

РЕШЕНИЕ

по делу №12-01-15-03/392

о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена 20 августа 2012 г.
Волгоград

г.

В полном объеме решение изготовлено 29 августа 2012 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии: **Бурба В.В.** – заместитель
руководителя управления – начальник отдела контроля
органов власти;

Члены Комиссии: **Моисеев С.В.** – старший
государственный инспектор отдела контроля органов
власти;

Савинкова О.Л. – старший государственный инспектор
отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № 12-01-15-03/392 по признакам нарушения Иловлинской районной Думой (403071, Волгоградская область, р.п. Иловля, ул. Буденного, 47) и Главой Иловлинского муниципального района (403071, Волгоградская область, р.п. Иловля, ул. Буденного, 47) части 1 и части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области в ходе рассмотрения заявления ИП Часовских Д.В., поступившего из Прокуратуры Иловлинского района и Прокуратуры Волгоградской области, проведен анализ Положения о погребении и похоронном деле на территории Иловлинского муниципального района, утвержденного Решением Иловлинской районной Думы от 30.04.2010 №11/99, подписанного и опубликованного Главой Иловлинского муниципального района. В результате анализа указанного Положения выявлены пункты, в частности п. 3 ст. 14, п. 2, п. 5, п. 8, п. 10, п. 13 ст. 15, пп. 2, пп. 3 п. 2 ст. 16, пп. 1, пп. 3 п. 1 ст. 18, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции на рынке ритуальных услуг. Действия органов местного самоуправления, выразившиеся в принятии акта, который приводит или может привести к ограничению конкуренции, и в наделении хозяйствующего субъекта функциями и правами органов местного самоуправления, противоречат ч.1 и ч.3 ст.15 Закона о

защите конкуренции.

Заявитель ИП Часовских Д.В., осуществляющий деятельность по оказанию ритуальных услуг, считает, что в ведении МУП «Бытсервис» находятся вопросы выдачи разрешений организациям и частным лицам на осуществление той или иной деятельности на территории муниципальных кладбищ. По сути МУП «Бытсервис» выполняет государственные регулирующие и мониторинго-контрольные функции, наряду с коммерческими.

Иловлинская районная Дума представила «Возражение на нарушение антимонопольного законодательства Иловлинской районной Думой» № 67 от 03.07.2012 в которых изложила, что Решение Иловлинской районной Думы от 30.04.2010 №11/99 «Об утверждении «Положения о погребении и похоронном деле на территории Иловлинского муниципального района» утратило силу, в связи с чем ссылка Управления Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области на ограничение некоторыми его пунктами антимонопольного законодательства несостоятельна.

Администрация Иловлинского муниципального района Волгоградской области по фактам, послужившим основанием для возбуждения дела представила письменные пояснения (№2469 от 10.07.2012), в которых сообщила, что Решение Иловлинской районной Думы от 30.04.2010 №11/99 «Об утверждении «Положения о погребении и похоронном деле на территории Иловлинского муниципального района» утратило силу в связи с утверждением долгосрочных целевых программ. Решение от 29.07.2011 №32/260 «О признании утратившими силу Решений Иловлинской районной думы» прилагается. Так же представлена справка об обнародовании муниципального правового акта, согласно которой 02.08.2011 в соответствии с решением Иловлинской районной думы №8/78 от 26.02.2010 года «Об утверждении Положения «О порядке официального опубликования (обнародования) муниципальных нормативно-правовых актов Иловлинского муниципального района Волгоградской области» обнародовано-размещено для ознакомления граждан на информационном стенде Администрации Иловлинского муниципального района, в администрациях городского и сельских поселений района и в районной библиотеке.

МУП «Бытсервис» представил объяснение по делу (№136 от 10.07.2012), где указал, что Решение Иловлинской районной Думы от 30.04.2010 №11/99 «Об утверждении «Положения о погребении и похоронном деле на территории Иловлинского муниципального района» отменено. В своей работе специализированная служба по вопросам похоронного дела МУП «Бытсервис» руководствуется ФЗ от 12.01.1996 № 8-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «О погребении и похоронном деле», Законом Волгоградской области от 03.04.2007 № 1436-ОД «О погребении и похоронном деле в Волгоградской области», а так же нормативно-правовыми актами местного значения.

Исследовав имеющиеся в деле материалы, заслушав объяснения лиц, участвующих в деле Комиссия установила следующие обстоятельства рассматриваемого дела:

Решением Иловлинской районной Думы от 30.04.2010 №11/99 «Об утверждении «Положения о погребении и похоронном деле на территории Иловлинского муниципального района» в целях установления порядка организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории Иловлинского муниципального района утверждено Положение о погребении и похоронном деле на территории Иловлинского муниципального района (далее - Положение).

Согласно ст. 1 Положение регулирует взаимоотношения муниципальных образований Иловлинского муниципального района со специализированными службами по вопросам похоронного дела, оказывающими услуги по погребению на территории района.

В соответствии с п. 1 ст. 11 Положения органы местного самоуправления Иловлинского муниципального района путем проведения конкурса могут создавать специализированную(ые) службу(ы) по вопросам похоронного дела.

Согласно статьям 14 - 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон о местном самоуправлении) к вопросам местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов относятся, в том числе организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере похоронного дела также закреплены Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле».

Согласно ч. 1 ст. 17 Закона о местном самоуправлении в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями в частности по созданию муниципальных предприятий и учреждений, осуществлению финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, формированию и размещению муниципального заказа; установлению тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами.

В силу [ч. 4 ст. 51](#) Закона о местном самоуправлении муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления, осуществляющие функции и полномочия учредителя, определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Из [п. 2 ст. 25](#) Закона о погребении следует, 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. При этом финансовое обеспечение похоронного дела осуществляется за счет соответствующего бюджета ([ст. 26](#) Закона о погребении).

В соответствии со [ст. 29](#) данного Федерального закона органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с названным [Законом](#) возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших. Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления районов, поселений и городских округов.

Из буквального и системного толкования вышеприведенных норм права вытекает, что органы местного самоуправления не наделены правом присвоения статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела индивидуальным предпринимателям или коммерческим организациям, не являющимся хозяйственными обществами, участником создания которых является муниципальное образование, а также муниципальными предприятиями или учреждениями; органам местного самоуправления не предоставлено право делегировать сторонним организациям функции, которые отнесены законом к функциям, осуществляемым только организациями, создаваемыми органами местного самоуправления (оказание гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе).

Таким образом, присвоение статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела коммерческой организации либо индивидуальному предпринимателю, определенным на конкурсной основе, не равнозначно созданию специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Фактически, специализированная служба по вопросам похоронного дела на территории Иловлинского района создана в виде муниципального предприятия - МУП «Бытсервис» (Постановление Главы администрации Иловлинского района от 28.09.2005 №680 «О создании специализированной службы по вопросам похоронного дела»).

Однако, норма (п. 1 ст. 11) Положения о погребении и похоронном деле на территории Иловлинского муниципального района, утвержденного Решением Иловлинской районной Думы от 30.04.2010 №11/99, противоречит Федеральным законам №8-ФЗ от 12.01.1996 «О погребении и похоронном деле» и №131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Согласно п. 3 ст. 14 Положения при осуществлении похорон перевозка умерших людей осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела.

При этом следует учитывать, что при организации похорон перевозка тел умерших состоит из следующих этапов:

- доставка тел умерших граждан в отделения судебно-медицинской экспертизы и отделения патологоанатомических бюро по направлениям, выданным

учреждениями здравоохранения и правоохранительными органами;

- доставка тела умершего в морг на хранение, когда не требуется проведения судебно-медицинской экспертизы и патологоанатомических исследований в случаях установленных законодательством РФ;

- доставка покойного к месту прощания;

- доставка гроба с телом умершего к месту захоронения.

Согласно п. 1, 2 ст. 9 и п. 3 ст. 12 Закона о погребении и похоронном деле одной из обязательных услуг специализированной службы по вопросам похоронного дела является перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий), при предоставлении гарантированного перечня услуг по погребению и при погребении умерших, указанных в п. 1, 2 ст. 12 указанного Закона.

В случае если органы местного самоуправления взяли на себя решение вопроса по доставке тел умерших людей в отделения судебно-медицинской экспертизы и отделения патологоанатомических бюро за счет средств местного бюджета, перевозка тел умерших должна осуществляться хозяйствующими субъектами, определенными на конкурсной основе, в соответствии с требованиями Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

В случаях, если родственники умершего приняли решение о проведении погребения за свой счет и обратились к иным хозяйствующим субъектам, не относящимся к специализированным службам по вопросам похоронного дела, оказание ритуальных услуг, в том числе перевозка покойного к месту прощания и (или) к месту захоронения может осуществляться данными хозяйствующими субъектами.

Перевозка тела умершего в морг на предпохоронное хранение иными хозяйствующими субъектами возможна при наличии у данных субъектов условий для временного хранения умерших (холодильных камер для хранения) или договоренности с собственниками моргов.

Таким образом, п. 3 ст. 14 Положения ограничивает права хозяйствующих субъектов, не имеющих статуса специализированных служб по вопросам похоронного дела, осуществлять перевозку умерших граждан при организации похорон и устанавливает для приобретателей ритуальных услуг ограничение выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют данные услуги, что запрещается п. 3 и п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Статья 15 Положения, определяющая порядок проведения захоронения и установки надмогильных сооружений, содержит, в том числе следующие пункты:

5. Право на копку могил и захоронение имеет только специализированная служба по вопросам похоронного дела;

Так как копка могил и захоронение может осуществляться иными хозяйствующими субъектами, то п. 5 Положения вводит ограничение в отношении прав хозяйствующих субъектов на предоставление гражданам услуг по подготовке

могил и захоронению умершего и устанавливает для приобретателей ритуальных услуг ограничение выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют данные услуги, что противоречит п. 3 и п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

2. Заказы на подготовку могил на родственных участках и закрытых для свободного захоронения кладбища оформляются только по согласованию с представителем специализированной службы;

8. Захоронения в родственные могилы, на которые отсутствуют архивные документы, или на свободные места в оградах с такими могилами производится с разрешения специализированной службы либо хозяйствующего субъекта на основании письменного заявления близких родственников (степень родства должна быть подтверждена соответствующими документами);

10. Предоставление участков под семейные захоронения производится с разрешения специализированной организации при наличии письменного заявления родственников умершего;

13. Все работы на кладбище, связанные с установкой надмогильных сооружений, могут производиться по согласованию со специализированной организацией.

Функции хозяйствующего субъекта (специализированной службы), предусмотренные п. 2, п. 8, п. 10, п. 13 ст. 15 Положения являются функциями контрольно-распорядительного характера.

Наделение вышеуказанными функциями специализированной службы, как хозяйствующего субъекта, при условии, что данный хозяйствующий субъект является организацией осуществляющей деятельность, приносящую ей доход, создает преимущественные условия для деятельности данного хозяйствующего субъекта, по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на рынке ритуальных услуг, и противоречит [ч. 3 ст. 15](#) Закона о защите конкуренции.

Пунктом 2 ст. 16 Положения предусмотрено, что специализированная служба по вопросам похоронного дела, обязана обеспечить следующее требование к качеству выполнения работ по содержанию мест захоронений (кладбищ), включающих в себя:

- 1) своевременную подготовку могил для захоронения умерших;
- 2) установку надмогильных сооружений за счет средств законного представителя умершего человека, контроль по уходу за могилами;
- 3) соблюдение и контроль установленной нормы отвода каждого земельного участка для захоронения и правил подготовки могил;
- 4) содержание в исправном состоянии зданий, территории кладбища, ограды территории кладбища;
- 5) уход за зелеными насаждениями на всей территории кладбища;
- 6) удаление и вывоз с территории кладбища засохших цветов, старых венков и т.д.;

7) систематическую уборку всей территории кладбища и своевременный вывоз мусора в специально отведенные места;

8) соблюдение правил пожарной безопасности.

Согласно статьям 14 - 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов относятся, в том числе организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Таким образом, содержание мест захоронений является муниципальной нуждой, и следовательно органы местного самоуправления обязаны размещать заказы на выполнение работ по содержанию мест захоронений на конкурсной основе, в соответствии с требованиями Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», обеспечивая соблюдение требований антимонопольного законодательства.

Однако, выполнение работ по содержанию мест захоронений (кладбищ), включающих в себя:

- содержание в исправном состоянии зданий, территории кладбища, ограды территории кладбища;

- уход за зелеными насаждениями на всей территории кладбища;

- удаление и вывоз с территории кладбища засохших цветов, старых венков и т.д.;

- систематическую уборку всей территории кладбища и своевременный вывоз мусора в специально отведенные места,

которые относятся к решению вопроса местного значения органа местного самоуправления, п.2 ст. 16 Положения, утвержденного Решением Иловлинской районной Думы от 30.04.2010 №11/99 «Об утверждении «Положения о погребении и похоронном деле на территории Иловлинского муниципального района», возложено на хозяйствующий субъект, что противоречит ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, согласно пп. 2 п. 2 ст. 16 данного Положения, хозяйствующий субъект, в ведении которого находится кладбище (специализированная служба по вопросам похоронного дела), осуществляет деятельность по установке надмогильных сооружений за счет средств законного представителя умершего человека.

Исходя из того, что деятельность по установке надмогильных сооружений может осуществляться иными хозяйствующими субъектами, пп. 2 п. 2 ст. 16 Положения вводит ограничение в отношении прав иных хозяйствующих субъектов на предоставление гражданам услуг по установке надмогильных сооружений и устанавливает для приобретателей ритуальных услуг ограничение выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют данные услуги, что противоречит п. 3 и п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Наделение хозяйствующего субъекта (специализированной службы) такими

функциями контрольно-распорядительного характера, как: контроль по уходу за могилами (пп. 2 п. 2 ст. 16 Положения), соблюдение и контроль установленной нормы отвода каждого земельного участка для захоронения и правил подготовки могил (пп. 3 п. 2 ст. 16 Положения) создает преимущественные условия для деятельности данного хозяйствующего субъекта, по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на рынке ритуальных услуг, и противоречит [ч. 3 ст. 15](#) Закона о защите конкуренции.

Согласно пп. 1, 3 п. 1 ст. 18 Положения на территории кладбищ посетители (граждане, организации) имеют право устанавливать памятники и другие надмогильные сооружения в соответствии с требованиями настоящего Положения и по согласованию со специализированной службой по вопросам похоронного дела, а также пользоваться услугами сотрудников специализированной службы, являющихся представителями хозяйствующего субъекта, по уходу за могилой по договору, с оплатой согласно утвержденному прейскуранту цен на дополнительные услуги.

Подпункт 1 п. 1 ст. 18 Положения устанавливает требование к гражданам, организациям по согласованию действий, связанных с установкой памятников и других надмогильных сооружений, которые не предусмотрены законодательством РФ.

Подпункт 3 п. 1 ст. 18 Положения ограничивает права граждан, организаций в выборе хозяйствующих субъектов, которыми могут предоставляться услуги по уходу за могилой, что запрещается п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, действия Иловлинской районной Думы, выразившиеся в утверждении Положения о погребении и похоронном деле на территории Иловлинского муниципального района Решением Иловлинской районной Думы от 30.04.2010 №11/99, действия Главы администрации Иловлинского муниципального района, выразившиеся в подписании и опубликовании Решения Иловлинской районной Думы от 30.04.2010 №11/99, которым утверждено Положение о погребении и похоронном деле на территории Иловлинского муниципального района, нормы которого приводят или могли привести к ограничению конкуренции, противоречат ч. 1 и ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Решением от 29.07.2011 №32/260 «О признании утратившими силу Решений Иловлинской районной думы» решение Иловлинской районной Думы от 30.04.2010 №11/99 «Об утверждении «Положения о погребении и похоронном деле на территории Иловлинского муниципального района» признано утратившим силу. При принятии указанного Положения о погребении Иловлинской районной Думой было совершено нарушение антимонопольного законодательства.

В соответствии со ст. 41.1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» срок давности по нарушениям антимонопольного законодательства составляет три года со дня совершения нарушения.

Факт признания утратившим силу решения Иловлинской районной Думы от 30.04.2010 №11/99 «Об утверждении «Положения о погребении и похоронном деле

на территории Иловлинского муниципального района» подтверждает добровольное устранение нарушения антимонопольного законодательства и его последствий лицом, совершившим такое нарушение (п.п.1 п.1 ст.48 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»).

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

Р Е Ш И Л А:

1. Признать факт нарушения Иловлинской районной думой и Главой Иловлинского муниципального района части 1 и части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», путем утверждения Решением Иловлинской районной Думы от 30.04.2010 № 11/99 Положения о погребении и похоронном деле на территории Иловлинского муниципального района, подписания и опубликования Положения о погребении и похоронном деле на территории Иловлинского муниципального района Главой Иловлинского муниципального района.

2. Прекратить рассмотрение дела № 12-01-15-03/392 в отношении Иловлинской районной Думы и Главы Иловлинского муниципального района по нарушению части 1 и части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в связи с добровольным устранением нарушения антимонопольного законодательства.

3. Предписание по делу № 12-01-15-03/392 не выдавать.