

РЕШЕНИЕ По делу № 64-3/29-2011 по признакам нарушения администрацией МО город Новомосковск Федерального закона "О защите конкуренции" г. Тула Резолютивная часть решения оглашена "06" июня 2011г. В полном объеме решение изготовлено "15" июня 2011г. Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Тульской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: < --- >, рассмотрев дело № 64-3/29-2011 по признакам нарушения администрацией муниципального образования город Новомосковск (301650, Тульская область, г. Новомосковск, ул. Комсомольская, д.32/32) 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 обращение прокурора г. Новомосковска старшего советника юстиции < --- > от 28.04.2011 № 189ш-2011 о проверке на предмет соответствия антимонопольному законодательству действий НМУП "Ритуал" в сфере оказания ритуальных услуг в городе Новомосковске Тульской области. В ходе рассмотрения дела выявлено следующее. Пунктом 1 постановлением администрации муниципального образования город Новомосковск от 12.05.2009 № 948 статус специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования город Новомосковск присвоен муниципальному унитарному предприятию "Ритуал" (далее – НМУП "Ритуал"). Директором НМУП "Ритуал" 19.03.2011г. утвержден прейскурант цен на ритуальные услуги, оказываемые НМУП "Ритуал", свыше гарантированного перечня по погребению (далее – прейскурант). Пунктом 21 прейскуранта установлена услуга "регистрация", стоимостью (ценой) 500 рублей, а пунктом 24 – "комплекс подготовительных услуг по захоронению", стоимостью (ценой) 4`500 рублей. На рассмотрении дела директор НМУП "Ритуал" пояснил, что услуга "регистрация" включает в себя действия сотрудника этого хозяйствующего субъекта по внесению записей в книгу регистрации умерших по кладбищу г. Новомосковска – фамилии, инициалов умершего, место жительства заявителя, даты смерти, даты захоронения и номера места захоронения. Осуществление указанных действий является функцией органов местного самоуправления. Согласно утвержденной директором НМУП "Ритуал" 19.03.2011г. калькуляции на регистрацию захоронения затраты на выполнение данной услуги складываются из заработной платы рабочих (189,76 рублей), страховых взносов (34%), накладных расходов (69,75%), ЕНВД (4,42 рубля) и рентабельности (около 28%). Из утвержденной директором НМУП "Ритуал" 19.03.2011г. калькуляции на комплекс подготовительных услуг к захоронению следует, что затраты на выполнение данной услуги складываются из малоценки (200 рублей), заработной платы рабочих, оказывающих услуги (в том числе: обмер места для захоронения – 189,76 рублей; очистка участка от травы и мусора летом, снега зимой, разравнивание грунта, планировка и подготовка места захоронения – 1`400 рублей), страховых взносов (34%), накладных расходов (69,75%), ЕНВД (59,71 рубль) и рентабельности (около 28,6%). Анализ затрат, составляющих услугу "комплекс подготовительных услуг к захоронению", свидетельствует о том, что данная услуга состоит из услуг (работ), связанных с выделением земельного участка для захоронения умершего (обмер места захоронения, планировка места захоронения) и услуг (работ), связанных с содержанием мест погребения (очистка участка от травы и мусора летом, снега зимой, разравнивание грунта). 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. 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, действия по регистрации захоронений, обмеру места захоронения и планировке мест захоронений для погребения умерших на общественных кладбищах не являются деятельностью по погребению умерших и выполнение указанных действий рабочими НМУП "Ритуал" противоречит требованиям части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции. В Постановлении от 23.09.2008 № 12027/07 Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации также указано на то, 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. 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 и 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. В соответствии с письменными объяснениями главы муниципального образования город Новомосковск от 24.05.2011 г. № 50-и/02-05, главы администрации муниципального образования город Новомосковск от 25.05.2011 г. № 1463-оп/01-49 в бюджете муниципального образования город Новомосковск на 2011 год на содержание мест захоронения предусмотрено 3`500`000 рублей, а кассовые расходы за I квартал 2011 года составили 72`500 рублей. Исходя из вышеизложенного Комиссия делает вывод о том, что часть затрат, связанных с содержанием мест погребения (очистка участка от травы и мусора летом, снега зимой, разравнивание грунта) и которые должны быть осуществлены за счет средств бюджета соответствующего муниципального образования, услугой "комплекс подготовительных услуг к захоронению" возлагаются НМУП "Ритуал" на потребителей ритуальных услуг посредством взимания платы за услугу "комплекс подготовительных услуг к захоронению". Комиссия считает необходимым отметить, что ни Национальным стандартом Российской Федерации "Услуги бытовые. Услуги ритуальные. Термины и определения" ГОСТ Р 53107-2008 (утвержден приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 18.12.2008 № 516-ст), ни Общероссийским классификатором услуг населению ОК 002-93 (ОКУН) (принят и введен постановлением Госстандарта РФ от 29.06.1993 № 163) подготовительные услуги к захоронению не установлены. 16.06.2009г. Комиссией Тульского УФАС России на основании решения от 16.06.2009г. по делу № 24-3/14-2009 о нарушении антимонопольного законодательства Собранию депутатов муниципального образования город Новомосковск (председатель Собрания депутатов – < – >) было выдано предписание о прекращении нарушения частей 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося во включении в Правила

организации похоронного дела и содержания кладбищ на территории муниципального образования Новомосковский район (далее – Правила), утвержденные решением Собрания представителей муниципального образования Новомосковский район от 25.01.2006 № 5-1, путем приведения отдельных норм (в частности, нормы о том, что каждое захоронение регистрируется предприятием по вопросам похоронного дела в книге установленной формы) Правил в соответствие с требованиями антимонопольного законодательства. Во исполнение вышеуказанного предписания решением Собрания депутатов муниципального образования город Новомосковск от 26.08.2009 № 26-8 в Правила организации похоронного дела и содержания кладбищ на территории муниципального образования Новомосковский район, утвержденные решением Собрания представителей Новомосковского района от 25.01.2006 № 5-1, внесены изменения и дополнения (в частности, исключена норма о том, что каждое захоронение регистрируется предприятием по вопросам похоронного дела в книге установленной формы). В соответствии с законом о местном самоуправлении муниципальные правовые акты обязательны для исполнения на территории соответствующего муниципального образования. Однако, как следует из письменных объяснений администрации муниципального образования город Новомосковск от 25.05.2011 № 1463-оп/01-49 "книга захоронений на кладбище, расположенном западнее КСТ "Азот-3" и на кладбище в северной части города с 01.06.2009г. по настоящее время ведется НМУП "Ритуал", как созданная органом местного самоуправления специализированная служба по похоронному делу". Законом о погребении установлена государственная гарантия о бесплатном погребении, включая оформление документов, необходимых для погребения, и которое невозможно осуществить без регистрации захоронений, однако данная услуга оказывалась специализированной службой по вопросам похоронного дела НМУП "Ритуал" на платной основе. Таким образом, бездействие администрации муниципального образования город Новомосковск, выразившееся в не исполнении функций органов местного самоуправления по регистрации захоронений, отводу земельного участка под захоронение (могилу), ведение книги захоронений на кладбище привело к наделению НМУП "Ритуал" функциями и полномочиями органов местного самоуправления, что противоречит требованиям части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Заинтересованными лицами < --- > < --- > на рассмотрение дела 06.06.2011г. были представлены аудио- и видеозаписи, свидетельствующие о том, что услуга НМУП "Ритуал" "регистрация", стоимостью (ценой) 500 рублей, является обязательной для всех хозяйствующих субъектов, имеющих намерение исполнить волеизъявление умершего, в том числе, посредством обращения за предоставлением ритуальных услуг иными хозяйствующими субъектами (помимо НМУП "Ритуал"). Данных, свидетельствующих о навязывании услуги "комплекс подготовительных услуг к захоронению" гражданам и/или хозяйствующим субъектам в материалы настоящего дела не представлено. Часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещает органам местного самоуправления принимать акты и/или совершать действия/бездействие, которые могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. Часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещает наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами (в том числе) 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 администрацию муниципального образования город Новомосковск

нарушившей части 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" в части неисполнения функций и полномочий органов местного самоуправления по регистрации захоронений, отводу земельного участка под захоронение (могилу), ведение книги захоронений на кладбище, что привело к наделению хозяйствующего субъекта (НМУП "Ритуал") функциями и полномочиями органов местного самоуправления, осуществляемыми этим хозяйствующим субъектом на платной основе, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на товарном рынке оказания ритуальных услуг и создает хозяйствующему субъекту (специализированной службе по вопросам похоронного дела НМУП "Ритуал") преимущественные условия деятельности на товарном рынке оказания ритуальных услуг в географических границах муниципального образования город Новомосковск. 2. Выдать администрации муниципального образования город Новомосковск предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции путем исполнения обязанностей органов местного самоуправления по осуществлению государственной гарантии по осуществлению погребения умерших, в том числе бесплатному предоставлению участка земли для погребения умершего на территориях общественных кладбищ, оформлению документов, необходимых для погребения умершего, ведения книг регистрации захоронений на кладбище, в соответствии с требованиями Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле", частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" либо передать данные полномочия организации, которая при их осуществлении не сможет повлиять на состояние конкуренции на рынке ритуальных услуг. 3. Оснований для принятия иных мер в отношении администрации муниципального образования город Новомосковск 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 № 27 15.06.2011г. 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 15.06.2011г. по делу № 64-3/29-2011 о нарушении администрацией муниципального образования город Новомосковск (301650, Тульская область, г. Новомосковск, ул. Комсомольская, д.32/32) частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" ПРЕДПИСЫВАЕТ: Администрации муниципального образования город Новомосковск в срок до 30.06.2011г. прекратить нарушение частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции", выразившееся в неисполнения функций и полномочий органов местного самоуправления по регистрации захоронений, отводу земельного участка под захоронение (могилу), ведение книги захоронений на кладбище, что привело к наделению хозяйствующего субъекта (НМУП "Ритуал") функциями и полномочиями органов местного самоуправления, осуществляемыми этим хозяйствующим субъектом на платной основе, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на товарном рынке оказания ритуальных услуг и создает хозяйствующему субъекту (специализированной службе по вопросам похоронного

дела НМУП "Ритуал") преимущественные условия деятельности на товарном рынке оказания ритуальных услуг в географических границах муниципального образования город Новомосковск, а именно: совершить действия, направленные на обеспечение конкуренции путем исполнения обязанностей органов местного самоуправления по осуществлению государственной гарантии по осуществлению погребения умерших, в том числе бесплатному предоставлению участка земли для погребения умершего на территориях общественных кладбищ, оформлению документов, необходимых для погребения умершего, ведения книг регистрации захоронений на кладбище, в соответствии с требованиями Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле", частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" либо передать данные полномочия организации, которая при их осуществлении не сможет повлиять на состояние конкуренции на рынке ритуальных услуг. 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.