

## РЕШЕНИЕ

по делу №11-01-15-03/560

о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена 26 октября 2011 г.

г. Волгоград

В полном объеме решение изготовлено 10 ноября 2011 г.

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

Председатель Комиссии: **Бурба В.В.** –  
заместитель руководителя управления - начальник  
отдела контроля органов власти;

Члены Комиссии: **Снедкова И.Ю.** - заместитель  
начальника отдела контроля органов власти;

**Иванов И.П.** – старший государственный инспектор  
отдела контроля органов власти,

**Рудаков А.С.** – государственный инспектор отдела  
контроля органов власти,

рассмотрев дело №11-01-15-03/560 по признакам нарушения Фроловской городской Думой (403530, Волгоградская область, г. Фролово, ул. Революционная, 14) и Главой городского округа - город Фролово Волгоградской области (403530, Волгоградская область, г. Фролово, ул. Революционная, 12) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

### УСТАНОВИЛА:

В связи с обнаружением Управлением Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области признаков нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выявленных в ходе проведения плановой проверки Администрации городского округа - город Фролово Волгоградской области, Приказом №670 от 10.10.2011 возбуждено дело в отношении Фроловской городской Думы и Главы городского округа - город Фролово Волгоградской области.

В соответствии п. 23 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон об организации местного самоуправления) к вопросам местного значения городского округа относится организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

По вопросам местного значения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются нормативные акты (ст. 7 Закона об организации местного самоуправления).

Согласно ст. 34 Закона об организации местного самоуправления структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В соответствии со ст. 22 Устава городского округа - город Фролово Волгоградской области, принятого Постановлением Фроловской городской Думы Волгоградской области от 29.06.2005 № 53/651 (далее по тексту – Устав), структуру органов местного самоуправления составляют Фроловская городская Дума, глава городского округа - город Фролово, администрация городского округа - город Фролово, контрольно-счетная палата городского округа - город Фролово.

Согласно п. 1 ст. 44 Устава по вопросам местного значения население городского округа непосредственно, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления городского округа принимают муниципальные правовые акты.

В систему муниципальных правовых актов входят, в том числе нормативные и иные правовые акты Фроловской городской Думы (п. 3 ст. 44 Устава).

Городская Дума по вопросам, отнесенным к ее компетенции федеральными законами, законами Волгоградской области, настоящим Уставом, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения всеми расположенными на территории городского поселения государственными, муниципальными органами и их должностными лицами и соблюдения общественными организациями, предприятиями и учреждениями независимо от их подчиненности и форм собственности и гражданами (п. 6 ст. 23 Устава).

По вопросам своего ведения Городская Дума принимает решения - правовые акты нормативного и иного характера (п. 1 ст. 26 Устава).

В соответствии с пп. 2 п. 1 ст. 35 Устава Глава городского округа - город Фролово подписывает и обнародует в порядке, установленном настоящим Уставом, нормативные правовые акты, принятые городской Думой.

Согласно п. 3 ст. 26 Устава муниципальный нормативный правовой акт, принятый городской Думой, направляется главе городского округа для подписания и обнародования в течение 10 дней. Глава городского округа, исполняющий полномочия главы администрации городского округа, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый городской Думой. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в городскую Думу с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава городского округа отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается городской Думой. Если при

повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством, не менее двух третей, от установленной численности депутатов городской Думы, он подлежит подписанию главой городского округа в течение семи дней и обнародованию.

Решением Фроловской городской Думы от 27.02.2008 № 28/431 утверждено Положение об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения в городском округе город Фролово Волгоградской области (далее - Положение).

Из пояснений Председателя Фроловской городской Думы (от 24.10.2011 №01Д-2/190) следует, что Решение от 27.02.2008 № 28/431 подписано Главой городского округа - город Фролово, но факт опубликования текста решения отсутствует.

В настоящее время проводится подготовительная работа по решению вопроса о признании Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения в городском округе город Фролово Волгоградской области, утвержденного Решением Фроловской городской Думы от 27.02.2008 № 28/431, утратившим силу.

В ходе рассмотрения дела, возбужденного по признакам нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, также установлены признаки нарушения ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в наделении хозяйствующих субъектов, функциями контрольно-распорядительного характера.

Исследовав имеющиеся в деле материалы, выслушав объяснения и доводы лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к следующим выводам.

Институт специализированных служб по вопросам похоронного дела введен федеральным законодательством (статьями 9 и 25 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон о погребении и похоронном деле), Указом Президента Российской Федерации от 29.06.1996 № 1001 «О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших») в целях обеспечения 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.

Системный анализ норм Закона о погребении и похоронном деле свидетельствует, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, [Закон](#) не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями.

Таким образом, [Законом](#) о погребении и похоронном деле лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, предоставлено право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению.

Следовательно, организации или индивидуальные предприниматели, не обладающие статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, имеют права оказывать услуги по погребению.

Данная правовая позиция сформулирована Президиумом Высшего Арбитражного

Суда Российской Федерации в [Постановлении](#) от 23.09.2008 №12027/07.

В результате анализа Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения в городском округе город Фролово Волгоградской области выявлены следующие нормы, применение которых приводит или может привести к ограничению конкуренции на рынке ритуальных услуг:

1. Согласно абз. 10 п. 2.2 Положения непосредственное предоставление гражданам услуг по погребению производят салоны-магазины (магазины) и ритуальные агентства специализированных служб по вопросам похоронного дела в г.Фролово.

Исходя из того, что субъектный состав участников рынка ритуальных услуг не ограничивается созданием специализированных служб по вопросам похоронного дела, следует, что иные хозяйствующие субъекты также вправе заниматься деятельностью по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг, в том числе и погребением.

Таким образом, абз. 10 п. 2.2 Положения вводит ограничение в отношении прав хозяйствующих субъектов на предоставление гражданам услуг по погребению и устанавливает для приобретателей ритуальных услуг ограничение выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют данные услуги, что противоречит п. 3 и п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

2. Согласно пп. 2.3.1 Положения специализированные службы по вопросам похоронного дела в г. Фролово (далее - специализированные службы) имеют право беспрепятственного доступа на территории муниципальных кладбищ г. Фролово с целью реализации своих договорных полномочий по погребению с заказчиком и в соответствии с договорами с организациями, занимающимися содержанием муниципальных кладбищ г. Фролово.

Конституцией Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (п. 1 ст. 8).

Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (п. 1 ст. 8 Конституции РФ).

Организация похорон и предоставление связанных с ними услуг, как вид экономической деятельности относится к объекту классификации в Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности, принятому и введенному в действие Постановлением Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии от 06.11.2001 № 454-ст.

В соответствии с федеральным законодательством специализированные службы по вопросам похоронного дела созданы в целях обеспечения 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.

Вместе с тем оказание специализированной службой по вопросам похоронного

дела услуг по гарантированному перечню на безвозмездной основе не исключает возможности оказания данной службой 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.

Следовательно, беспрепятственный доступ специализированных служб на территорию муниципальных кладбищ г. Фролово создает преимущество при осуществлении ими деятельности, не связанной с оказанием гарантированного перечня услуг по погребению, т.е. при предоставлении услуг, не входящих в гарантированный перечень, на платной основе, а также при оказании на платной основе услуг из гарантированного перечня в случае, если лицо, обратившееся за оказанием данных услуг, получило социальное пособие на погребение, по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на рынке ритуальных услуг, не обладающими статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Таким образом, пп. 2.3.1 Положения вводит ограничение в отношении прав хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынке ритуальных услуг, не обладающих статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, на свободный доступ на территорию муниципальных кладбищ г.Фролово для осуществления своей деятельности, что противоречит п. 3 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

3. В соответствии с пп. 2.3.5 Положения за счет средств бюджета г. Фролово возмещаются затраты на содержание и капитальный ремонт муниципальных кладбищ г. Фролово, расходы на погребение умерших людей, не имеющих родственников или лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение, либо в случае отказа родственников в погребении умершего человека, а также доставку тел умерших людей в отделения судебно-медицинской экспертизы и отделения патологоанатомических бюро.

Из пп. 2.3.5 во взаимосвязи с п. 2.3 Положения следует, что возмещение указанных затрат и расходов за счет средств бюджетных средств производится специализированным службам по вопросам похоронного дела в г. Фролово.

В соответствии со ст. 12 Закона о погребении и похоронном деле погребение умерших (погибших), не имеющих супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела. Стоимость указанных услуг определяется органами местного самоуправления и возмещается в порядке, предусмотренном настоящим законом.

Следовательно, погребение умерших людей, не имеющих родственников или лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение, либо в случае отказа родственников в погребении умершего человека является обязанностью специализированной службы по вопросам похоронного дела и осуществляется за счет бюджетных средств.

Исходя из анализа действующего законодательства содержание мест захоронений и доставка тел умерших людей в отделения судебно-медицинской экспертизы и отделения патологоанатомических бюро не относятся к

непосредственным обязанностям специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Согласно п. 23 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городских округов относится организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Следовательно, содержание мест захоронений относится к компетенции органов местного самоуправления и является муниципальной нуждой.

В соответствии с ч.2 ст.16.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления городского округа вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счет доходов местных бюджетов.

Следовательно, доставку тел умерших людей в отделения судебно-медицинской экспертизы и отделения патологоанатомических бюро можно отнести к иным вопросам, не отнесенным к компетенции органов местного самоуправления, на решение которых городской округ - город Фролово имеет право за счет средств местного бюджета.

Исходя из изложенного, следует, что содержание и капитальный ремонт муниципальных кладбищ г. Фролово, а также доставка тел умерших людей в отделения судебно-медицинской экспертизы и отделения патологоанатомических бюро за счет средств бюджета г. Фролово должны осуществляться хозяйствующими субъектами, определенными на конкурсной основе, в соответствии с требованиями Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Предоставление специализированным службам по вопросам похоронного дела права на выполнение работ по содержанию и капитальному ремонту муниципальных кладбищ г. Фролово и по доставке тел умерших людей в отделения судебно-медицинской экспертизы и отделения патологоанатомических бюро за счет бюджетных средств, без проведения конкурса на право выполнения данных видов работ, противоречит требованиям Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Таким образом, пп. 2.3.5 во взаимосвязи с п. 2.3 Положения, необоснованно препятствует осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, не имеющими статуса специализированных служб по вопросам похоронного дела, по содержанию и капитальному ремонту муниципальных кладбищ г. Фролово, и по доставке тел умерших людей в отделения судебно-медицинской экспертизы и отделения патологоанатомических бюро, с последующим возмещением затрат за счет средств бюджета, что противоречит п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

4. Согласно абз. 3 пп. 2.4.3 Положения на территории г. Фролово для проведения погребения в специализированную службу необходимо предъявить соответствующие документы.

Системный анализ норм [Закона](#) о погребении и похоронном деле свидетельствует, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, указанный Закон не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями. Так, согласно [статье 9](#) данного Закона стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела в десятидневный срок. Вместе с тем в силу [статьи 10](#) Закона в случае, если погребение осуществлялось за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность по погребению умершего, им выплачивается социальное пособие на погребение в размере, равном стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, указанному в [пункте 1 статьи 9](#) Закона о погребении и похоронном деле.

Следовательно, [Законом](#) о погребении и похоронном деле лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, предоставлено право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению.

Соответственно для проведения погребения лицо, взявшее на себя обязанность по погребению умершего, может обратиться с предъявлением соответствующих документов к иному хозяйствующему субъекту, осуществляющему услуги по погребению, не имеющему статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Таким образом, абз. 3 пп. 2.4.3 Положения ограничивает права хозяйствующих субъектов, не имеющих статуса специализированных служб по вопросам похоронного дела, осуществлять погребение умерших граждан и устанавливает для приобретателей ритуальных услуг ограничение выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют данные услуги, что запрещается п. 3 и п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

5. В соответствии с пп. 2.4.7 Положения лицам, указанным в [пп. 2.4.3 п. 2.4 раздела 2](#) настоящего Положения, предоставляется право быть ответственными за участок, нишу, иное место захоронения тела (останков) умершего человека с выдачей соответствующего удостоверения. Указанное право включает в себя возможность быть в дальнейшем похороненным на данном участке захоронения в родственной могиле, а также разрешать через установленный нормативными документами период времени захоронение в указанную могилу родственников или близких умершего человека по предъявлении соответствующего [заявления](#) в специализированную службу согласно приложению 5 к настоящему Положению.

При этом заявление ответственного лица за участок захоронения (приложение 5 к Положению) не соответствует пп. 2.4.7 Положения, т.к. указанное заявление предъявляется в организацию, ответственную за ведение архива и делопроизводства по регистрации захоронений на муниципальных кладбищах г. Фролово, а не в специализированную службу.

В соответствии с ч. 2 ст. 7 [Закона](#) о погребении и похоронном деле исполнение волеизъявления умершего о погребении его тела (останков) или праха на указанном им месте погребения, рядом с ранее умершими гарантируется при наличии на указанном месте погребения свободного участка земли или могилы ранее умершего близкого родственника либо ранее умершего супруга. В иных случаях возможность исполнения волеизъявления умершего о погребении его тела (останков) или праха на указанном им месте погребения определяется специализированной службой по вопросам похоронного дела с учетом места смерти, наличия на указанном им месте погребения свободного участка земли, а также с учетом заслуг умершего перед обществом и государством.

Таким образом, указанной нормой [Закона](#) о погребении и похоронном деле определены обстоятельства, при которых специализированной службой по вопросам похоронного дела определяется возможность исполнения волеизъявления умершего о погребении его тела (останков) или праха на указанном им месте погребения, что не исключает исполнение волеизъявления умершего о погребении его тела (останков) или праха на указанном им месте погребения, рядом с ранее умершими при наличии на указанном месте погребения свободного участка земли или могилы ранее умершего близкого родственника либо ранее умершего супруга, иными хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на рынке ритуальных услуг, не имеющими статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Согласно п. 6 ст. 23 Устава городского округа – город Фролово городская Дума по вопросам, отнесенным к ее компетенции федеральными законами, законами Волгоградской области, настоящим Уставом, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения всеми расположенными на территории городского поселения государственными, муниципальными органами и их должностными лицами и соблюдения общественными организациями, предприятиями и учреждениями независимо от их подчиненности и форм собственности и гражданами.

Неоднозначное понимание действий граждан предусмотренных пп. 2.4.7 Положения (в части предъявления соответствующего заявления в специализированную службу) и формы данного заявления (приложение 5 к Положению) создает преимущество специализированной службе по вопросам похоронного дела по реализации прав ответственного лица за участок захоронения, предусмотренных пп. 2.4.7 Положения, в результате чего вводится ограничение прав хозяйствующих субъектов, не имеющих статуса специализированных служб по вопросам похоронного дела, осуществлять погребение умерших граждан и устанавливает для приобретателей ритуальных услуг ограничение выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют данные услуги, что запрещается п. 3 и п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

6. Согласно пп. 2.4.8 Положения погребение на участках кладбищ почетных или воинских захоронений может быть осуществлено специализированной службой на основании ходатайства организации при обосновании и подтверждении заслуг умершего (погибшего) человека его супругом или близким родственником, а также при отсутствии противоречий с волеизъявлением умершего (погибшего) человека.

В соответствии с ч. 2 ст. 7 [Закона](#) о погребении и похоронном деле исполнение волеизъявления умершего о погребении его тела (останков) или праха на

указанном им месте погребения, рядом с ранее умершими гарантируется при наличии на указанном месте погребения свободного участка земли или могилы ранее умершего близкого родственника либо ранее умершего супруга. В иных случаях возможность исполнения волеизъявления умершего о погребении его тела (останков) или праха на указанном им месте погребения определяется специализированной службой по вопросам похоронного дела с учетом места смерти, наличия на указанном им месте погребения свободного участка земли, а также с учетом заслуг умершего перед обществом и государством.

Согласно ст. 12. [Закона](#) о погребении и похоронном деле при отсутствии супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего или при невозможности осуществить ими погребение, а также при отсутствии иных лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение, погребение умершего на дому, на улице или в ином месте после установления органами внутренних дел его личности осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела в течение трех суток с момента установления причины смерти, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Следовательно, специализированной службой по вопросам похоронного дела с учетом заслуг умершего перед обществом и государством определяется возможность исполнения волеизъявления умершего о погребении его тела (останков) или праха на указанном им месте погребения, и осуществляется погребение умершего при отсутствии супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего или при невозможности осуществить ими погребение, а также при отсутствии иных лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение.

В остальных случаях погребение может быть осуществлено иным хозяйствующим субъектом, осуществляющим услуги по погребению, по заказу организации, исполнителя волеизъявления умершего, супруга, близкого родственника, иного родственника, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Таким образом, пп. 2.4.8 Положения ограничивает права хозяйствующих субъектов, не имеющих статуса специализированных служб по вопросам похоронного дела, осуществлять погребение умерших граждан и устанавливает для приобретателей ритуальных услуг ограничение выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют данные услуги, что запрещается п. 3 и п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

7. В соответствии с пп. 2.5.3 Положения при осуществлении похорон перевозка умерших людей осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела в г. Фролово.

При организации похорон перевозка тел умерших состоит из следующих этапов:

- доставка тел умерших граждан в отделения судебно-медицинской экспертизы и отделения патологоанатомических бюро по направлениям, выданным учреждениями здравоохранения и правоохранительными органами;
- доставка тела умершего в морг на хранение, когда не требуется проведения

судебно-медицинской экспертизы и патологоанатомических исследований в случаях установленных законодательством РФ;

- доставка покойного к месту прощания;
- доставка гроба с телом умершего к месту захоронения.

Согласно п. 1, 2 ст. 9 и п. 3 ст. 12 Закона о погребении и похоронном деле одной из обязательных услуг специализированной службы по вопросам похоронного дела является перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий), при предоставлении гарантированного перечня услуг по погребению и при погребении умерших, указанных в п. 1, 2 ст. 12 указанного Закона.

В случае если органы местного самоуправления городского округа - город Фролово взяли на себя решение вопроса по доставке тел умерших людей в отделения судебно-медицинской экспертизы и отделения патологоанатомических бюро за счет средств местного бюджета, перевозка тел умерших должна осуществляться хозяйствующими субъектами, определенными на конкурсной основе, в соответствии с требованиями Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

В случаях, если родственники умершего приняли решение о проведении погребения за свой счет и обратились к иным хозяйствующим субъектам, не относящимся к специализированным службам, оказание ритуальных услуг, в том числе перевозка покойного к месту прощания и (или) к месту захоронения может осуществляться данными хозяйствующими субъектами.

Перевозка тела умершего в морг на предпохоронное хранение иными хозяйствующими субъектами возможна при наличии у данных субъектов условий для временного хранения умерших (холодильных камер для хранения) или договоренности с собственниками моргов.

Таким образом, пп. 2.5.3 Положения ограничивает права хозяйствующих субъектов, не имеющих статуса специализированных служб по вопросам похоронного дела, осуществлять перевозку умерших граждан при организации похорон и устанавливает для приобретателей ритуальных услуг ограничение выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют данные услуги, что запрещается п. 3 и п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

8. Согласно пп. 6.1.6 Положения все работы на кладбище, связанные с демонтажом, монтажом надмогильных сооружений (надгробий), выполнением облицовочных работ, установкой ограды на участке захоронения, производятся с разрешения организации, занимающейся содержанием муниципального кладбища г. Фролово, по письменному заявлению ответственного лица за участок захоронения, а в случае отсутствия такового - ближайших родственников умершего человека.

Хозяйствующим субъектам для получения разрешения на проведение работ, указанных в [пп. 6.1.6 п. 6.1 раздела 6](#) настоящего Положения, необходимо представить в организацию, занимающуюся содержанием муниципального кладбища г. Фролово, соответствующие документы (пп. 6.1.7 Положения).

В соответствии с пп. 6.1.11 Положения, установленные надмогильные сооружения (надгробия), на которые у граждан отсутствуют сведения и документы, могут демонтироваться и заменяться с разрешения организаций, занимающихся содержанием муниципальных кладбищ г. Фролово.

Пунктом 7.1 Положения определено, что организации, занимающиеся содержанием муниципальных кладбищ г. Фролово, на основании муниципального контракта должны выполнять комплекс работ по ремонту и содержанию объектов внешнего благоустройства, за исключением мест захоронений.

Лицам, указанным в [пп. 2.4.3 п. 2.4 раздела 2](#) Положения, предоставляется право быть ответственными за участок, нишу, иное место захоронения тела (останков) умершего человека с выдачей соответствующего удостоверения.

Следовательно, лица, указанные в [пп. 2.4.3 п. 2.4 раздела 2](#) Положения, вправе самостоятельно решать вопросы, связанные с демонтажом, монтажом надмогильных сооружений (надгробий), выполнением облицовочных работ, установкой ограды на участке захоронения, собственными силами или с привлечением иных хозяйствующих субъектов.

Наделение организаций, занимающихся содержанием муниципальных кладбищ г. Фролово, функциями контрольно-распорядительного характера, вытекающими из пп. 6.1.6, пп. 6.1.7, пп. 6.1.11 Положения, сопряжено с созданием преимущественных условий для деятельности данных организаций, как хозяйствующих субъектов, по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на том же рынке.

Таким образом, пп. 6.1.6, пп. 6.1.7, пп. 6.1.11 Положения противоречат [ч. 3 ст. 15](#) Закона о защите конкуренции.

9. Подпунктом 6.1.10 Положения установлено, что сохранность надмогильных сооружений (надгробий) может обеспечиваться собственными силами граждан либо силами организаций, занимающихся содержанием муниципальных кладбищ г.Фролово, на условиях заключенного договора с гражданами.

Статьей 1 Гражданского кодекса РФ предусмотрено, что 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.

Граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора.

Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В силу [ст. 421](#) Гражданского кодекса РФ граждане и юридические лица свободны

в заключении договора. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена законом или добровольно принятым обязательством.

Действующим законодательством РФ не предусмотрено, что сохранность надмогильных сооружений (надгробий) может обеспечиваться только силами организаций, занимающихся содержанием муниципальных кладбищ.

Следовательно, граждане вправе заключать договора по обеспечению сохранности надмогильных сооружений (надгробий) с иными хозяйствующими субъектами.

Таким образом, пп. 6.1.10 Положения ограничивает права хозяйствующих субъектов, не являющихся организациями, занимающимися содержанием муниципальных кладбищ, обеспечивать сохранность надмогильных сооружений (надгробий) на условиях заключенного договора с гражданами и устанавливает для граждан ограничение выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют данные услуги, что запрещается п. 3 и п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

10. Согласно пп. 6.2.1 Положения граждане, являющиеся ответственными лицами за участки захоронений, обязаны содержать сооружения и зеленые насаждения (оформленный могильный холм, памятник, цоколь, цветник и т.д.) в надлежащем состоянии собственными силами или силами организаций, занимающихся содержанием муниципальных кладбищ г. Фролово, оказывающих платную услугу по уходу за участками захоронений согласно утвержденному прейскуранту.

Действующим законодательством РФ не предусмотрено, что содержание сооружений и зеленых насаждений (оформленный могильный холм, памятник, цоколь, цветник и т.д.) на участке захоронения в надлежащем состоянии может обеспечиваться только силами организаций, занимающихся содержанием муниципальных кладбищ.

Следовательно, граждане вправе заключать договора на содержание сооружений и зеленых насаждений (оформленный могильный холм, памятник, цоколь, цветник и т.д.) на участке захоронения в надлежащем состоянии с иными хозяйствующими субъектами.

Таким образом, пп. 6.2.1 Положения ограничивает права хозяйствующих субъектов, не являющихся организациями, занимающимися содержанием муниципальных кладбищ, обеспечивать содержание сооружений и зеленых насаждений (оформленный могильный холм, памятник, цоколь, цветник и т.д.) на участке захоронения в надлежащем состоянии на условиях заключенного договора с гражданами и устанавливает для граждан ограничение выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют данные услуги, что запрещается п. 3 и п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

11. В соответствии с пп. 6.2.2 Положения конкретный срок и порядок определения могилы как бесхозной определяются внешним состоянием могилы. Могилы, за которыми не осуществляется уход: отсутствуют сведения о захоронениях, разрушены памятники, кресты, ограды либо полностью отсутствует надмогильное сооружение (надгробие), разрушен могильный холм, присутствуют заросли

древесно-кустарниковых пород и травы, а также отсутствует договор на обслуживание могилы с организациями, занимающимися содержанием муниципальных кладбищ г. Фролово, - признаются бесхозными в определенном порядке.

В связи с тем, что граждане вправе заключать договора на содержание сооружений и зеленых насаждений (оформленный могильный холм, памятник, цоколь, цветник и т.д.) на участке захоронения в надлежащем состоянии (на обслуживание могилы) с иными хозяйствующими субъектами, пп. 6.2.2 Положения ограничивает права хозяйствующих субъектов, не являющихся организациями, занимающимися содержанием муниципальных кладбищ, обслуживать могилы на условиях заключенного договора с гражданами и устанавливает для граждан ограничение выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют данные услуги, что запрещается п. 3 и п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

12. Согласно п. 8.5 Положения торговля цветами, ритуальными изделиями похоронного назначения может осуществляться на главном входе кладбища и прилегающей к нему территории только с разрешения организации, занимающейся содержанием муниципального кладбища г. Фролово.

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городских округов относится владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа.

В связи с тем, что муниципальные кладбища г. Фролово являются собственностью муниципального образования, разрешение на торговлю цветами, ритуальными изделиями похоронного назначения на прилегающей территории должно осуществляться собственником в установленном порядке.

Наделение данной функцией организации, занимающейся содержанием муниципального кладбища г. Фролово, противоречит ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

13. Приложениями 2, 3 и 4 к Положению, установлены формы документов, которые предназначены для оформления волеизъявления о достойном отношении к телу и памяти после смерти и исполнения данного волеизъявления, применительно к пп. 2.4.3 Положения.

Данными документами, предусмотрено для решения данных вопросов обращение только в специализированную службу по вопросам похоронного дела в г.Фролово.

В соответствии с ч. 1 и ч. 3 ст. 5 [Закона](#) о погребении и похоронном деле волеизъявление лица о достойном отношении к его телу после смерти (далее - волеизъявление умершего) - пожелание, выраженное в устной форме в присутствии свидетелей или в письменной форме:

о согласии или несогласии быть подвергнутым патолого-анатомическому вскрытию;

о согласии или несогласии на изъятие органов и (или) тканей из его тела;

быть погребенным на том или ином месте, по тем или иным обычаям или традициям, рядом с теми или иными ранее умершими;

быть подвергнутым кремации;

о доверии исполнить свое волеизъявление тому или иному лицу.

В случае отсутствия волеизъявления умершего право на разрешение действий, указанных в [пункте 1](#) настоящей статьи, имеют супруг, близкие родственники (дети, родители, усыновленные, усыновители, родные братья и родные сестры, внуки, дедушка, бабушка), иные родственники либо законный представитель умершего, а при отсутствии таковых иные лица, взявшие на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Согласно ст. 6 [Закона](#) о погребении и похоронном деле 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.

Таким образом, с учетом установленных [Законом](#) о погребении и похоронном деле исполнителей волеизъявления умершего, и исходя из того, что субъектный состав участников рынка ритуальных услуг не ограничивается созданием специализированных служб по вопросам похоронного дела, из чего следует, что иные хозяйствующие субъекты также вправе заниматься деятельностью по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг, в том числе и погребением, формы документов, согласно приложениям 2, 3 и 4 к Положению, не соответствуют действующему законодательству.

Формы документов, согласно приложениям 2, 3 к Положению, не предусматривают исполнение волеизъявления умершего иными лицами, кроме специализированной службы по вопросам похоронного дела в г.Фролово.

Заявление на захоронение (приложение 4 к Положению) исключает возможность обращения граждан для решения вопроса о захоронении к иным исполнителям ритуальных услуг – хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на рынке ритуальных услуг, и не обладающим статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Таким образом, приложения 2, 3, 4 к Положению ограничивают права иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынке ритуальных услуг, и не обладающих статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, осуществлять погребение умершего с учетом его прижизненного волеизъявления, либо волеизъявления его супруга, близких родственников либо законного представителя умершего человека, а при отсутствии таковых - иных лиц, взявших на себя обязанность погребения умершего

человека, и устанавливает для приобретателей товаров (заказчиков ритуальных услуг) ограничение выбора хозяйствующих субъектов (исполнителей ритуальных услуг), что запрещается п. 3 и п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Нормы Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронений в городском округе город Фролово Волгоградской области, утвержденного Решением Фроловской городской Думы от 27.02.2008 №28/431 «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронений в городском округе город Фролово Волгоградской области», подписанные Главой городского округа - город Фролово, а именно: абз. 10 п. 2.2, пп. 2.3.1, пп. 2.3.5 (во взаимосвязи с п. 2.3), абз. 3 пп. 2.4.3, пп. 2.4.7, пп. 2.4.8, пп. 2.5.3, пп. 6.1.6, пп. 6.1.7, пп. 6.1.10, пп. 6.1.11, пп. 6.2.1, пп. 6.2.2, п. 8.5, приложения 2, 3 и 4 к Положению нарушают п. 2, 3, 5 ч. 1 и ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции, поскольку применение указанных норм приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке ритуальных услуг г.Фролово.

Исходя из смысла антимонопольного законодательства, акты органов местного самоуправления не должны вступать в противоречие с федеральным законодательством, ущемлять права и интересы участников гражданского оборота, поэтому Решение Фроловской городской Думы от 27.02.2008 №28/431 «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронений в городском округе город Фролово Волгоградской области», не может противоречить актам, имеющим большую юридическую силу.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

### **РЕШИЛА:**

1. Признать факт нарушения Фроловской городской Думой ч. 1 и ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронений в городском округе город Фролово Волгоградской области Решением от 27.02.2008 №28/431 «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронений в городском округе город Фролово Волгоградской области», нормы которого, а именно: абз. 10 п. 2.2, пп. 2.3.1, пп. 2.3.5 (во взаимосвязи с п. 2.3), абз. 3 пп. 2.4.3, пп. 2.4.7, пп. 2.4.8, пп. 2.5.3, пп. 6.1.6, пп. 6.1.7, пп. 6.1.10, пп. 6.1.11, пп. 6.2.1, пп. 6.2.2, п. 8.5, приложения 2, 3 и 4 к Положению нарушают п. 2, 3, 5 ч. 1 и ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Выдать Фроловской городской Думе для исполнения предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства, путем совершения действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно: отменить Решение Фроловской городской Думы от 27.02.2008 №28/431 «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронений в городском округе город Фролово Волгоградской области» или внести изменения в абз. 10 п. 2.2, пп. 2.3.1, пп. 2.3.5 (во взаимосвязи с п. 2.3), абз. 3 пп. 2.4.3, пп. 2.4.7, пп. 2.4.8, пп. 2.5.3, пп. 6.1.6, пп. 6.1.7, пп. 6.1.10, пп. 6.1.11, пп. 6.2.1, пп. 6.2.2, п. 8.5, приложения 2, 3 и 4 к Положению, утвержденных данным Решением Фроловской городской Думы, в

части нарушающей антимонопольное законодательство.

3. Признать факт нарушения Главой городского округа - город Фролово ч. 1 и ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в подписании Решения Фроловской городской Думы от 27.02.2008 №28/431 «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронений в городском округе город Фролово Волгоградской области», которым утверждено Положение об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронений в городском округе город Фролово Волгоградской области, нормы которого, а именно: абз. 10 п. 2.2, пп. 2.3.1, пп. 2.3.5 (во взаимосвязи с п. 2.3), абз. 3 пп. 2.4.3, пп. 2.4.7, пп. 2.4.8, пп. 2.5.3, пп. 6.1.6, пп. 6.1.7, пп. 6.1.10, пп. 6.1.11, пп. 6.2.1, пп. 6.2.2, п. 8.5, приложения 2, 3 и 4 к Положению нарушают п. 2, 3, 5 ч. 1 и ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

4. Выдать Главе городского округа - город Фролово для исполнения предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства, путем совершения действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно: подписать и опубликовать Решение Фроловской городской Думы об отмене Решения Фроловской городской Думы от 27.02.2008 №28/431 «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронений в городском округе город Фролово Волгоградской области» или о внесении в него изменений, в части нарушающей антимонопольное законодательство.