

## РЕШЕНИЕ

г. Архангельск

дело № 31-11

Резолютивная часть решения оглашена 18 июля 2011 года

Решение изготовлено в полном объеме 20 июля 2011 года

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

Председатель - Бугаев Д.В.	Заместитель руководителя управления, начальник отдела антимонопольного контроля
Член комиссии - Красильникова Е.И.	И.о. начальника отдела контроля органов власти
Член комиссии - Шахов А.Ю.	Главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти
Член комиссии - Касаткин В.В.	Специалист-эксперт отдела контроля органов власти

рассмотрела дело № 31-11, возбужденное в отношении Собрания депутатов МО «Котлас» по признакам нарушения части 1, 3 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции»,

### УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области поступило 10.05.2011 обращение гражданина Харионовского А.Е.

Заявитель указал, что Положение о ритуальных услугах на территории МО «Котлас», утвержденное Решением Собрания депутатов МО «Котлас» от 22.05.2003 № 265, противоречит требованиям антимонопольного законодательства, а именно: абзац 1 раздела «Оборудование и эксплуатация территории», согласно которому, копка могилы и захоронение производится только работниками специализированной службы.

06.06.2011 в отношении Собрания депутатов МО «Котлас» было возбуждено дело по признакам нарушения части 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» по факту определения в соответствии с Положением о ритуальных услугах МО «Котлас» специализированной службы в качестве единственного лица, осуществляющего оказание услуг по погребению

(копка могилы и захоронение), и наделения специализированной службы функциями органа местного самоуправления по отводу земельного участка для размещения конкретного места захоронения, по ведению регистрации и учета произведенных захоронений, резервированию участка для дальнейшего погребения супруга или родственника, осуществлению контроля за соблюдением порядка захоронения на кладбищах, по хранению журнала учета захоронений.

В соответствии с ходатайством Собрания Депутатов МО «Котлас», Администрации МО «Котлас», МП «Ритуальные услуги» рассмотрение дела было отложено на 18.07.2011.

Решением Собрания депутатов МО «Котлас» от 30.06.2011 № 224-456-р в Положение о ритуальных услугах на территории МО «Котлас» были внесены изменения.

Заявитель полагает, что Положение о ритуальных услугах на территории МО «Котлас» в редакции решения Собрания депутатов МО «Котлас» от 30.06.2011 № 224-456-р не позволяет хозяйствующим субъектом, не наделенным статусом специализированной службы, оказывать услуги по погребению.

18.07.2011 дело рассмотрено в отсутствие заявителя, ответчика и заинтересованных лиц, надлежащим образом уведомленных о времени и месте рассмотрения дела.

Комиссия рассмотрела дело с учетом следующего.

На момент возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства на территории муниципального образования «Котлас» действовало Положение о ритуальных услугах на территории МО «Котлас», утвержденное решением Собрания депутатов МО «Котлас» от 22.05.2003 № 265, в редакции решения Собрания депутатов МО «Котлас» от 27.05.2010 № 120-241-р (далее Положение).

Разделом «Порядок предоставления гарантированного перечня услуг по погребению» было установлено, что если погребение осуществляется за счет средств граждан, специализированная служба по вопросам похоронного дела оформляет и выдает номер на кладбище.

В разделе «Оборудование и эксплуатация территории» было отражено, что во исполнение статьи 17 Федерального закона РФ «О погребении и похоронном деле» копка могилы и захоронение производится только работниками специализированной службы.

Регистрацию и учет всех захоронений на территории кладбища ведет специализированная служба. Запись о каждом захоронении вносится смотрителем кладбища в специальный журнал, который должен быть пронумерован, прошнурован и скреплен печатью предприятия.

При погребении умершего на кладбище предоставляется участок земли размером 2,0x2,5 м. По письменному заявлению граждан балансодержателю кладбища участок может быть увеличен с резервированием до 2,0x3,5 м или 2,0x5,0 м для дальнейшего погребения умершего супруга или родственника. Все работы на кладбищах, связанные с установкой (заменой) оградок, могут производиться

только после согласования со специализированной службой после регистрации в книге регистрации установки оградок... Книга регистрации установки оградок ведется и хранится специализированной службой.

В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» целями настоящего Федерального 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.

Согласно статье 4 Федерального закона «О защите конкуренции», товаром признается объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот. 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.

Рынок ритуальных услуг муниципального образования «Котлас» определяется как сфера реализации услуг по погребению умерших в административно-территориальных границах данного муниципального образования.

Товаром на данном рынке выступают как услуги, оплачиваемые за счет родственников умерших, так и услуги, стоимость которых возмещается специализированной службе за счет средств соответствующего бюджета.

В соответствии с частью 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 органам или организациям, 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 необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами; установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары.

Частью 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «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.

Федеральным законом от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения отнесены к вопросам местного значения муниципального образования.

В силу статьи 25 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение и оказание услуг по погребению возложено на специализированные службы по вопросам похоронного дела, создаваемые органами местного самоуправления.

Статьей 29 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» определено, что органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с настоящим Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших.

Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления районов, поселений и городских округов.

При этом, статья 49 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает 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.

Устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями.

Статья 6 указанного закона устанавливает, что исполнителями волеизъявления умершего являются лица, указанные в его волеизъявлении, при их согласии взять на себя обязанность исполнить волеизъявление умершего. В случае отсутствия в волеизъявлении умершего указания на исполнителей волеизъявления, либо в случае их отказа от исполнения волеизъявления умершего, оно осуществляется супругом, близкими родственниками, иными родственниками либо законным представителем умершего. В случае мотивированного отказа кого-либо из указанных 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.

То есть, погребение умершего осуществляется непосредственно специализированной службой по вопросам похоронного дела только в случае мотивированного отказа лиц, указанных в статье 6 закона «О погребении и

похоронном деле», от исполнения волеизъявления умершего.

На основании 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 установленного перечня услуг по погребению.

Государство гарантирует предоставление определенного перечня услуг по погребению, и определяет субъекта, предоставляющего данные услуги на безвозмездной основе – специализированная служба по вопросам похоронного дела.

Таким образом, лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, предоставлено право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению.

Следовательно, хозяйствующие субъекты, не обладающие статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, вправе оказывать услуги по погребению.

Указанное обстоятельство подтверждается правовой позицией Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенной в [Постановлении](#) от 23.09.2008 № 12027/07.

В соответствии с Положением о ритуальных услугах на территории МО «Котлас» (в ред. от 27.05.2010) возможность копки могилы и осуществления захоронения была предоставлена исключительно работниками специализированной службы, что исключает возможность иных хозяйствующих субъектов, действующих на рынке ритуальных услуг, оказывать услуги по захоронению.

Таким образом, Собрание депутатов МО «Котлас» приняло акт, который мог привести к ограничению (устранению) конкуренции, в том числе в виде установления для приобретателей ритуальных услуг ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют услуги по захоронению, а также определило обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта (специализированной службы) в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на рассматриваемом товарном рынке, что противоречит требованиям части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Под наделением хозяйствующего субъекта функциями и правами органа местного самоуправления в данном случае следует понимать наделение его контрольно-распорядительными функциями в отношении места погребения: функциями по определению места захоронения конкретного умершего, осуществления контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах, регистрации захоронений.

Положением о ритуальных услугах на территории МО «Котлас» (в ред. от 27.05.2010) было установлено, что специализированная служба по вопросам похоронного дела оформляет и выдает номер на кладбище, ведет регистрацию и

учет всех захоронений на территории кладбища, резервирует участки на кладбище для дальнейшего погребения умершего супруга или родственника, согласовывает и ведет учет работ по установке оградок.

Наделение специализированной службы функциями органа местного самоуправления, а именно: функциями по отводу земельного участка для размещения конкретного места захоронения, по ведению регистрации и учета произведенных захоронений, резервированию участка для дальнейшего погребения супруга или родственника, осуществлению контроля за соблюдением порядка захоронения на кладбищах, по хранению журнала учета захоронений, может создать преимущественные условия для деятельности предприятия как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на том же рынке услуг, что противоречит требованиям части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Комиссия также принимает во внимание следующее.

На основании протеста Котласской межрайонной прокуратуры, решением Собрания депутатов МО «Котлас» от 30.06.2011 № 224-456-р в Положение о ритуальных услугах на территории МО «Котлас» были внесены изменения.

Редакция раздела «Порядок предоставления гарантированного перечня услуг по погребению» не предусматривает оформление и выдачу специализированной службой по вопросам похоронного дела номера на кладбище.

Раздел «Оборудование и эксплуатация территории» предусматривает, что захоронения подлежат обязательной регистрации и учету. Администрацией МО «Котлас» устанавливается порядок выделения мест захоронения, регистрации и учета захоронений, правила благоустройства территории кладбища. Специализированная служба по вопросам похоронного дела осуществляет погребение умершего и оказание услуг по погребению. При погребении умершего на кладбище предоставляется участок земли, гарантирующий погребение на этом же участке земли супруга или близкого родственника... Все работы на кладбищах, связанные с установкой (заменой) оградок, могут производиться только после согласования в порядке, устанавливаемом администрацией.

С учетом изложенного, Положение о ритуальных услугах на территории МО «Котлас», в редакции решения Собрания депутатов МО «Котлас» от 30.06.2011 № 224 456-р, не содержит положений о наделении специализированной службы контрольно-распорядительными функциями органа местного самоуправления в отношении места погребения.

Фраза: «Специализированная служба по вопросам похоронного дела осуществляет погребение умершего и оказание услуг по погребению» не подразумевает запрета иным хозяйствующим субъектам, действующим на рынке ритуальных услуг, оказывать услуги по захоронению; не устанавливает для приобретателей ритуальных услуг ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют услуги по захоронению.

На основании изложенного, необходимость в выдаче Собранию депутатов МО «Котлас» предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, отсутствует.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства,

### **РЕШИЛА:**

1. Признать Собрание депутатов МО «Котлас» нарушавшим требования части 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Правонарушение выразилось в определении в соответствии с Положением о ритуальных услугах МО «Котлас», утвержденным решением Собрания депутатов МО «Котлас» от 22.05.2003 № 265 (в ред. от 27.05.2010), специализированной службы в качестве единственного лица, осуществляющего оказание услуг по погребению (копка могилы и захоронение), и наделении специализированной службы функциями органа местного самоуправления по отводу земельного участка для размещения конкретного места захоронения, по ведению регистрации и учета произведенных захоронений, резервированию участка для дальнейшего погребения супруга или родственника, осуществлению контроля за соблюдением порядка захоронения на кладбищах, по хранению журнала учета захоронений.

2. Предписание не выдавать, поскольку на основании протеста Котласской межрайонной прокуратуры, решением Собрания депутатов МО «Котлас» от 30.06.2011 № 224-456-р в Положение о ритуальных услугах на территории МО «Котлас» внесены изменения.

3. Основания для возбуждения дела об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена статьей 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, отсутствуют.

В соответствии со статьей 52 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» решение антимонопольного органа может быть обжаловано в Арбитражный суд Архангельской области в течение трех месяцев со дня принятия решения, в порядке, предусмотренном статьей 198 Арбитражного процессуального Кодекса Российской Федерации.