

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 055/01/15-969/2021

о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения

АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

08.10.2021

г. Омск

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Омской области (далее – Омское УФАС России) проведена плановая проверка соблюдения требований Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) Администрацией Большереченского городского поселения Большереченского муниципального района Омской области (далее – Администрация) за период с 01.07.2020 по 30.07.2021 включительно, в ходе которой обнаружены нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, допущенные Администрацией при осуществлении своей деятельности.

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно, является необходимой формой осуществления власти народа, составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения (статья 12, часть 2 статьи 3, часть 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации).

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, государственные гарантии его осуществления устанавливает Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также Закон об общих принципах организации местного самоуправления).

Исходя из положений части 1 статьи 37 Закона об общих принципах организации местного самоуправления местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Пунктом 22 части 1 статьи 14 Закона об общих принципах организации местного самоуправления организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения городского поселения.

Межгосударственный стандарт ГОСТ 32609-2014 «Услуги бытовые. Услуги ритуальные. Термины и определения», введенный в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 11.06.2014 № 551-ст с 01.01.2016 и устанавливающий обязательные для применения в документах термины и определения в области похоронного дела (далее также ГОСТ 32609-2014), определяет ритуальные услуги как результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также деятельность исполнителя по погребению останков, праха умерших или погибших, проведению похорон, содержанию мест захоронений, указывая в примечании, что под ритуальными услугами следует подразумевать похоронные и мемориальные услуги (пункт 2.1.4).

Статья 17 Закона об общих принципах организации местного самоуправления содержит перечень полномочий, которыми обладают органы местного самоуправления в целях

решения вопросов местного значения, не являющийся исчерпывающим, поскольку по вопросам, отнесенным в соответствии со статьями 14, 15 и 16 Закона об общих принципах организации местного самоуправления к вопросам местного значения, федеральными законами, уставами муниципальных образований также могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов местного значения (подпункт 9 части 1, часть 1.1 статьи 17).

При этом из положений части 3 статьи 17 и части 1 статьи 2 Закона об общих принципах организации местного самоуправления следует, что решение вопросов местного значения осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления.

Отношения, связанные с погребением умерших, регулирует Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее также Закон о погребении), который устанавливает гарантии погребения умершего с учетом волеизъявления, выраженного лицом при жизни, и пожелания родственников; гарантии предоставления материальной и иной помощи для погребения умершего; санитарные и экологические требования к выбору и содержанию мест погребения; основы организации похоронного дела в Российской Федерации как самостоятельного вида деятельности (статья 1).

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о погребении законодательство Российской Федерации о погребении и похоронном деле состоит из Закона о погребении и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Омским УФАС России установлено, что 16.10.2020 Администрацией принято постановление № 41, которым утвержден административный регламент предоставления муниципальной услуги «Выдача разрешения на захоронение и подзахоронение (перезахоронение) на общественном муниципальном кладбище Большереченского городского поселения Большереченского муниципального района Омской области» (далее также Административный регламент № 41).

Из положений пунктов 1.1, 1.2 Административного регламента № 41 следует, что данный регламент устанавливает стандарт предоставления муниципальной услуги, состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур предоставления муниципальной услуги, требования к порядку их выполнения, формы контроля за исполнением регламента, досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего муниципальную услугу, а также его должностных лиц и муниципальных служащих.

Заявителями, в отношении которых предоставляется муниципальная услуга, являются юридические или физические лица: супруги, близкие родственники, иные родственники, законные представители или иные лица, взявшие на себя обязанность осуществить погребение умершего (далее также Заявитель).

Согласно пункту 1.3.2 Административного регламента № 41 информирование по вопросам предоставления муниципальной услуги осуществляют специалисты МУП «Зеленое строительство».

Специалисты Предприятия осуществляют информирование Заявителей по следующим направлениям:

- о местоположении и графике работы Предприятия;
- об адресах электронной почты Предприятия;
- о порядке получения информации по вопросам предоставления муниципальной услуги;

- о перечне документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги;
- о времени, порядке и сроках приема и выдачи документов;
- о порядке предоставления муниципальной услуги;
- о ходе предоставления муниципальной услуги.

Согласно пункту 2.2 Административного регламента № 41 предоставление муниципальной услуги осуществляется МУП «Зеленое строительство».

Пункт 2.3 Административного регламента № 41 устанавливает, что результатом предоставления муниципальной услуги является:

- выдача разрешения на захоронение и подзахоронение (перезахоронение) на общественном муниципальном кладбище;
- отказ в выдаче разрешения на захоронение подзахоронение (перезахоронение) на общественном муниципальном кладбище с указанием причины такого отказа.

Исходя из пункта 3.1 Административного регламента № 41 предоставление муниципальной услуги включает в себя следующие административные процедуры:

- прием и регистрация заявления и прилагаемых к нему документов, рассмотрение заявления и документов специалистом Предприятия;
- выдача разрешения на захоронение и подзахоронение (перезахоронение) на общественном муниципальном кладбище, либо отказ в выдаче разрешения на захоронение и подзахоронение (перезахоронение) на общественном муниципальном кладбище с указанием причины такого отказа.

Необходимо отметить, что согласно подпункту 3.2.2 пункта 3.2 Административного регламента № 41 в рамках процедуры «прием и регистрация заявления и прилагаемых к нему документов, рассмотрение заявления и документов специалистом Предприятия» специалист Предприятия также совместно с заявителем выезжает на общественное муниципальное кладбище для определения места захоронения и отвода земельного участка.

Между тем, часть 2 статьи 11 Земельного кодекса Российской Федерации предусматривает, что именно органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Положения частей 4, 5 статьи 16 Закона о погребении также устанавливают, что предоставление земельного участка для размещения места погребения должно осуществляться органами местного самоуправления.

Статьями 18, 25 Закона о погребении предусмотрено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, а организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

Из системного толкования статей 18, 25 Закона о погребении следует, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, порядок их деятельности, определяется органами местного самоуправления.

Таким образом, выделение земельных участков для захоронения, учет и регистрация захоронений, регистрация надгробных сооружений, регистрация семейных (родовых) захоронений, выдача разрешений на захоронение тел (останков) умерших, погибших, должны осуществляться органами местного самоуправления.

Реализация требований статьи 18 Закона о погребении исключает возможность передачи отдельным хозяйствующим субъектам полномочий органа местного самоуправления в части организации похоронного дела.

Аналогичная правовая позиция отражена в Постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 23.09.2014 № Ф09-6512/14 по делу № А07-838/2014.

Постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 30.05.2016 по делу № А79-6409/2015 установлено, что передача хозяйствующему субъекту функции по отводу каждого земельного участка под захоронение действующим законодательством не предусмотрена.

Постановлением ФАС Северо-Западного округа от 31.05.2012 по делу № А13-5947/2011 установлено, что к полномочиям органов местного самоуправления помимо выделения земельного участка под кладбище относится также и предоставление отдельного участка на территории общественного кладбища.

Статья 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее также Закон о защите конкуренции) устанавливает запрет на акты и действия (бездействие) органов местного самоуправления, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещает органам местного самоуправления наделять хозяйствующий субъект функциями и правами указанного органа.

Достаточным основанием для вывода о нарушении статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Хозяйствующий субъект в понимании Закона о защите конкуренции – это коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации (пункт 5 статьи 4).

Таким образом, Омским УФАС России установлено, что Административный регламент № 41, содержит положения, предусматривающие наделение МУП «Зеленое строительство» функциями и полномочиями органа местного самоуправления, что содержит в себе признаки нарушения, предусмотренного частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного, в соответствии со статьей 39.1 Закона о защите конкуренции Омское УФАС России

предупреждает

Администрацию Большереченского городского поселения Большереченского муниципального района Омской области о необходимости прекращения вышеуказанных действий, которые могут привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции, путем отмены постановления Администрации Большереченского городского поселения Большереченского муниципального района Омской области от 16.10.2020 № 41 «Об утверждении административного регламента по предоставлению муниципальной услуги «Выдача разрешения на захоронение и подзахоронение (перезахоронение) на общественном муниципальном кладбище Большереченского городского поселения

Большереченского муниципального района Омской области», а также недопущения наделения функциями и полномочиями органа местного самоуправления хозяйствующих субъектов.

Настоящее предупреждение подлежит исполнению в течение 10 календарных дней со дня получения настоящего предупреждения.

О выполнении настоящего предупреждения Администрации Большереченского городского поселения Большереченского муниципального района Омской области необходимо сообщить в Омское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, с приложением подтверждающих документов.

Руководитель управления

<...>