

РЕШЕНИЕ По делу № 64-3/12-2011 по признакам нарушения Собранием представителей МО Белевский район Федерального закона "О защите конкуренции" г. Тула Резолютивная часть решения оглашена "04" мая 2011г. В полном объеме решение изготовлено "06" мая 2011г. Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Тульской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: < --- >, рассмотрев дело № 64-3/12-2011 по признакам нарушения Собранием представителей муниципального образования Белевский район (301530, Тульская область, г. Белев, пл. Октября, д.3) частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее – Закон о защите конкуренции), УСТАНОВИЛА: Основанием для возбуждения настоящего дела явилось обнаружение Тульским УФАС России признаков нарушения антимонопольного законодательства в отдельных нормах решения Собрания представителей муниципального образования Белевский район от 13.07.2005 № 29/138 "О мерах по реализации Федерального закона "О погребении и похоронном деле" на территории МО Белевский район" (с дополнениями, внесенными решением Собрания представителей муниципального образования Белевский район от 19.10.2005 № 34/164 "О внесении дополнений в решение Собрания представителей МО Белевский район от 13.07.05г. № 29/138 "О мерах по реализации Федерального закона "О погребении и похоронном деле" на территории МО Белевский район"). В ходе рассмотрения дела выявлено следующее. Пунктом 1.4 решения Собрания представителей муниципального образования Белевский район от 19.10.2005 № 34/164 "О внесении дополнений в решение Собрания представителей МО Белевский район от 13.07.05г. № 29/138 "О мерах по реализации Федерального закона "О погребении и похоронном деле" на территории МО Белевский район" (далее – решение от 19.10.2005г.) обязанности по содержанию кладбищ "Новое", "Троицкое" и Петропавловское" возложены на специализированную службу при МУП "Белевские рынки". Пунктом 1.5 решения от 19.10.2005г. установлено, что отвод земельного участка для погребения умерших с соответствующим внесением записи в книгу регистрации на территории кладбищ может осуществлять только специализированная служба по вопросам похоронного дела при МУП "Белевские рынки" (далее – специализированная служба). Кроме того, решением от 19.10.2005г. утверждено Положение о специализированной службе по вопросам похоронного дела на территории Белевского района (далее – Положение), в тексте которого содержатся отдельные нормы, противоречащие антимонопольному законодательству, а именно: 1) Общие положения: -регистрация захоронения – запись, осуществляемая специализированной службой; 2) Порядок создания, финансирования и деятельности специализированной службы: -на специализированную службу возлагается уход и содержание мест погребения; - специализированная служба осуществляет хозяйственную деятельность на местах погребения, включающую в себя содержание, в том числе благоустройство мест погребения, их уборку, обеспечение необходимым обслуживающим персоналом; -специализированная служба обеспечивает выделение участков под семейные (родовые) захоронения; -специализированные службы обязаны отслеживать случаи недобросовестного исполнения ритуальных услуг юридическими и физическими лицами, работающими в похоронной сфере и информировать об этом органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления для принятия мер воздействия, в том числе и по прекращению деятельности таковых. Положением также установлено, что для осуществления своих обязанностей по оказанию всего комплекса услуг по погребению в составе специализированных служб создаются

салоны-магазины. 3) Салоны-магазины в обязательном порядке обеспечивают: - оформление документов на отвод земельного участка для захоронения; оформление документов на нишу для установки урны с прахом; - оформление документов на повторное захоронение. Положением также установлено, что администрации кладбищ функционируют в составе специализированной службы, а для осуществления хозяйственной деятельности на местах погребения специализированная служба создает администрации, которые обязаны содержать места погребения в надлежащем порядке и осуществлять: - отвод земельного участка для захоронения; - контроль по уходу за могилами; - регистрацию захоронений (кремаций) в книге регистрации, выдачу удостоверения о захоронении; - специализированная служба обеспечивает формирование и сохранность архивного фонда документов по учету захоронений и кремаций; - администрации, созданные на местах погребения обязаны осуществлять регистрацию захоронений и кремаций в специальной книге. В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – закон о местном самоуправлении) к вопросам местного значения относится, в том числе, организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения. Пунктом 2 статьи 25 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" (далее – закон о погребении) организацию похоронного дела осуществляют органы местного самоуправления, тогда как погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляется специализированными службами по вопросам похоронного дела (далее – специализированная служба). Системный анализ норм СанПиН 2.1.1279-03 позволяет сделать вывод о том, что кладбища представляют собой, прежде всего земельный участок, на котором предусматриваются определенные функциональные зоны. Согласно пункту 3 части 1 статьи 99 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (далее – ЗК РФ) земли военных и гражданских захоронений относятся к землям историко-культурного назначения, а полномочия по предоставлению земельных участков в силу статьи 29 ЗК РФ осуществляются органами местного самоуправления в пределах их компетенции. Следовательно, предоставление земельного участка непосредственно под захоронение (погребение) тела умершего также относится к полномочиям органов местного самоуправления. Таким образом, вышеуказанные нормы Положения наделяют отдельный хозяйствующий субъект – специализированную службу – контрольными и регистрационными функциями, связанными с организацией похоронного дела (оказания ритуальных услуг), что является функцией органов местного самоуправления и, следовательно, создает преимущественные условия для деятельности специализированной службы как хозяйствующего субъекта. Передача функций органов местного самоуправления специализированной службе по учету и регистрации захоронений/кремаций, формированию архивного фонда документов по учету захоронений/кремаций, контролю за деятельностью иных хозяйствующих субъектов в сфере похоронного дела, является нарушением требований части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции. В соответствии с пунктом 1 статьи 29 закона о погребении на специализированную службу возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших. При этом гарантированный перечень услуг по погребению определен статьями 9, 12 указанного закона и включает: - оформление документов, необходимых для погребения; - облачение тела (при отсутствии лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение умершего); - перевозка умершего на кладбище (в крематорий); - погребение. 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. Соответственно, функции (действия) по оформлению и регистрации каждого захоронения в книге установленной формы не являются деятельностью по погребению умерших. При этом закон о погребении не ограничивает субъектный состав хозяйствующих субъектов (организаций и индивидуальных предпринимателей), осуществляющих деятельность по оказанию ритуальных услуг, в том числе по факту наличия и/или отсутствия у них статуса специализированной службы. Нормами Положения на конкретный хозяйствующий субъект (специализированную службу) возложены обязанности по благоустройству кладбищ, обеспечение обслуживающим персоналом, содержанию их в надлежащем порядке, ответственность за санитарное состояние территории кладбища, включая обязанность выполнения ряда работ/услуг (таких как уборка). Как следует из буквального содержания норм закона о погребении, содержание кладбищ не входит в перечень услуг по погребению специализированных служб, каких-либо специальных требований к содержанию муниципальных кладбищ (мест погребения) равно как и требований к субъектам, имеющим намерение осуществлять их содержание, действующее законодательство не содержит и, следовательно, услуги/ работы по содержанию мест погребения (муниципальных кладбищ) являются конкурентными видами деятельности и должны осуществляться по результатам проведения торгов. Пунктом 2.9 СанПиН 2.1.1279-03 установлено, что устройство кладбища осуществляется в соответствии с утвержденным в установленном порядке проектом, в котором необходимо предусмотреть (в том числе) следующее: - систему дренажа; - обваловку территории; - организацию и благоустройство санитарно-защитной зоны; - организацию подъездных путей и автостоянок; - канализирование, водоснабжение, теплоснабжение, благоустройство территории. При этом (пункт 2.11 указанных СанПиН) территория санитарно-защитных зон должна быть спланирована, благоустроена и озеленена, иметь транспортные и инженерные коридоры. Кроме того, на участках кладбищ предусматриваются (в том числе) стоянки автокатафалков и автотранспорта, урны для сбора мусора, площадки для мусоросборников с подъездами к ним, а указанные площадки должны быть ограждены и иметь твердое покрытие (асфальтирование, бетонирование) (пункты 7.9, 7.10 СанПиН 2.1.1279-03). Таким образом, содержание кладбищ (мест погребения) включает в себя комплекс работ по уборке территории, сбору-вывозу мусора, поддержанию в надлежащем состоянии инженерно-технических сооружений, транспортных и инженерных коридоров, дорог, содержанием зеленых насаждений. В соответствии с законом о местном самоуправлении к вопросам местного значения относится, в том числе, содержание мест захоронения. Следовательно, выполнение работ (оказание услуг) по содержанию мест захоронения (кладбищ) является муниципальной нуждой, осуществляемой за счет средств местного бюджета. Соответственно, выполнение работ (оказание услуг) для муниципальных нужд должно проводиться посредством размещения муниципального заказа в соответствии с требованиями закона о размещении заказа на основании проведения публичных процедур. Согласно пункту 5 части 2 статьи 23 Закона о защите конкуренции федеральный антимонопольный орган наделен полномочиями давать разъяснения по вопросам применения им антимонопольного законодательства. В письме ФАС России от 30.09.2009 № АК/34001 "О разъяснении применения антимонопольного законодательства" указано, что выполнение работ по содержанию муниципальных кладбищ на территориях мест захоронения должно осуществляться в

соответствии с законом о размещении заказов, так как содержание кладбища в надлежащем санитарном состоянии входит в компетенцию органов местного самоуправления и является муниципальной нуждой и в связи с вышеизложенным органы местного самоуправления обязаны размещать заказы на предоставление услуг по содержанию мест захоронений на конкурсной основе, обеспечивая при этом соблюдение требований антимонопольного законодательства. Передача функций органов местного самоуправления вышеуказанными нормами хозяйствующему субъекту (специализированной службе) и ограничение круга хозяйствующих субъектов к доступу оказания отдельных видов ритуальных услуг и к осуществлению работ/оказанию услуг по содержанию кладбищ (мест погребения) ведет к созданию преимущественных условий деятельности для специализированной службы как хозяйствующего субъекта, а также ограничивает конкуренцию путем создания неравных условий деятельности специализированной службы и иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность на рынке оказания ритуальных услуг. Аналогичные выводы содержатся и в Постановлении от 23.09.2008 № 12027/07 Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации о том, что выделение земельных участков под захоронение, регистрация захоронений, а также наделение хозяйствующего субъекта контрольно-распорядительными функциями противоречат нормам закона о погребении и требованиям антимонопольного законодательства. В соответствии с письмом Федеральной антимонопольной службы от 23.03.2007 № АК/3795 "О разъяснении применения антимонопольного законодательства", письмом Министерства регионального развития РФ от 23.07.2007 № 13741-ЮТ/07 "О деятельности организаций на рынке ритуальных услуг", Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.09.2008г. № 12027/07, нормами закона о погребении, оказание ритуальных услуг является конкурентной сферой деятельности. Указанные действия администрации противоречат требованиям части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, запрещающей органам местного самоуправления принимать акты и/или совершать действия/бездействие, которые могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции в сфере доступа хозяйствующих субъектов на товарный рынок выполнения работ/оказания услуг по содержанию городских кладбищ, а также в сфере распределения бюджетных средств без проведения публичных процедур. Кроме того, согласно Положению салоны-магазины (создаваемые в составе специализированных служб) в обязательном порядке обеспечивают оформление государственного свидетельства о смерти на основании медицинского свидетельства о смерти. Оформление государственного свидетельства о смерти осуществляется после государственной регистрации соответствующего акта гражданского состояния. Порядок государственной регистрации актов гражданского состояния и органы, производящие государственную регистрацию актов гражданского состояния определяются Федеральным законом от 15.11.1997 № 143-ФЗ "Об актах гражданского состояния" (далее – Закон № 143-ФЗ). Частью 2 статьи 3 Закона № 143-ФЗ государственной регистрации подлежат акты гражданского состояния: рождение, заключение/расторжение брака, усыновление/удочерение, установление отцовства, перемена имени и смерть. Полномочия на государственную регистрацию актов гражданского состояния являются полномочиями Российской Федерации, которые передаются органам государственной власти субъектов Российской Федерации (с возможностью делегирования органам местного самоуправления). Согласно пункту 2 статьи 4 Закона Тульской области от 07.12.2005 № 656-ЗТО "О наделении органов местного

самоуправления в Тульской области государственными полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния" органы местного самоуправления обязаны в том числе: -осуществлять государственные полномочия на государственную регистрацию актов гражданского состояния надлежащим образом в соответствии с действующим законодательством; -обеспечивать регистрацию актов гражданского состояния муниципальными служащими. Таким образом, органом местного самоуправления хозяйствующий субъект (специализированная служба) наделен государственными полномочиями по государственной регистрации смертей, что противоречит требованиям части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, запрещающей (в том числе) органам местного самоуправления наделять хозяйствующие субъекты функциями и правами органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Оценив доказательства и доводы, представленные лицами, участвующими в деле и руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции", Комиссия РЕШИЛА: 1. Признать Собрание представителей муниципального образования Белевский район нарушившим части 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" в части включения в решение Собрания представителей муниципального образования Белевский район от 13.07.2005 № 29/138 "О мерах по реализации Федерального закона "О погребении и похоронном деле" на территории МО Белевский район" (с дополнениями, внесенными решением Собрания представителей муниципального образования Белевский район от 19.10.2005 № 34/164 "О внесении дополнений в решение Собрания представителей МО Белевский район от 13.07.05г. № 29/138 "О мерах по реализации Федерального закона "О погребении и похоронном деле" на территории МО Белевский район") норм, наделяющих хозяйствующий субъект (специализированную службу по организации похоронного дела) функциями и полномочиями органов местного самоуправления, а также контрольно-регистрационными функциями, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на товарном рынке оказания ритуальных услуг и создает хозяйствующему субъекту (специализированной службе по вопросам похоронного дела) преимущественные условия деятельности на данном товарном рынке, а также может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции в сфере доступа хозяйствующих субъектов на товарный рынок выполнения работ/оказания услуг по содержанию мест погребения (кладбищ) и в сфере распределения бюджетных средств без проведения публичных процедур в географических границах муниципального образования Белевский район. 2. Выдать Собранию представителей муниципального образования Белевский район предписание об изменении норм решения Собрания представителей муниципального образования Белевский район от 13.07.2005 № 29/138 "О мерах по реализации Федерального закона "О погребении и похоронном деле" на территории МО Белевский район" (с дополнениями, внесенными решением Собрания представителей муниципального образования Белевский район от 19.10.2005 № 34/164 "О внесении дополнений в решение Собрания представителей МО Белевский район от 13.07.05г. № 29/138 "О мерах по реализации Федерального закона "О погребении и похоронном деле" на территории МО Белевский район") в соответствии с требованиями частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции". 3. Оснований для принятия иных мер в отношении Собрания представителей муниципального образования Белевский район по пресечению и/или устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства, а также по обеспечению конкуренции не

имеется. Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в суд или в арбитражный суд. Примечание: за невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. ПРЕДПИСАНИЕ № 14 06.05.2011 г. г. Тула Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Тульской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: < --- >, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" на основании своего решения от 06.05.2011 г. по делу № 64-3/12-2011 о нарушении Собранием представителей муниципального образования Белевский район (301530, Тульская область, г. Белев, пл. Октября, д.3) частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" ПРЕДПИСЫВАЕТ: Собранию представителей муниципального образования Белевский район в срок до 12.06.2011 г. прекратить нарушение частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" в части включения в решение Собрания представителей муниципального образования Белевский район от 13.07.2005 № 29/138 "О мерах по реализации Федерального закона "О погребении и похоронном деле" на территории МО Белевский район" (с дополнениями, внесенными решением Собрания представителей муниципального образования Белевский район от 19.10.2005 № 34/164 "О внесении дополнений в решение Собрания представителей МО Белевский район от 13.07.05г. № 29/138 "О мерах по реализации Федерального закона "О погребении и похоронном деле" на территории МО Белевский район") норм, наделяющих хозяйствующий субъект (специализированную службу по организации похоронного дела) функциями и полномочиями органов местного самоуправления, а также контрольно-регистрационными функциями, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на товарном рынке оказания ритуальных услуг и создает хозяйствующему субъекту (специализированной службе по вопросам похоронного дела) преимущественные условия деятельности на данном товарном рынке, а также может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции в сфере доступа хозяйствующих субъектов на товарный рынок выполнения работ/оказания услуг по содержанию мест погребения (кладбищ) и в сфере распределения бюджетных средств без проведения публичных процедур в географических границах муниципального образования Белевский район, а именно: изменить нормы решения Собрания представителей муниципального образования Белевский район от 13.07.2005 № 29/138 "О мерах по реализации Федерального закона "О погребении и похоронном деле" на территории МО Белевский район" (с дополнениями, внесенными решением Собрания представителей муниципального образования Белевский район от 19.10.2005 № 34/164 "О внесении дополнений в решение Собрания представителей МО Белевский район от 13.07.05г. № 29/138 "О мерах по реализации Федерального закона "О погребении и похоронном деле" на территории МО Белевский район") в соответствии с требованиями частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции". О выполнении настоящего Предписания сообщить в Тульское УФАС России не позднее пяти дней со дня его исполнения. Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи. Примечание: За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Привлечение к ответственности,

предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.