

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Кемеровской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии: Кухарская Н.Е. – руководитель управления;

Члены Комиссии: Полякова Ю.А. – заместитель начальника отдела контроля органов власти, судебной и правовой работы;  
Саврасов М.Г. – главный специалист – эксперт отдела контроля органов власти, судебной и правовой работы;  
Куколева К.П. – ведущий специалист – эксперт отдела контроля органов власти, судебной и правовой работы.

при участии:

- Худякова М.В. – представителя администрации Беловского городского округа;

- <.....> – представителя индивидуального предпринимателя Мартыникова С.А.

рассмотрев дело № 44/А-15-2013, возбужденное по признакам нарушения администрацией Беловского городского округа (652600, г. Белово, ул. Советская, 21) частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

установила:

На основании поручения прокуратуры г. Белово о проведении на основании поступившего обращения ИП Мартыникова С.А. проверки действий администрации Беловского городского округа на предмет соответствия требованиям Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Кемеровским УФАС России была проведена соответствующая проверка.

По результатам проведенной Управлением Федеральной антимонопольной службы по Кемеровской области проверки приказом от 25.04.2013 г. № 129 было возбуждено дело № 44/А-15-2013 г. по признакам нарушения администрацией Беловского городского округа частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося во включении пункта 2 части 1, пункта 1.2 части 4 в Правила содержания мест погребения и

порядок деятельности общественных кладбищ на территории города Белово, утвержденных распоряжением администрации г. Белово от 05.02.2004 г. № 119-р.

Определением от 29.04.2013 г. дело № 44/А-15-2013 о нарушении антимонопольного законодательства было назначено к рассмотрению на 05.06.2013 г. на 10 часов 00 минут.

20.05.2013 г. в адрес Кемеровского УФАС России от администрации Беловского городского округа поступили письменные пояснения по изложенным в материалах дела № 44/А-15-2013 обстоятельствам.

На заседании комиссии, состоявшемся 05.06.2013 г., представитель администрации Беловского городского округа поддержал доводы, изложенные в пояснениях, предоставленных 20.05.2013 г. в Комиссию Кемеровского УФАС России, указав на то, что действия администрации Беловского городского округа по включению пункта 2 части 1, пункта 1.2 части 4 в Правила содержания мест погребения и порядок деятельности общественных кладбищ на территории города Белово, утвержденные распоряжением администрации города Белово от 05.02.2004 № 119-р (далее – Правила), не вступают в противоречие с требованиями частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Представитель администрации Беловского городского округа также указал, что пункт 2 части 1 Правил был включен в Правила на основании части 2 статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», абзаца 2 пункта 10 статьи 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункта 1 статьи 18 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», письма ФАС РФ от 24.07.2009 № ПС/24493 «О рассмотрении обращения».

При этом пункт 1.2 Правил был включен в Правила на основании пункта 4 статьи 18, пункта 2 статьи 29 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», статьи 1 Гражданского кодекса РФ, пункт 23 части 1 статьи 16, части 4 и пункта 13 части 2 статьи 50 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

05.06.2013 г. Комиссией Кемеровского УФАС России, учитывая, что для полного и всестороннего рассмотрения дела № 44/А-15-2013 необходимо получение дополнительных доказательств, рассмотрение дела № 44/А-15-2013 о нарушении антимонопольного законодательства было отложено.

Определением от 05.06.2013 г. дело № 44/А-15-2013 о нарушении антимонопольного законодательства было назначено к рассмотрению на 08.07.2013 г. на 14 часов 00 минут.

На заседании комиссии, состоявшемся 08.07.2013 г., представитель администрации Беловского городского округа по существу прояснений не давал, поддержал доводы, изложенные в пояснениях предоставленных 20.05.2013 г. в Кемеровское УФАС России, а также представил постановление администрации Беловского городского округа от 02.07.2013 № 175-п «О внесении изменений в Правила содержания мест погребения и порядок деятельности общественных

кладбищ на территории города Белово».

Изучив материалы дела № 44/А-15-2013 о нарушении антимонопольного законодательства, заслушав пояснения лиц, участвующих в деле, Комиссия Кемеровского УФАС России установила следующее:

В соответствии с пунктом 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения городского округа.

Согласно статье 25 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее по тексту - Закон о погребении) гарантии осуществления погребения умершего в соответствии с настоящим Федеральным законом реализуются путем организации в Российской Федерации похоронного дела как самостоятельного вида деятельности. Организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

05.02.2004 г. распоряжением администрации города Белово № 119-р были утверждены правила содержания мест погребения и порядок деятельности общественных кладбищ на территории города Белово (далее - Правила).

Правила регулируют отношения, связанные с погребением умерших, и устанавливают порядок организации мест погребения, предоставления земельных участков под различные виды захоронений, благоустройства кладбищ.

Согласно пункту 2 части 1 Правил общественные кладбища находятся в оперативном управлении муниципального бюджетного учреждения «Служба заказчика ЖКХ».

В соответствии с пунктом 1.2 части 4 Правил посетители общественного кладбища имеют право поручать специализированной службе по вопросам похоронного дела на основе заключаемого с нею договора уход за могилой, установку надмогильных сооружений и выполнение других работ по благоустройству могилы с оплатой этих услуг по ценам, утвержденным в установленном законом порядке.

В соответствии с частью 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Согласно части 1 статьи 34 Конституции каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

При этом, как указано в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Кроме того, статьей 49 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено право коммерческих организаций, за исключением унитарных

предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом.

В соответствии с положениями Федерального закона от 12.01.1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) организация похоронного дела осуществляется органами государственной власти, а также органами местного самоуправления с учетом соблюдения гарантий, сформулированных в главе 2 Закона о погребении.

Так, одной из гарантий является создание специализированных служб, которые уполномочены оказывать услуги по погребению, включенные в гарантированный перечень услуг, на безвозмездной основе (статья 25 Закона о погребении).

Законом о погребении установлено, что к обязанностям специализированной службы по вопросам похоронного дела отнесены: исполнение волеизъявления умершего (статья 6 закона), определение возможности исполнения волеизъявления умершего о погребении (часть 2 статьи 7 закона), оказание на безвозмездной основе гарантированного перечня услуг по погребению (статья 9 закона), погребение умерших (погибших), не имеющих супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего (статья 12 закона), погребение умершего и оказание услуг по погребению (часть 2 статьи 25 закона), осуществление погребения умерших (часть 1 статьи 29 закона).

Как указывалось выше, к услугам по погребению относятся все услуги, связанные с выполнением обрядовых действий по захоронению, в том числе, рытью могил, установке надмогильных сооружений и так далее. Из приведенного выше анализа статей Закона о погребении следует также, что данные услуги могут оказываться любыми организациями, индивидуальными предпринимателями, занимающимися деятельностью в указанной сфере, а не только создаваемыми в соответствии с п. 2 ст. 25 Закона о погребении специализированными организациями. По смыслу Закона о погребении, а также части 1 статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации специализированные организации и иные хозяйствующие субъекты наделены одинаковой правоспособностью в сфере оказания услуг по погребению. На специализированные организации возложены лишь дополнительные обязанности по реализации, предусмотренных Законом о погребении, гарантий по предоставлению бесплатных услуг с последующим возмещением понесенных затрат в пределах и порядке, предусмотренных Законом о погребении.

Частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» установлен запрет на принятие органами местного самоуправления не только актов, которые приводят, но и актов, которые могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

При этом под признаками ограничения конкуренции пункт 17 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» подразумевает обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

Наделив специализированную службу по вопросам похоронного дела исключительными полномочиями, администрация г. Белово тем самым, предоставила хозяйствующему субъекту МУП по оказанию ритуальных услуг преимущества по отношению к другим хозяйствующим субъектам, оказывающим услуги по погребению и связанных с ними услуг, что может привести к ограничению конкуренции (отсутствию состязательности) между специализированной службой по вопросам похоронного дела и другими хозяйствующими субъектами, оказывающими услуги по погребению, которые по смыслу статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» являются конкурентами.

Пункт 1.2 части 4 Правил, устанавливающий, что: оказание услуг по уходу за захоронениями, установке надмогильных сооружений, и уходу за ними осуществляется только специализированной службой по вопросам похоронного дела, создает для специализированной службы возможность препятствовать осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов на рынке оказания ритуальных услуг, тем самым воздействовать на общие условия обращения ритуальных услуг на территории Беловского городского округа, и, следовательно, может привести к ограничению конкуренции.

Таким образом, администрация г. Белово, утвердив нормативный правовой акт (Правила содержания мест погребения и порядок деятельности общественных кладбищ на территории города Белово, утв. распоряжением администрации г. Белово от 05.02.2004 № 119-р), пункт 1.2 части 4 которого наделяет специализированную службу МУП по оказанию ритуальных услуг исключительными полномочиями по оказанию услуг по уходу за захоронениями, установке надмогильных сооружений, и уходу за ними, и реализация которого может повлечь недопущение, ограничение конкуренции на рынке оказания ритуальных услуг и погребения посредством создания препятствий для осуществления деятельности хозяйствующим субъектам на данном товарном рынке, нарушила, установленный частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Федеральным законом от 12.01.1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» обязанности специализированной службы по оказанию услуг по уходу за захоронениями, установке надмогильных сооружений, и уходу за ними не предусмотрено.

Не закреплены данные обязанности и иными Федеральными законами, действующими на территории Российской Федерации. Кроме того, МУП по оказанию ритуальных услуг является хозяйствующим субъектом и не обладает полномочиями по решению вопросов местного значения.

Частью 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» установлен запрет на совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено

Федеральным [законом](#) от 01.12.2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным [законом](#) от 30.10.2007г. 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

Пунктом 1 статьи 18 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления.

Частью 1 статьи 94 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что к землям особо охраняемых территорий относятся земли, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, которые изъяты в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 99 Земельного кодекса Российской Федерации земли военных и гражданских захоронений относятся к землям историко-культурного назначения и, соответственно, являются землями особо охраняемых территорий.

Анализ норм гражданского и земельного законодательства свидетельствует о том, что передача (закрепление) указанных выше земельных участков на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления ни гражданским, ни земельным законодательством Российской Федерации не предусмотрена.

Наделение хозяйствующего субъекта – МБУ «Служба заказчика ЖКХ» функциями и правами органа местного самоуправления посредством включения пункта 2 части 1 в Правила содержания мест погребения и порядок деятельности общественных кладбищ на территории города Белово устанавливающего, что общественные кладбища находятся в оперативном управлении МБУ «Служба заказчика ЖКХ» противоречит части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Учитывая вышеизложенное, пункт 2 части 1, пункт 1.2 части 4 были включены в Правила содержания мест погребения и порядок деятельности общественных кладбищ на территории города Белово, утвержденных распоряжением администрации г. Белово от 05.02.2004 г. № 119-р, в нарушение части 1 статьи 15, части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В процессе рассмотрения дела № 44/А-15-2013 о нарушении антимонопольного законодательства администрацией Беловского городского округа в адрес Кемеровского УФАС России было представлено постановление администрации Беловского городского округа № 175-п от 02.07.20123 «О внесении изменений в Правила содержания мест погребения и порядок деятельности общественных кладбищ на территории города Белово».

Согласно пункту 1 данного распоряжения пункт 1.2 части 4 Правил содержания мест погребения и порядок деятельности общественных кладбищ на территории

города Белово изложен в новой редакции, а именно: «посетители общественного кладбища имеют право поручать специализированной организации на основе заключаемого с нею договора уход за могилой, установку надмогильных сооружений и выполнение других работ по благоустройству могилы с оплатой этих услуг по ценам, утвержденным в установленном законом порядке».

При этом согласно пункту 3 части 1 Правил содержания мест погребения и порядка деятельности общественных кладбищ на территории города Белово утв. распоряжением администрации г. Белово от 05.02.2004 № 119-р, техническое обслуживание и содержание осуществляются специализированной организацией. В целях настоящих Правил под специализированной организацией понимается юридическое лицо либо физическое лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, заключившее муниципальный контракт на содержание и обслуживание общественных кладбищ.

Следовательно, на момент рассмотрения Комиссией дела № 44/А-15-2013 нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» администрацией Беловского городского округа было устранено в добровольном порядке.

При этом пункт 2 части 1 Правил содержания мест погребения и порядок деятельности общественных кладбищ на территории города Белово, утвержденных распоряжением администрации г. Белово от 05.02.2004 г. № 119-р, вступающий в противоречие с требованиями части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» остался без изменения.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 23, частями 1-4 статьи 41, статьями 48 и 49 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Кемеровского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства

РЕШИЛА:

1. Признать администрацию Беловского городского округа нарушившей части 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Прекратить производство по делу № 44/А-15-2013 в отношении администрации Беловского городского округа в части включения пункта 1.2 части 4 в Правила содержания мест погребения и порядок деятельности общественных кладбищ на территории города Белово, утв. распоряжением администрации г. Белово от 05.02.2004 № 119-р (в ред. [Постановления](#) администрации Беловского городского округа от 22.02.2013 № 42-п) в связи с добровольным устранением нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольного законодательства.
3. Выдать администрации Беловского городского округа предписание о

прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Председатель Комиссии:

Н.Е. Кухарская

Члены Комиссии:

Ю.А. Полякова

М.Г. Саврасов

К.П. Куколева