

РЕШЕНИЕ По делу № 64-3/13-2011 по признакам нарушения Собранием депутатов МО город Ясногорск Ясногорского района Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" г. Тула Резолютивная часть решения оглашена "13" апреля 2011г. В полном объеме решение изготовлено "22" апреля 2011г. Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Тульской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: < --- >, рассмотрев дело № 64-3/13-2011 по признакам нарушения Собранием депутатов муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района (301030, Тульская область, г. Ясногорск, ул. Комсомольская, д.7) 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 Положения о погребении и похоронном деле на территории муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района (далее – Положение о погребении), Порядка деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела (далее – Порядок деятельности специализированных служб), Порядка деятельности общественных кладбищ, расположенных на территории муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района (далее – Порядок деятельности кладбищ), утвержденных решением Собрания депутатов муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района от 06.10.2008 № 142 (с изменениями от 19.02.2009г.). В ходе рассмотрения дела выявлено следующее. Пунктом 1.4 Положения о погребении установлено, что специализированная служба по вопросам похоронного дела (далее – специализированная служба) – хозяйствующий субъект, целью деятельности которого является погребение умершего и оказание услуг по погребению. При этом системный анализ норм Положения о погребении, Порядка деятельности специализированных служб и Порядка деятельности кладбищ позволяет сделать вывод о том, что под специализированной службой подразумевается служба, созданная администрацией муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района. Положением о погребении установлены следующие нормы: - пунктом 10.4: земельный участок под захоронение отводится специализированной службой согласно плану кладбища; - дефисом 1 пункта 14.3: администрация муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района в пределах своей компетенции осуществляет регулирование ценовой и тарифной политики муниципальных предприятий, организаций, учреждений, осуществляющих деятельность в сфере погребения и похоронного дела. Порядком деятельности специализированных служб установлены следующие нормы: - пунктом 3.2: специализированная служба осуществляет хозяйственную деятельность на местах погребения, включающую в себя содержание, в том числе благоустройство, мест погребения; - пунктом 3.8: специализированные службы обеспечивают формирование и сохранность архивного фонда документов по учету захоронений; - пунктом 3.9: для осуществления своих обязанностей по оказанию всего комплекса ритуальных услуг по погребению в составе специализированных служб могут создаваться салоны-магазины, бюро, которые осуществляют (в том числе): оформление документов на отвод земельного участка для захоронения; оформление документов на повторное захоронение; - дефисом 1 пункта 5.1: специализированная служба обязана обеспечить своевременную подготовку могил; - дефисом 2 пункта 5.1: специализированная служба обязана обеспечить соблюдение установленной нормы отвода каждого земельного участка для захоронения и правил подготовки могил. Порядком деятельности

кладбищ установлены следующие нормы: -пунктом 1.4: благоустройство кладбищ, содержание их в надлежащем порядке, обеспечение обслуживающим персоналом, а также изготовление и продажа предметов похоронного ритуала осуществляется специализированной службой. При этом согласно пункту 4.4 Порядка деятельности специализированных служб содержание мест погребения осуществляется за счет средств местного бюджета, исходя из фактической потребности для приведения и поддержания их в состоянии, отвечающем требованиям закона о погребении, Санитарным правилам и нормам СанПиН 2.1.1279-03 "Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения", введенных в действие с 15.06.2003г. постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 08.04.2003 № 35 (далее – СанПиН 2.1.1279-03); -пунктом 2.3: каждое захоронение регистрируется в Книге по установленной форме с указанием секторов кладбища. Регистрация проводится администрацией специализированной службы. Заказы на подготовку могил на родственных участках и закрытых для свободного захоронения оформляются администрацией специализированной службы кладбища. При этом определяется возможность захоронения на конкретном участке и стоимость услуг по подготовке могилы на участке кладбищ, закрытых для свободного захоронения. При этом согласно пункту 3.1 Порядка деятельности специализированных служб (с учетом нормы пункта 1.1 указанного Порядка), установлено, что в составе специализированной службы, созданной администрацией муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района, может функционировать администрация кладбища; -пунктом 2.6: место для захоронения отводится специализированной службой; -пунктом 2.7: при наличии свободного места около могилы родственников с письменного разрешения администрации специализированной службы разрешается подзахоронение на этом участке с соблюдением санитарных правил; -пунктом 3.1: все работы на кладбище, связанные с установкой надмогильных сооружений, могут производиться только с разрешения администрации кладбища, в хозяйственном ведении которой находится кладбище; -пунктом 3.3: надмогильные сооружения на могилах устанавливаются или заменяются на другие с разрешения администрации кладбища; -пунктом 3.7: установка памятников и других надгробных сооружений подлежит обязательной регистрации в администрации кладбища; -дефисами 1 и 2 статьи 4: ответственность за организацию похоронного обслуживания, благоустройство мест захоронения и санитарное состояние территории кладбища возлагается на администрацию кладбища, которая обязана обеспечить (в том числе) своевременную подготовку могил, соблюдение установленной нормы отвода каждого земельного участка для захоронения и правил подготовки могил; -дефисом 1 пункта 5.2: администрация специализированной службы обязана содержать кладбище в надлежащем порядке и обеспечить соблюдение установленной нормы отвода земельного участка на могилу; -пунктом 6.3: торговля цветами, предметами похоронного ритуала и материалами по благоустройству могил может осуществляться только с разрешения администрации кладбища. Форма разрешения устанавливается администрацией специализированной службы; -пунктом 8.2: для проезда катафалка должен быть пропуск установленного образца, выдаваемый администрацией специализированной службы; -пунктом 8.3: движение транспортных средств по территории кладбища допускается на платной основе в пределах утвержденных администрацией специализированных служб схем движения и стоянок транспортных средств. 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, нормы пункта 10.4 Положения о погребении, пунктов 3.8, 3.9, 5.1 Порядка деятельности специализированных служб, пунктов 2.3, 2.6, 2.7, 3.1, 3.3, 3.7, 5.2, 6.3, 8.2, 8.3 Порядка деятельности кладбищ наделяют отдельный хозяйствующий субъект – специализированную службу – согласовательными и контрольно-разрешительными 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, формирование архивного фонда документов по учету захоронений, согласованию подзахоронений, по согласованию установки (замены) памятников и надмогильных сооружений, выдача пропусков для проезда катафалков и других функций, а также передача специализированной службе (администрации кладбища) в хозяйственное ведение кладбища, 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 пункта 3.2 Порядка деятельности специализированных служб, пунктов 1.4, статьи 4, пункта 5.2 Порядка деятельности кладбищ 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 систематическая уборка от мусора, освещение и т.п.). 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 захоронений (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 захоронений 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. Кроме того, дефисом 1 пункта 14.3 Положения о погребении установлено, что администрация муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района осуществляет регулирование ценовой и тарифной политики (в том числе) организаций, осуществляющих деятельность в сфере погребения и похоронного дела, что является вмешательством в хозяйственную деятельность хозяйствующего субъекта. 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. 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 депутатов муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района нарушившим части 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" в части включения в Положение о погребении и похоронном деле на территории муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района норм, установленных пунктом 10.4, дефисом 1 пункта 14.3, Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела норм, установленных пунктами 3.2, 3.8, 3.9, дефисами 1 и 2 пункта 5.1, Порядок деятельности общественных кладбищ, расположенных на территории муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района норм, установленных пунктами 1.4, 2.3, 2.6, 2.7, 3.1, 3.3, 3.7, статьей 4, пунктами 5.2, 6.3, 8.2, 8.3, утвержденных решением Собрания депутатов муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района от 06.10.2008 № 142 (с изменениями от 19.02.2009г.), наделяющих хозяйствующий субъект (специализированную службу по вопросам похоронного дела) функциями и полномочиями органов местного самоуправления, а также контрольно-разрешительными 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 товарном рынке оказания ритуальных услуг, товарном рынке выполнения работ/оказания услуг по содержанию мест погребения (кладбищ) в географических границах муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района, а также в сфере распределения бюджетных средств указанного муниципального образования без проведения публичных процедур 2. Выдать Собранию депутатов муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района предписание об изменении норм пункта 10.4, дефиса 1 пункта 14.3 Положение о погребении и похоронном деле на территории муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района, норм пунктов 3.2, 3.8, 3.9, дефисов 1 и 2 пункта 5.1 Порядка деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела, норм пунктов 1.4, 2.3, 2.6, 2.7, 3.1, 3.3, 3.7, статьи 4, пунктов 5.2, 6.3, 8.2, 8.3 Порядка деятельности общественных кладбищ, расположенных на территории муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района, утвержденных решением Собрания депутатов муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района от 06.10.2008 № 142 (с изменениями от 19.02.2009г.).

3. Оснований для принятия иных мер в отношении Собрания депутатов муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района 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 № 12 22.04.2011г. 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 22.04.2011г. по делу № 64-3/13-2011 о нарушении Собранием депутатов муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района (301030, Тульская область, г. Ясногорск, ул. Комсомольская, д.7) частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" ПРЕДПИСЫВАЕТ: Собранию депутатов муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района в срок до 31.05.2011г. прекратить нарушение частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" в части включения в Положение о погребении и похоронном деле на территории муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района норм, установленных пунктом 10.4, дефисом 1 пункта 14.3, Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела норм, установленных пунктами 3.2, 3.8, 3.9, дефисами 1 и 2 пункта 5.1, Порядок деятельности общественных кладбищ, расположенных на территории муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района норм, установленных пунктами 1.4, 2.3, 2.6, 2.7, 3.1, 3.3, 3.7, статьей 4, пунктами 5.2, 6.3, 8.2, 8.3, утвержденных решением Собрания депутатов муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района от 06.10.2008 № 142 (с изменениями от 19.02.2009г.), наделяющих хозяйствующий субъект (специализированную службу по вопросам похоронного дела) функциями и полномочиями органов местного самоуправления, а также контрольно-разрешительными 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 товарном рынке оказания ритуальных услуг, товарном рынке выполнения работ/оказания услуг по содержанию мест погребения (кладбищ) в географических границах муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района, а также в сфере распределения бюджетных средств указанного муниципального образования без проведения публичных процедур, а именно: изменить нормы пункта 10.4, дефиса 1 пункта 14.3 Положение о погребении и похоронном деле на территории муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района, норм пунктов 3.2, 3.8, 3.9, дефисов 1 и 2 пункта 5.1 Порядка деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела, норм пунктов 1.4, 2.3, 2.6, 2.7, 3.1, 3.3, 3.7, статьи 4, пунктов 5.2, 6.3, 8.2, 8.3 Порядка деятельности общественных кладбищ, расположенных на территории муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района, утвержденных решением Собрания депутатов муниципального образования город Ясногорск Ясногорского района от 06.10.2008 № 142 (с изменениями от 19.02.2009г.), 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.