полномочиями органов местного самоуправления, а именно, функциями по оформлению документов, необходимых для погребения, регистрации мест захоронения (Постановление № 348-нд от 01.09.2015), предоставлению земельных участков для захоронений, выдаче удостоверения о захоронении,

выдаче разрешения на под захоронение, выдаче разрешения на проведение работ, связанных с установкой, демонтажем или заменой надмогильных сооружений, фактически предполагает наделение специализированной службы по вопросам похоронного дела и обслуживающей организации функциями органа местного самоуправления, что может повлечь создание преимущественных условий деятельности для данных хозяйствующих субъектов и является необоснованным препятствованием к осуществлению деятельности иных хозяйствующих субъектов, работающих на рынке ритуальных услуг, в том числе услуг по погребению (подготовка, копка могил).

2. Признать в действиях МКУ «Управление благоустройства города Петропавловск-Камчатского» нарушение ч.7 пункта 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135 -ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в заключении с МУП «Лотос-М» контракта № 12-ВТУ/18х от 27.12.2017 без проведения конкурентных процедур.
3. Выдать МКУ «Управление благоустройства города Петропавловск-Камчатского» предписание об устранении допущенных нарушений.

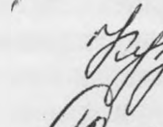
Решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель Комиссии

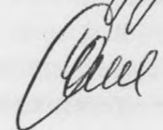


И.В. Кодерле

Члены Комиссии



Н.Н. Кузьмина



Ю.А. Муравкина