РЕШЕНИЕ

по делу №12-01-15-03/390

о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена 20 августа 2012 г. г. Волгоград

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 № 12-01-15-03/390 по признакам нарушения 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 Правил работы муниципальных кладбищ и порядка их содержания, утвержденных постановлением Главы Администрации Иловлинского района от 27.07.2005 № 523.

В результате анализа указанных Правил выявлены пункты, в частности п.1.1, п.2.2, п.2.5, п.2.12, п.2.14, п.2.17, п.3.1, п.3.2 которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции на рынке ритуальных услуг. Действия органов местного самоуправления, выразившиеся 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 МУП «Бытсервис» умело использует полномочия по управлению и распоряжению ключевым инфраструктурным ресурсом для ведения

деятельности на рынке кладбищенским ресурсом. В связи с чем наделено фактически монопольным правом выделять земельные участки на кладбищах под захоронения в муниципальных образованиях Иловлинского района Волгоградской области.

Администрация Иловлинского муниципального района по фактам, послужившим основанием для возбуждения дела представила письменные пояснения (№2468 от 10.07.2012), в которых сообщила, что обжалуемое ИП Часовщих Д.В. постановление Администрации Иловлинского района от 27.07.2005 №523 «Правила работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания» приведено в соответствие с Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в связи с чем просит комиссию дело прекратить.

МУП «Бытсервис» представил объяснение по делу (№139 от 10.07.2012), где указал, что в Постановление Администрации Иловлинского района от 27.07.2005 № 523 «Правила работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания» внесены изменения Постановлением Администрации Иловлинского муниципального района Волгоградской области № 739 от 10.07.2012. «О внесении изменений в постановление администрации Иловлинского района от 27.07.2005 № 523 «Правила работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания». Содержание муниципальных кладбищ находится в компетенции органов местного самоуправления.

Исследовав имеющиеся в деле материалы, выслушав объяснения лиц, участвующих в деле Комиссия установила следующие обстоятельства рассматриваемого 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» (далее Закон о погребении).

Постановлением Главы администрации Иловлинского района от 27.07.2005 № 523 «Правила работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания» утверждены Правила работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания.

Согласно п. 1.1 Правил работы муниципальных кладбищ и порядка их содержания общественные кладбища находятся в ведении хозяйствующих субъектов.

В соответствии с п. 3.1 данных Правил ответственность за организацию похоронного обслуживания на территории кладбища, благоустройство мест погребения и санитарное состояние кладбища возлагается на хозяйствующий субъект, в ведении которого находится кладбище.

Представителем хозяйствующего субъекта может выступать специализированная служба по вопросам похоронного дела, которая в свою очередь, обязана обеспечить следующее требование к качеству выполнения работ по содержанию мест захоронений (кладбищ), включающих в себя, в том числе соблюдение и контроль установленной нормы отвода каждого земельного участка для захоронения и правил подготовки могил (п. 3.2 Правил).

Как установлено ст. 18 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон о погребении) общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления. Порядок деятельности общественных кладбищ определяется органами местного самоуправления. Деятельность общественных кладбищ на территориях сельских поселений может осуществляться гражданами самостоятельно.

Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, Законом о погребении не предусмотрена.

Земли общественных кладбищ не могут относиться к землям коммерческого использования (на условиях передачи в аренду или хозяйственное ведение). Иначе это нивелирует государственные гарантии о бесплатном предоставлении места для погребения каждому гражданину.

Таким образом, п. 1.1, п. 3.1 Правил работы муниципальных кладбищ и порядка их содержания противоречат ст. 18 Закона о погребении.

Нахождение общественных кладбищ в ведении хозяйствующего субъекта (в понимании п.5 ст.4 Закона о защите конкуренции), осуществление последним функций контрольно-распорядительного характера по выделению участков земли для погребения и контролю за соблюдением порядка захоронений противоречит законодательству РФ и может привести к созданию преимущественных условий для деятельности данного хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на том же рынке услуг.

Наделение хозяйствующего субъекта функциями контрольно-распорядительного характера, что как следствие приводит или может привести к ограничению конкуренции, противоречит ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно п. 2.5 Правил работы муниципальных кладбищ и порядка их содержания право на копку могил и захоронение имеет специализированная служба по вопросам похоронного дела и на территории сельских поселковых администраций Иловлинского района гражданами самостоятельно.

Институт специализированных служб по вопросам похоронного дела введен федеральным законодательством (статьями 9 и 25 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», Указом Президента Российской Федерации от 29.06.1996 № 1001 «О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших») в целях обеспечения государственных социальных гарантий для погребения безродных или оказанию близким родственникам и другим лицам гарантированного перечня услуг по

погребению на безвозмездной основе в пределах размера социального пособия на погребение.

Системный анализ норм Закона о погребении свидетельствует, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы по вопросам похоронного дела, указанный Закон не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями. Подготовка могил и захоронение умершего помимо специализированных служб по вопросам похоронного дела, также может производиться иными хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на рынке ритуальных услуг, по заказу приобретателей ритуальных услуг (супруга, близкого родственника, иных родственников, законного представителя или иного лица, взявшего на себя обязанность осуществить погребение умершего).

Таким образом, п. 2.5 Правил работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания 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.

В соответствии с п. 2.2 данных Правил, заказы на подготовку могил на родственных участках и закрытых для свободного захоронения кладбищах оформляются только по согласованию с представителем хозяйствующего субъекта.

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) (п. 2.12 Правил).

Пунктом 2.14 Правил работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания определено, что предоставление участков под семейные захоронения производится с разрешения хозяйствующего субъекта (организации, в ведении которой находится кладбище) при наличии письменного заявления родственников умершего. Все работы на кладбище, связанные с установкой надмогильных сооружений, могут производиться по согласованию с хозяйствующим субъектом (п.2.17 Правил). Из содержания Правил работы муниципальных кладбищ и порядка их содержания, а также п. 3.2 данных Правил следует, что представителем хозяйствующего субъекта является специализированная служба по вопросам похоронного дела.

Функции хозяйствующего субъекта (специализированной службы), предусмотренные п. 2.2, п. 2.12, п. 2.14, п. 2.17 Правил являются функциями контрольно-распорядительного характера.

Закрепленные в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия органов местного самоуправления не предполагают передачу функций контрольно-распорядительного характера соответствующим хозяйствующим

субъектам.

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

Разделом 3 «Содержание мест захоронений» Правил работы муниципальных кладбищ и порядка их содержания предусмотрено следующее:

3.1. Ответственность за организацию похоронного обслуживания на территории кладбища, благоустройство мест погребения и санитарное состояние кладбища возлагается на хозяйствующий субъект, в ведении которого находится кладбище.

3.2. Представителем хозяйствующего субъекта может выступать специализированная служба по вопросам похоронного дела, которая в свою очередь, обязана обеспечить следующее требование к качеству выполнения работ по содержанию мест захоронений (кладбищ), включающих в себя:

- своевременную подготовку могил для захоронения умерших;

- установку надмогильных сооружений за счет средств законного представителя умершего человека, контроль по уходу за могилами;

- соблюдение и контроль установленной нормы отвода каждого земельного участка для захоронения и правил подготовки могил;

- 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;

- 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. 3.1, п. 3.2 Правил работы муниципальных кладбищ и порядка их содержания, утвержденных Постановлением Главы администрации Иловлинского района от 27.07.2005 №523, возложено на хозяйствующий субъект, что противоречит ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, согласно п. 3.2 данных Правил, 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, п. 3.2 Правил 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, соблюдение и контроль установленной нормы отвода каждого земельного участка для захоронения и правил подготовки могил 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.

Действия Главы администрации Иловлинского района, выразившиеся в принятии Постановления Главы администрации Иловлинского района от 27.07.2005 № 523 «Правила работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания», которым утверждены Правила работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания, нормы которого, приводят или могут привести к ограничению конкуренции, противоречат ч.1 и ч. 3 ст.15 Закона о защите конкуренции.

В Постановление Администрации Иловлинского района от 27.07.2005 № 523

«Правила работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания» внесены изменения Постановлением Администрации Иловлинского муниципального района Волгоградской области № 739 от 10.07.2012. «О внесении изменений в постановление администрации Иловлинского района от 27.07.2005 №523 «Правила работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания».

Нарушение антимонопольного законодательства произошло в принятия указанных правил и носило длящийся характер, поскольку Правила работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания, утвержденные Постановлением Администрации Иловлинского района от 27.07.2005 №523 приняты с нарушением законодательства РФ, в том числе действующего на тот момент Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 (ред. от 02.02.2006) «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Пункт 3 ст. 7, которого запрещал совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных наделенных функциями или правами указанных органов власти органов или организаций с функциями хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов.

В практике применения законодательства РФ под длящимся правонарушением понимается действие (бездействие), выражающееся в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении возложенных на лицо обязанностей и характеризующееся непрерывным осуществлением противоправного деяния.

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, а при длящемся нарушении антимонопольного законодательства - со дня окончания нарушения или его обнаружения.

Данное нарушение установлено в результате рассмотрения заявления ИП Часовских Д.В., поступившего в Управление Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области из Прокуратуры Иловлинского района и Прокуратуры Волгоградской области 17 февраля 2012 года вх. № 1000.

Факт внесения изменений в Постановление Администрации Иловлинского района от 27.07.2005 №523 «Правила работы муниципальных кладбищ и порядок их содержания» подтверждает как 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»), так и дату его окончания., то есть нарушение является длящимся и рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства не подлежит прекращению в связи с истечением срока давности.

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 Главой Иловлинского муниципального района части 1 и части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», путем совершения действия по наделению хозяйствующего субъекта функциями и правами органов местного самоуправления при принятии Правил работы муниципальных кладбищ и порядка их содержания, утвержденных Постановлением Главы администрации Иловлинского муниципального района от 27.07.2005 № 523.

2. Прекратить рассмотрение дела № 12-01-15-03/390 в отношении 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 № 12-01-15-03/390 не выдавать.