

Исх. №АШ-06/109 от 11.01.2023 г.

В Татарстанское УФАС России поступило письмо Прокуратуры Республики Татарстан (вх. №12611 от 05.10.2022) во вопросам бездействия органов местного самоуправления в сфере организации ритуальных услуг.

По итогам рассмотрения поступившей информации Татарстанским УФАС России было установлено следующие.

19 октября 2012 года Решением Альметьевского городского Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан №75 были утверждены Правила содержания мест погребения в городе Альметьевске (далее – Правила).

В пункте 1.3 Правил дается определение специализированной службе – это организация, на которую местным исполнительным комитетом возложены обязанности по обеспечению функционирования мест погребения, предоставления земельного участка на территории кладбища для погребения умершего, перезахоронения, ведения учета захоронений, осуществления контроля за погребением, ухода за могилами, иной деятельности на местах погребения, изготовления, продажи и доставки ритуально-похоронных изделий.

Специализированная служба осуществляет следующие функции:

- оформляет заказы на погребение на кладбищах (пункт 2.2 Правил);
- оформляет отвод земельных участков для погребения на открытых кладбищах (пункт 2.3 Правил);
- выдает разрешение на погребение на свободном месте родственного захоронения гражданам (организациям), на которых зарегистрированы могилы, а также выдает разрешение на погребение урн с прахом (пункт 2.6 Правил);
- выдает разрешение на погребение в родственные могилы, на которые отсутствуют архивные документы, или на свободные места в оградах с таким могилами (пункт 2.8 Правил);
- осуществляет регистрацию погребений в книгу установленной формы, а также осуществляет хранение книг регистраций погребений (пункт 2.12 Правил);
- согласовывает установку и замену надмогильных сооружений (пункт 2.13 Правил);
- выдает письменные предупреждения гражданам, установившим без разрешения специализированной службы надмогильных сооружений, о необходимости устранения допущенных нарушений, осуществляет демонтаж надмогильных сооружений, установленных с нарушением (пункт 2.19 – 2.21 Правил);
- осуществляет уборку мест общего пользования, вывоз мусора, спил и вывоз поваленных и/или аварийных древесных насаждений (пункт 2.22 Правил).
- осуществляет контроль за состоянием могил и надмогильных сооружений (пункт 4.3 Правил);
- выдает разрешение на погребение умершего в существующую могилу по прошествии не менее 15 лет с момента предыдущего захоронения (пункт 4.4 Правил);
- выдает разрешение на осуществление на территории кладбищ торговли цветами,

предметами ритуального назначения и материалами благоустройства могил (пункт 5.3 Правил);

- разрешает имущественные и другие споры (пункт 5.4 Правил).

В пункте 3.1 Правил указаны обязанности специализированной службы при реализации своих функций.

Однако возложенные на специализированную службу функции не согласуются с действующем законодательством, поскольку возложенные функции и полномочия являются по своему характеру властно-распорядительными функциями органа местного самоуправления и не могут быть переданы специализированной службе.

Татарстанским УФАС России было установлено, что на территории Альметьевского муниципального района Республики Татарстан действуют две специализированные организации по вопросам похоронного дела:

- МАУ «Медицинский центр детоксикации «Визит» (ИНН: 1644061389);

- МАУ «Департамент развития» (ИНН: 1644033896).

Согласно пункту 17 части 1 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального района относятся содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и учреждений, осуществлению финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

Согласно статье 3 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» под погребением понимаются обрядовые действия по захоронению тела (останков) человека после его смерти в соответствии с обычаями и традициями, не противоречащими санитарным и иным требованиям. Погребение может осуществляться путем предания тела (останков) умершего земле (захоронение в могилу, склеп), огню (кремация с последующим захоронением урны с прахом), воде (захоронение в воду в порядке, определенном нормативными правовыми актами Российской Федерации).

В силу части 2 статьи 25 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» 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.

Следовательно, нормами Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и

Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» предусматривается возможность для органов местного самоуправления по созданию специализированной службы по вопросам похоронного дела, на которую в силу требований части 1 статьи 9 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» возлагаются обязанности по выполнению (оказанию) определенного законодательством перечня работ (услуг).

В соответствии с частью 1 статьи 9 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» в гарантированный перечень услуг по погребению входит:

- 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).

Таким образом, Федеральный закон от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» содержит исчерпывающий перечень функций специализированных служб по вопросам похоронного дела.

Вместе с тем, системный анализ норм Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» свидетельствует о том, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности, возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, Закон о погребении не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями.

Из указанного следует, что деятельность хозяйствующих субъектов в сфере погребения и похоронного дела должна осуществляться в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства с соблюдением организационных и правовых основ защиты конкуренции в части недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации.

Согласно пункту 7 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» конкуренция - 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.

Товарный рынок представляет собой сферу обращения товаров, как объектов гражданских прав (в том числе работ, услуг, включая финансовые услуги), в границах которой приобретатель может приобрести товар (работу, услугу) (пункт 1, 4 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции»).

Хозяйствующий субъект - 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 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции»).

Вместе с тем, статьей 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» установлен запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации.

Татарстанским УФАС России установлено, что в соответствии с решением Альметьевского городского Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан №75 от 19.10.2012 года, которым были утверждены Правила содержания мест погребения в городе Альметьевске, МАУ «Медицинский центр детоксикации «Визит» и МАУ «Департамент развития» предоставлено право на осуществление разрешительно-согласовательной деятельности, что свидетельствует о наделении указанных учреждений властно-распорядительными функциями.

При этом МАУ «Медицинский центр детоксикации «Визит» и МАУ «Департамент развития» являются хозяйствующими субъектами в понимании пункта 4 статьи 5 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» и оказывают ритуальные услуги в рамках гарантированного перечня услуг по погребению.

Из указанного следует, что, лица, взявшие на себя обязанность по захоронению умерших, в том числе хозяйствующие субъекты, поставлены в зависимость от волеизъявления МАУ «Медицинский центр детоксикации «Визит» и МАУ «Департамент развития», а принятие учреждениями соответствующих решений в рамках предоставленных полномочий имеет правовое значение и влечет последствия для хозяйствующих субъектов, состоящих в конкурентных отношениях с ними.

Пунктами 1 и 4 статьи 18 Закона о погребении установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, данные органы также определяют порядок деятельности общественных кладбищ.

Согласно пункту 2 статьи 25 и пункту 1 статьи 29 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

Из изложенного следует, что ведение дел, управление делами, осуществление руководства делами на общественных кладбищах, организация похоронного дела отнесены Федеральным законом от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» к функциям (полномочиям) органа местного самоуправления.

В силу толкования Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», изложенного в постановлениях Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.09.2008 №12027/07 по делу №А33-9227/2006 и от 18.05.2011 №17206/10 по делу №А76-6041/2010, Определении Верховного Суда Российской Федерации от 27.04.2017 №301-КГ17-4039 по делу №А31-2970/2016, постановлении Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 02.10.2018 по делу №А45-23312/2017, признанного законным Определением Верховного Суда Российской Федерации от и 22.01.2019 №304-КГ18-23409, Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от

25.07.2018 №9-АПГ18-9, постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 23.09.2014 по делу №А07-838/2014 предоставление (отвод) участка земли под захоронение, выдача разрешений на захоронение, ведение учетно-регистрационной работы и др. относятся к административно-распорядительным полномочиям органа местного самоуправления.

Таким образом, нахождение организации похоронного дела в ведении хозяйствующего субъекта и осуществление последним властно-распорядительных функций противоречит законодательству о похоронном деле.

Подобные обстоятельства не согласуются с конституционными принципами обеспечения единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защиты конкуренции, лежащими в основе правового регулирования экономических отношений.

Целями антимонопольного законодательства являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

В соответствии с пунктом 7 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», конкуренция – 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.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №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, если иное не установлено Федеральным законом от 30 октября 2007 года №238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта», Федеральным законом от 1 декабря 2007 года №317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

Под недопущением конкуренции следует понимать такую ситуацию, когда в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) хозяйствующим субъектов, органом власти исключается любая возможность конкуренции.

Ограничение конкуренции подразумевает то, что в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) хозяйствующим субъектов, органом власти существенно снижается возможность конкуренции.

Устранение конкуренции свидетельствует о том, что в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) постепенно устраняется (минимизируется) возможность конкуренции.

Исходя из изложенного, в действиях Альметьевского городского Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан содержатся признаки нарушения части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в незаконном наделении специализированной службы по вопросам похоронного дела, являющейся хозяйствующим субъектом, осуществляющим деятельность по погребению и предоставлению связанных с ним услуг, функцией органа местного самоуправления по ведению дел (управлению делами) на кладбищах города Альметьевск, а именно административно-распорядительными полномочиями, включающими отвод участков под захоронение, оформление заказов на погребение, выдачу разрешений на захоронение, ведение учетно-регистрационной работы, организацию похоронного обслуживания, благоустройства мест захоронений и санитарного состояния кладбищ и принятие иных властных решений, что ограничивает конкуренцию на товарном рынке оказания услуг по погребению и иных связанных с ним услуг в границах города Альметьевск Республики Татарстан ввиду того, что хозяйствующий субъект, наделенный статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, поставлен в преимущественное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, действующими на том же товарном рынке (деятельность таких хозяйствующих субъектов поставлена в зависимость от властно-распорядительных решений должностных лиц специализированной службы по вопросам похоронного дела, состоящей с ними в конкурентных отношениях).

В связи с наличием в действиях Альметьевского городского Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан признаков нарушения части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» в части принятия Решения №75 от 19.10.2012 года, которым были утверждены Правила содержания мест погребения в городе Альметьевске, в соответствии с которыми специализированная служба по вопросам похоронного дела незаконно была наделена функциями органа местного самоуправления по ведению дел (управлению делами) на кладбищах города Альметьевск, а именно административно-распорядительными полномочиями, включающими отвод участков под захоронение, оформление заказов на погребение, выдачу разрешений на захоронение, ведение учетно-регистрационной работы, организацию похоронного обслуживания, благоустройства мест захоронений и санитарного состояния кладбищ и принятие иных властных решений, что ограничивает конкуренцию на товарном рынке оказания услуг по погребению и иных связанных с ним услуг в границах города Альметьевск Республики Татарстан ввиду того, что хозяйствующий субъект, наделенный статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, поставлен в преимущественное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, действующими на том же товарном рынке (деятельность таких хозяйствующих субъектов поставлена в зависимость от властно-распорядительных решений должностных лиц специализированной службы по вопросам похоронного дела, состоящей с ними в конкурентных отношениях), что приводит или может привести к ограничению, недопущению или устранению конкуренции, Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» предупреждает о необходимости прекращения действий (бездействий), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, путем внесения соответствующих изменений в Правила содержания мест погребения в городе Альметьевске, которые были утверждены Решением Альметьевского городского Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан №75 от 19.10.2012 года, а именно исключить из Правил содержания мест погребения в городе Альметьевске положений в соответствии с которыми за специализированной службой по вопросам похоронного дела были закреплены административно-распорядительные функции органа местного

самоуправления в сфере организации ритуальных услуг.

Предупреждение должно быть исполнено в течение 60 дней с момента получения.

О выполнении предупреждения сообщить в Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, представив подтверждающие документы.

<...> – (должностное лицо)