

РЕШЕНИЕ

по делу №2800-ФАС52-10/17

г. Нижний

Н о в г о р о д

Резолютивная часть решения оглашена: 12 марта 2018 г.

В полном объеме решение изготовлено: 26 марта 2018 г.

Комиссия Нижегородского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель
Комиссии:

- заместитель руководителя Управления;

- начальник отдела контроля органов
государственной власти;

- заместитель начальника отдела контроля органов
государственной власти,

рассмотрев дело №2800-ФАС52-10/17 по признакам нарушения

Законодательным собранием Нижегородской области (далее – ответчик) (603082, г.Н.Новгород, Кремль, корпус 2) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ “О защите конкуренции” (далее – Закон о защите конкуренции), в присутствии представителей:

- (доверенность от 26.01.2017 №18-58/13);

- (доверенность от 25.12.2017 б/н),

УСТАНОВИЛА:

В Нижегородское УФАС России поступило коллективное обращение индивидуальных предпринимателей (вх. № 9811 от 12.10.17) по поводу неправомерных действий Законодательного собрания Нижегородской области, выразившихся в принятии Постановлением от 26.09.2017г. №367-VI «О принятии Закона Нижегородской области «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О погребении и похоронном деле в Нижегородской области» Закона Нижегородской области от 05.10.2017 №124-З «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О погребении и похоронном деле в Нижегородской области» (далее – Закон), содержащих, по мнению заявителей, признаки нарушения антимонопольного законодательства.

По результатам проверки представленных документов выявлено следующее.

Законом Нижегородской области от 05.10.2017 №124-З «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О погребении и похоронном деле в Нижегородской области» приняты, в том числе следующие изменения:

- пункт 1 статьи 1 гласит «1) статью 3 дополнить пунктами 13 и 14 следующего содержания: "13) специализированная служба по вопросам похоронного дела - организация, созданная органом местного самоуправления для оказания услуг по погребению умершего, для предоставления на безвозмездной основе гарантированного перечня услуг по погребению, а также оказания всего комплекса ритуальных услуг;

14) ритуальные организации - юридические лица и индивидуальные предприниматели, не имеющие статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела, оказывающие ритуальные услуги, за исключением погребения и услуг по погребению.»;

- пункт 2 статьи 1 гласит «2) часть 2 статьи 4 изложить в следующей редакции:"2. Для осуществления погребения умерших, а также для предоставления на безвозмездной основе гарантированного перечня услуг по погребению органы местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного дела. Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела

определяется органами местного самоуправления. Нормативными правовыми актами муниципальных образований могут быть установлены порядок и условия передачи на конкурсной основе ритуальным организациям части полномочий специализированной службы по вопросам похоронного дела. До создания специализированных служб по вопросам похоронного дела в муниципальных образованиях области, в которых такие службы отсутствуют, допускается предоставление услуг по погребению, а также предоставление на безвозмездной основе гарантированного перечня услуг по погребению ритуальными организациями.»;

- абзац 9 пункта 3 статьи 1 гласит «3) дополнить [статьей 4](#)¹ следующего содержания: "Статья 4¹. Погребение. 3. Предоставление услуг по погребению путем предания тела (останков) умершего земле или захоронения урны с прахом в землю, а также предоставление на безвозмездной основе гарантированного перечня услуг по погребению осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела.».

Следовательно, согласно внесенным изменениям в Закон Нижегородской области от 08.08.2008 №97-З «О погребении и похоронном деле в Нижегородской области» оказывать услуги по погребению умершего уполномочены исключительно специализированные службы по вопросам похоронного дела, созданные органами местного самоуправления.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции установлено, что федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещается: введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, а также установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров.

Таким образом, в действиях Законодательного собрания Нижегородской области содержатся признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в принятии изменений в Закон Нижегородской области «О погребении и похоронном деле в Нижегородской области» от 08.08.2008 № 97-З, а именно: в пункты 13, 14 статьи 3, часть 2

статьи 4, часть 3 статьи 4¹.

В соответствии со статьей 39.1 Закона о защите конкуренции в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения (далее - Предупреждение).

На основании пункта 2 вышеуказанной статьи Предупреждение выдается лицам, указанным в [части 1](#) настоящей статьи, в случае выявления признаков нарушения [пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15](#) настоящего Федерального закона. Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении [пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15](#) настоящего Федерального закона без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

На основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции территориальный орган ФАС России предупредил Законодательное собрание Нижегородской области о необходимости прекращения действий, содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства в срок до 18.12.2017 года (предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства от 17.11.2017 №СС-10/12026).

12.12.2017 в адрес Нижегородского УФАС России поступило постановление Законодательного собрания Нижегородской области от 30.11.2017 №451-VI об отклонении указанного предупреждения.

Таким образом, Предупреждение Законодательным собранием Нижегородской области не исполнено, доказательств обратного не представлено.

Согласно пункту 8 статьи 39 Закона о защите конкуренции в случае

невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

28.12.2017 года на основании Приказа Нижегородского УФАС России №359 возбуждено дело №2800-ФАС52-10/17 по признакам нарушения Законодательным собранием Нижегородской области части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Определением Нижегородского УФАС России от 10.01.2018 года рассмотрение дела №2800-ФАС52-10/17 назначено на 01.02.2018 года.

25.01.2018 года Законодательным собранием Нижегородской области представлены письменные объяснения по делу (вх. №474) №2800-ФАС52-10/17, в которых указано, что несогласно с вмененным нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции и просит прекратить производство по делу на основании пункта 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции.

Рассмотрение дела по существу состоялось 12 марта 2018 года.

Изучив материалы дела, заслушав лиц, участвующих в деле, исследовав имеющиеся в деле доказательства, их взаимную связь, достаточность для принятия решения, комиссия приходит к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о защите конкуренции антимонопольное законодательство Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации (далее - ГК РФ).

Частью 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации установлено, что в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Конституционные принципы единого рынка и поддержки конкуренции как основы построения экономической системы Российской Федерации определяют наличие в антимонопольном законодательстве механизмов, устанавливающих пределы влияния органов исполнительной власти и органов местного самоуправления РФ на условия функционирования товарных рынков.

В соответствии с частью 1 статьи 1 ГК РФ гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы

договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

Часть 1 статьи 1 Закона о защите конкуренции определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждение и пресечение случаев недопущения, ограничения, устранения конкуренции.

Как установлено Комиссией Нижегородского УФАС России, Постановлением Законодательного собрания Нижегородской области от 26.09.2017г. №367-VI «О принятии Закона Нижегородской области «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О погребении и похоронном деле в Нижегородской области» принят Закон Нижегородской области от 05.10.2017 №124-З «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О погребении и похоронном деле в Нижегородской области».

Законом Нижегородской области от 05.10.2017 №124-З «О внесении изменений в Закон Нижегородской области от 08.08.2008 № 97-З «О погребении и похоронном деле в Нижегородской области» приняты, в том числе следующие изменения:

- пункт 1 статьи 1 гласит «1) [статью 3](#) дополнить [пунктами 13](#) и [14](#) следующего содержания: "13) специализированная служба по вопросам похоронного дела - организация, созданная органом местного самоуправления для оказания услуг по погребению умершего, для предоставления на безвозмездной основе гарантированного перечня услуг по погребению, а также оказания всего комплекса ритуальных услуг;

14) ритуальные организации - юридические лица и индивидуальные предприниматели, не имеющие статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела, оказывающие ритуальные услуги, за исключением погребения и услуг по погребению.»;

- пункт 2 статьи 1 гласит «2) [часть 2 статьи 4](#) изложить в следующей редакции:"2. Для осуществления погребения умерших, а также для предоставления на безвозмездной основе гарантированного перечня услуг по погребению органы местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного дела. Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления. Нормативными правовыми актами муниципальных образований могут быть установлены порядок и условия передачи на конкурсной основе ритуальным организациям части полномочий специализированной службы по вопросам похоронного дела. До создания специализированных служб по вопросам похоронного дела в муниципальных образованиях области, в которых такие службы отсутствуют, допускается предоставление услуг по погребению, а также предоставление на безвозмездной основе гарантированного перечня услуг по погребению ритуальными организациями.»;

- абзац 9 пункта 3 статьи 1 гласит «3) дополнить [статьей 4](#)¹ следующего содержания: "Статья 4¹. Погребение. 3. Предоставление услуг по погребению путем предания тела (останков) умершего земле или захоронения урны с прахом в землю, а также предоставление на безвозмездной основе гарантированного перечня услуг по погребению осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела.».

Погребение и похоронное дело в Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон о погребении).

В соответствии с положениями Закона 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).

Цель создания специализированных служб по вопросам похоронного дела заключается в обеспечении 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. Статус специализированной службы по вопросам похоронного дела, создаваемой с целью оказания гарантированного перечня услуг по погребению, не может служить основанием предоставления хозяйствующему субъекту, имеющему такой статус, исключительного права на оказание услуг по погребению. Устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности, возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, Федеральный закон № 8-ФЗ не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями.

Кроме того, предметом регулирования [статьи 25](#) Закона о погребении являются гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела, а не уточнение субъектного состава участников рынка ритуальных услуг.

[Статья 25](#) Закона о погребении не предусматривает, что субъектный состав участников рынка ритуальных услуг ограничивается созданием специализированных служб, а также не устанавливает, что иные хозяйствующие субъекты (юридические лица и индивидуальные предприниматели) лишены права заниматься деятельностью по организации

похорон и предоставлению связанных с ними услуг.

[Статьей 6](#) Закона о погребении установлено, что в случае мотивированного отказа кого-либо из указанных в [статье 5](#) Закона о погребении лиц от исполнения волеизъявления умершего оно может быть исполнено иным лицом, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, либо осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Согласно [пункту 1 статьи 9](#) Закона о погребении специализированные службы на безвозмездной основе оказывают супругам, близким родственникам и другим лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, услуги по погребению согласно гарантированному перечню. При этом расходы специализированной службе возмещаются за счет различных фондов ([пункт 3 статьи 9](#) Закона о погребении).

Таким образом, [Закон](#) о погребении (в частности, [статьи 9, 10](#) Закона о погребении) предусматривает как безвозмездное оказание ритуальных услуг специализированной службой органа местного самоуправления, так и осуществление погребения за свой счет с последующим получением социального пособия. В последнем случае супругам, близким родственникам и другим лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего родственника, могут быть оказаны ритуальные услуги (в том числе услуги по погребению) любым лицом, оказывающим данного рода услуги и организующим свою деятельность в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения согласно [статье 17](#) Закона о погребении.

Вместе с тем, оказание специализированной организацией услуг по гарантированному перечню на безвозмездной основе не исключает возможности оказания специализированной организацией на платной основе услуг, не входящих в гарантированный перечень, а также оказание на платной основе услуг из гарантированного перечня в случае, если лицо, обратившееся за оказанием данных услуг, получило социальное пособие на погребение.

В соответствии с [пунктом 1 статьи 1](#) и [пунктом 1 статьи 421](#) Гражданского кодекса Российской Федерации граждане и юридические лица свободны в заключении договора.

Таким образом, граждане, реализующие волю умершего, свободны в выборе лица, оказывающего ритуальные услуги, в том числе услуги по погребению.

Следует отметить, что [Закон](#) о погребении после исключения из него [статьи 28](#) «Лицензирование деятельности по оказанию услуг по погребению», согласно которой лицензиатами могли быть юридические лица независимо от их организационно-правовой формы, а также физические лица,

осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, до настоящего времени не дополнен положениями, запрещающими иным хозяйствующим субъектам оказывать данные услуги.

Деятельность по оказанию ритуальных услуг, в том числе услуг по погребению, безусловно осуществляется на конкурентном рынке. При этом товаром на данном рынке выступают как услуги, оплачиваемые за счет средств родственников умерших, так и услуги, стоимость которых возмещается специализированной службе из средств соответствующего бюджета.

Таким образом, системный анализ норм Федерального закона № 8-ФЗ показывает, что услуги по погребению могут быть оказаны любым хозяйствующим субъектом, осуществляющим деятельность на рынке предоставления ритуальных услуг, а органы местного самоуправления и специализированные службы не вправе препятствовать лицам, исполняющим волеизъявление умершего, либо иным лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, в выборе исполнителя для оказания ритуальных услуг, а также препятствовать хозяйствующим субъектам осуществлять деятельность в сфере предоставления ритуальных услуг. Статус специализированной службы не предоставляет хозяйствующему субъекту каких-либо преимуществ, равно как и отсутствие у хозяйствующего субъекта такого статуса не препятствует осуществлению деятельности по организации похорон и оказанию всего спектра связанных с ними услуг.

Согласно части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Согласно правовой позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенной в [постановлении](#) от 05.04.2011 № 14686/10, достаточным основанием для вывода о нарушении [части 1 статьи 15](#) Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Таким образом, действия Законодательного собрания Нижегородской области являются нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите

конкуренции, выразившиеся в принятии Закона Нижегородской области от 05.10.2017 №124-З «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О погребении и похоронном деле в Нижегородской области».

Данный вывод также подтвержден судебной практикой (Постановление Высшего арбитражного суда РФ от 23.09.2007 №12027/07 по делу №А33-9227/2006, Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 22.08.2016 №Ф01-3268/2016 по делу №А17-2720/2015 и т.п.).

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 23, частями 1, 5 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49, статьи 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,
Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Законодательное собрание Нижегородской области (ИНН 5260033896, ОГРН 1025203041797) нарушившим часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.
2. Выдать Законодательному собранию Нижегородской области предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии:

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу №2800-ФАС52-10/17

12 марта 2018 года

г. Нижний

Новгород

Комиссия Нижегородского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель
Комиссии:

- заместитель руководителя Управления;

Члены Комиссии:

- начальник отдела контроля органов государственной власти;
- заместитель начальника отдела контроля органов государственной власти,

руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) на основании своего Решения от 12 марта 2018 года (в полном объеме решение изготовлено 26 марта 2018 года) по делу №2800-ФАС52-10/17 о нарушении Законодательным Собранием Нижегородской области (603082, г.Н.Новгород, Кремль, корпус 2) части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в присутствии представителей сторон:

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Законодательному Собранию Нижегородской области (ИНН 5260033896, ОГРН 1025203041797) прекратить нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, а именно: **в срок до 27 апреля 2018 года** отменить или внести изменения в пункт 1 статьи 1, пункт 2 статьи 1, абзац 9 пункта 3 статьи 1 Закона Нижегородской области от 05.10.2017 №124-З «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О погребении и похоронном деле в Нижегородской области».

Председатель Комиссии

Члены
Комиссии:

О выполнении настоящего Предписания сообщить в антимонопольный орган не позднее пяти дней со дня его выполнения.