

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 71-07/17

О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ, КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ

ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

«25» августа 2017 года г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) рассмотрено заявление индивидуального предпринимателя <...>. по вопросу соблюдения Администрацией Магнитского городского поселения (далее – Администрация) и ИП <...>. антимонопольного законодательства при организации похоронного дела на территории Магнитского городского поселения.

В ходе рассмотрения документов и материалов, установлено следующее.

Решением Совета депутатов Магнитского городского поселения № 73 от 06.11.2014 утверждено «Положение об организации содержания исторически сложившихся мест захоронения» (далее – Положение).

1. Пунктом 2.1 Положения определены основные понятия и определения, используемые в Положении, в том числе:

- регистрация захоронения – запись о захоронении умершего в книге регистрации (учета) захоронений, осуществляемая специализированной службой по вопросам похоронного дела – муниципальным учреждением на основании свидетельства о смерти;

- справка о захоронении – документ установленной формы, выдаваемый специализированной службой по вопросам похоронного дела – муниципальным учреждением, лицу, ответственному за захоронение в соответствии с записями, содержащимися в книге регистрации (учета) захоронений и подтверждающими факт захоронения умершего на конкретном кладбище.

- специализированная служба по вопросам похоронного дела – муниципальное учреждение, не осуществляющее приносящий ему доход деятельность, созданные органами местного самоуправления, а также индивидуальные предприниматели, юридические лица, предоставляющие

ритуальные услуги.

На основании изложенного можно сделать вывод, что регистрация захоронений и выдача справок о захоронении на территории Магнитского городского поселения осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела, под которой в том числе понимаются индивидуальные предприниматели и юридические лица, предоставляющие ритуальные услуги.

Вместе с тем, пунктом 4.6 Положения установлено, что справка о захоронении, выдаваемая организацией, отвечающей за содержание кладбища, лицу, ответственному за захоронение, должна содержать данные, соответствующие записям книги регистрации (учета) захоронений и подтверждающие факт захоронения умершего (погибшего) на конкретном кладбище.

Оформление документов на погребение умерших (погибших) осуществляется в рабочие дни с 08.00 до 17.00 часов организацией, отвечающей за содержание кладбищ (пункт 4.11 Положения).

Пунктом 4.10 Положения установлено, что оформление документов на отвод земельных участков для погребения умерших (погибших) осуществляется в рабочие дни с 08.00 до 17.00 организацией, отвечающей за содержание кладбища.

Предоставление земельного участка для погребения умершего непосредственно на кладбище производится на безвозмездной основе работником, представляющим организацию, отвечающую за содержание кладбища в соответствии с выданной справкой о захоронении (пункт 4.12 Положения).

Согласно пункту 23 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2013 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесено к вопросам местного значения городского поселения. При этом в соответствии со статьей 2 названного Закона решение вопросов местного значения осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно.

Согласно частям 1, 2 статьи 25 Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон о погребении) гарантии осуществления погребения умершего в соответствии с Законом о погребении реализуются путем организации в Российской Федерации похоронного дела как самостоятельного вида деятельности. Организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

Согласно части 1 статьи 9 Закона о погребении супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, гарантируется оказание на безвозмездной основе следующего перечня услуг по погребению (гарантированный перечень услуг):

- 1) оформление документов, необходимых для погребения;
- 2) предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения;
- 3) перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий);
- 4) погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).

Услуги по погребению, указанные в пункте 1 настоящей статьи, оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела (часть 2 указанной статьи).

Полномочия, предусмотренные Положением (регистрация захоронений и выдача справок о захоронении), не относятся к услугам, предоставляемым специализированной службой по вопросам похоронного дела в соответствии с гарантированным перечнем, и являются полномочиями органов местного самоуправления.

Кроме того, пунктом 4.11 Положения предусмотрено также, что оформление документов на погребение осуществляется организацией, отвечающей за содержание кладбищ. В то время как в соответствии с частью 1 статьи 9 Закона о погребении указанная услуга должна предоставляться в рамках гарантированного перечня услуг по погребению специализированной службой по вопросам похоронного дела.

В соответствии с частями 1, 4 статьи 18 Закона о погребении ведение общественными кладбищами и определение порядка деятельности общественных кладбищ относится к компетенции органов местного самоуправления. Возможность передачи общественных кладбищ, включая передачу земельных территорий, занятых общественными кладбищами, в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта действующим законодательством не предусмотрена.

Пунктом 4 статьи 16 Закона о погребении установлено, что предоставление земельного участка для размещения места погребения осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с земельным законодательством, а также в соответствии с проектной документацией, утвержденной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Согласно подпункту «б» пункта 1 части 3 статьи 4 Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (далее –

Закон об архивном деле), к полномочиям муниципального образования в области архивного дела относятся хранение, комплектование (формирование), учет и использование архивных документов и архивных фондов муниципальных унитарных предприятий, включая казенные предприятия, и муниципальных учреждений. Частью 4 данной статьи предусмотрено, что органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов осуществляют деятельность в области архивного дела согласно полномочиям по решению вопросов местного значения, установленным Законом № 131-ФЗ.

Согласно статье 3 Закона об архивном деле, архивный документ – материальный носитель с зафиксированной на нем информацией, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и подлежит хранению в силу значимости указанных носителя и информации для граждан, общества и государства.

Из изложенного следует, что деятельность в области архивного дела, в том числе по оформлению документов, связанных с погребением (удостоверений о захоронении, справок о месте захоронений), должна осуществляться органами местного самоуправления.

Соответственно, оформление документов, связанных с погребением, регистрация захоронений не должно осуществляться хозяйствующим субъектом, поскольку в соответствии с действующим законодательством общественные кладбища, находящиеся в ведении органов местного самоуправления, не могут быть предоставлены в ведение хозяйствующему субъекту.

Согласно части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается 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 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом от 30 октября 2007 года № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

Наделение хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления, делегирование ему полномочий по решению вопросов местного значения не только не предусмотрено действующим законодательством, но и прямо запрещено частью 3 статьи 15 Закона о

защите конкуренции.

Норма части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции содержит прямой безусловный запрет на совмещение одним лицом властных полномочий и осуществление предпринимательской деятельности, то есть наличие обстоятельств, описанных в данной норме, признается нарушением статьи 15 названного закона вне зависимости от каких-либо последствий, наступивших либо возможных вследствие таких обстоятельств (ущемление чьих-либо интересов, ограничение, недопущение или устранение конкуренции и т.д.).

В соответствии с пунктом 3 статьи 9 Закона о погребении стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела за счет средств соответствующих бюджетов, фондов.

Согласно пункту 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции хозяйствующим субъектом являются: 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.

Таким образом, специализированная служба по вопросам похоронного дела, независимо от ее организационно-правовой формы, осуществляет возмездную деятельность по оказанию ритуальных услуг на территории муниципального образования, то есть является участником соответствующего рынка и хозяйствующим субъектом в понимании пункта 5 части 4 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, действия Совета депутатов по наделению хозяйствующих субъектов – специализированной службы или организации, отвечающей за содержание кладбища, функциями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения по организации похоронного дела путем утверждения абзацев 22, 27 пункта 2.1, пункта 4.6 Положения, а также по наделению хозяйствующего субъекта – организации, отвечающей за содержание кладбища функциями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения по ведению кладбищами путем утверждения пунктов 4.10, 4.12 Положения содержат признаки нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с частью 1 статьи 29 Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) органы

местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с настоящим Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших.

Вместе с тем, абзацем 26 пункта 2.1 Положения предусмотрено, что «специализированная служба по вопросам похоронного дела – муниципальное учреждение, не осуществляющее приносящий ему доход деятельность, созданные органами местного самоуправления, а также индивидуальные предприниматели, юридические лица, предоставляющие ритуальные услуги».

Индивидуальные предприниматели - физические лица, зарегистрированные в установленном порядке и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, главы крестьянских (фермерских) хозяйств (часть 2 статьи 11 Налогового кодекса РФ).

Следовательно, индивидуальные предприниматели – это лица, самостоятельно осуществляющие предпринимательскую деятельность.

Таким образом, индивидуальные предприниматели не могут быть созданы органами местного самоуправления, следовательно, наделение индивидуального предпринимателя статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела является нарушением части 1 статьи 29 Закона о погребении.

Кроме того, из содержания указанного абзаца Положения не следует, что иные юридические лица, предоставляющие ритуальные услуги, должны быть созданы муниципальным образованием в целях осуществления функций специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе путем создания преимущественных условий осуществления деятельности отдельным хозяйствующим субъектам, дискриминационных условий (пункт 8 указанной части).

Согласно пункту 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Создание конкретному хозяйствующему субъекту преимуществ в осуществлении предпринимательской деятельности является достаточным основанием для признания таких действий нарушающими положения антимонопольного законодательства, в частности, части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции целями закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции определено, что одним из признаков ограничения конкуренции является сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке.

Положения данной нормы части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции направлены, в том числе на защиту неопределенного круга лиц.

Таким образом, принятие Советом депутатов Магнитского городского поселения абзацев 22, 27 пункта 2.1, пунктов 4.6, 4.10, 4.12 Положения в части наделения специализированной службы и организации, отвечающей за содержание кладбища, функциями органа местного самоуправления, противоречат части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

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, 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.

В связи с наличием в действиях Совета депутатов Магнитского городского поселения признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, Челябинское УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждает Совет депутатов Магнитского городского поселения о необходимости прекращения указанных действий, для чего Совету депутатов Магнитского городского поселения необходимо совершить действия, направленные на устранение причин и условий, способствовавших возникновению нарушения антимонопольного законодательства, и принять меры по устранению последствий такого нарушения **в срок до 01.12.2017** путем приведения Положения о содержании исторически сложившихся мест захоронения на территории Магнитского городского поселения, утвержденного решением Совета депутатов Магнитского городского поселения № 73 от 06.11.2014 г., в соответствие с требованиями действующего законодательства, а именно исключить абзацы 22, 26, 27 пункта 2.1, пункты 4.6, 4.10, 4.12 Положения.

О выполнении настоящего предупреждения сообщить в Челябинское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, с приложением подтверждающих документов (надлежащим образом заверенные копии решений о приведении Положения в соответствие с требованиями действующего законодательства, а также сведения об опубликовании указанных решений на официальном сайте).

В соответствии с частью 5 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении.

Согласно части 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

Частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции установлено, что 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.