

В Курганское УФАС России поступило заявление ООО «Реквием» (от 21.06.2016 года вх. № 3751) о наличии в Положении «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории города Шадринска», утвержденном решением Шадринской городской Думы от 28.06.2007 года № 490 (далее – Положение), норм, которые ограничивают конкуренцию на рынке ритуальных услуг.

По мнению заявителя из указанного положения следует, что оказание ритуальных услуг на муниципальных кладбищах г. Шадринска осуществляется муниципальными специализированными предприятиями по вопросам похоронного дела и другими организациями и индивидуальными предпринимателями на основании договоров (п. 3.7, а. 3.2. Положения). О каких договорах идет речь, в Положении не указано. Однако со слов администратора Васильевского кладбища, вопросы по захоронению тел умерших на городском кладбище решаются через мэра или его заместителя, разрешение на захоронение подписывают только они.

Заявитель считает, что указанные обстоятельства свидетельствуют об ограничении конкуренции путем ограничения доступа на рынок ритуальных услуг иных лиц, кроме муниципального предприятия «Специализированная служба похоронного дела».

В ходе рассмотрения заявления и дополнительно представленных материалов из Шадринской городской Думы и Администрации города Шадринска установлено следующее.

Решением Шадринской городской Думы от 28.06.2007 года № 490 утверждено Положение «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории города Шадринска».

Согласно пункту 2.2.4 Положения к полномочиям Шадринской городской Думы в области организации ритуальных услуг с содержания мест захоронения относится создание муниципальных предприятий и наделение их статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Во исполнение вышеуказанного пункта создано Муниципальное предприятие муниципального образования города Шадринска «Специализированная служба похоронного дела» (далее – МП «ССПД»).

Из Устава МП «ССПД» следует, что основными видами деятельности являются:

- оформление документов, необходимых для погребения;
- предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения;
- перевозка тела умершего на кладбище;
- погребение;
- приобретение и изготовление ритуальных предметов, необходимых для ритуального обряда;
- реализация ритуальных товаров через специализированный магазин;

- санитарное и текущее содержание кладбища; содержание в исправном состоянии зданий инженерного оборудования, территории кладбища, ограды, дороги и их ремонт;

- уборка территории кладбища и своевременная вывозка мусора.

МП «ССПД» является коммерческой организацией и в силу пункта 5 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ "О защите конкуренции" является хозяйствующим субъектом.

Согласно пункту 3.7 статьи 3 Положения ритуальные услуги на муниципальных кладбищах предоставляются муниципальными специализированными предприятиями в соответствии с пунктом 3.2. Положения.

Из пункта 3.2. статьи 3 Положения следует, что взаимодействие специализированных служб с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, оказывающими ритуальные услуги, осуществляется на основании договоров.

Организация похорон и предоставление связанных с ними услуг является одним из видов экономической деятельности.

Вопросы организации похоронного дела в Российской Федерации регулирует Федеральный закон от 12.01.1996 года № 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле".

Вышеуказанный закон не предусматривает, что юридические лица и индивидуальные предприниматели, оказывающие ритуальные услуги, могут осуществлять данную деятельность на основании договоров со специализированной службой.

Требования пункта 3.2. статьи 3 Положения ограничивают свободу экономической деятельности для хозяйствующих субъектов, оказывающие ритуальные услуги, что может привести к ограничению конкуренции на рынке ритуальных услуг.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции предусмотрен запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов местного самоуправления.

Из положений части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции следует, что достаточным основанием для вывода о нарушении антимонопольного законодательства является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Из письменных пояснений Администрации города Шадринска «смотритель кладбища является сотрудником МП «ССПД» (письмо от 11.07.2016 года исх. № 3-1722).

Из пунктов 5.2 – 5.2.3, 5.4, 5.7, 5.9 статьи 5, пунктов 7.5, 7.6.1, 7.6.3 статьи 7 Положения следует, что к полномочиям муниципального специализированного предприятия и в частности администратора кладбища относился:

- оформление заказов на захоронение;

- ведение и хранение книги учета захоронений;
- выдача удостоверения о захоронении;
- отвод земельных участков для захоронения тел (останков);
- согласование и регистрация работ по установке, замене надмогильных сооружений;
- утверждение схемы движения и стоянок транспортных средств на кладбище;
- согласование движения транспортных средств по территории муниципальных кладбищ.

Статьей 6 Положения предусмотрены правила содержания мест захоронения в города Шадринске.

Согласно пункту 6.2 муниципальные специализированные предприятия:

- осуществляют охрану и благоустройство территорий муниципальных кладбищ; содержат в исправном состоянии здания, инженерное оборудование территорий муниципальных кладбищ, их оград, дорог, площадок, землеройной техники, транспортных средств, механизмов и инвентаря и их ремонт;
- обеспечивают санитарное состояние территорий кладбищ;
- обеспечивают функционирование водопроводов, колодцев, общественных туалетов, освещения, систематическую уборку дорожек общего пользования, проходов и других летков хозяйственного назначения (кроме могил) и своевременный вывоз мусора с территорий муниципальных кладбищ;
- осуществляют уход за зелеными насаждениями на территории муниципальных кладбищ, их полив и обновление.
- содержат в надлежащем порядке могилы, находящиеся под охраной государства и признанные в установленном порядке историко-культурными ценностями;
- выполняют иные требования, предусмотренные Федеральным законом «О погребении и похоронном деле».

В соответствии с пунктом 23 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Закон 131-ФЗ) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения относится к вопросам местного значения городского округа. При этом из положений части 1 статьи 2 Закона 131-ФЗ следует, что решение вопросов местного значения осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Аналогичное положение прописано в статье 25 Федерального закона от 12.01.1996г. №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее по тексту - Закон о погребении), в соответствии с которым организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Данная статья возлагает погребение и оказание услуг по погребению на специализированные службы по

вопросам похоронного дела, создаваемые органами местного самоуправления.

Гарантированный перечень услуг по погребению, оказание которых производится на безвозмездной основе, установлен статьей 9 Закона о погребении. Данные услуги оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

В развитие указанных положений пункт 1 Указа Президента Российской Федерации от 29.06.1996 года № 1001 "О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших" (далее – Указ) предусматривает оказание специализированными службами по вопросам похоронного дела на безвозмездной основе услуг по погребению, гарантированных статьей 9 Закона о погребении, по первому требованию супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Пунктом 2 приведенного Указа установлено, в том числе обязанность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по выделению специализированным службам по вопросам похоронного дела необходимых средств для оказания услуг, предусмотренных пунктом 1 настоящего Указа.

Таким образом, институт специализированных служб, введенный вышеуказанными нормативными актами, установлен в целях обеспечения государственных гарантий для погребения на безвозмездной в пределах размера социального пособия на погребение за счет соответствующего бюджета.

Анализ приведенных норм права в их системной взаимосвязи позволяет сделать вывод о том, что обязанность по организации муниципальных мест погребения и похоронного дела возлагается на органы местного самоуправления, а оказание услуг по погребению - на специализированные службы по вопросам похоронного дела, создаваемые органами местного самоуправления.

Между тем, анализ норм Закона о погребении, позволяет прийти к нижеследующим выводам.

Общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления (пункт 1 статьи 18 Закона о погребении). Порядок деятельности общественных кладбищ определяется органами местного самоуправления.

Закон о погребении не предусматривает возможности передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, и, соответственно, земли общественных кладбищ не могут относиться к землям коммерческого использования.

Соответственно, предоставление мест для захоронений является одним из полномочий органа местного самоуправления, а, следовательно, предоставление мест для захоронений не должно осуществляться хозяйствующим субъектом.

Статус специализированной службы по вопросам похоронного дела, создаваемой с целью оказания гарантированного перечня услуг по погребению, не может служить основанием предоставления хозяйствующему субъекту, имеющему такой

статус, исключительного права на оказание всего комплекса ритуальных услуг, а также передачи ему полномочий органа местного самоуправления, в том числе по содержанию кладбищ.

Регистрация захоронений представляет собой учет мест погребения, в которых произведены захоронения, с целью их упорядочения и идентификации (инвентаризации). Очевидно, что данная деятельность теснейшим образом переплетается с деятельностью по предоставлению земельных участков под захоронение и содержанию кладбищ и, по сути, является их составной частью.

Из закона о погребении следует, что к полномочиям органа местного самоуправления в сфере организации похоронного дела относятся, в том числе такие функции, как:

- ведение регистрационных книг (регистрация захоронений);
- контроль за соблюдением порядка захоронений/установлению надгробных сооружений;
- выдача различных разрешений (пропуск для въезда транспортных средств на кладбище, установка надмогильных сооружений);
- контроль над всеми произведенными захоронениями на территории кладбищ.

Кроме того, содержание мест захоронения также отнесено к вопросам местного значения (функциям) органов местного самоуправления городского округа.

Из решений Шадринской городской Думы от 24.12.2013 года № 582, от 18.12.2014 года № 693 и от 24.12.2015 № 30, на 2014, 2015 и 2016 гг. в бюджете города Шадринска предусмотрено 200 тыс. руб., 200 тыс. руб. 100 тыс. руб., на организацию и содержание мест захоронений соответственно.

Деятельность, предусмотренную пунктом 6.2 статьи 6 Положения могут осуществлять и иные хозяйствующие субъекты.

При этом при выделении бюджетных средств на содержание мест захоронений должен заключаться муниципальный контракт в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

Следовательно, специализированные службы по вопросам похоронного дела, являющиеся хозяйствующими субъектами, не вправе осуществлять содержание мест захоронения, а также не вправе осуществлять организацию ритуальных услуг, контролировать оказание ритуальных услуг и выполнять иные функции контрольно-распорядительного характера в соответствующей сфере деятельности.

Органы публичной власти, реализуя свои полномочия, в силу специфики правового статуса способны оказывать существенное влияние как на экономическую систему в целом, так и на состояние конкуренции в частности. Причем с точки зрения антимонопольного регулирования это влияние выражается не столько в решении ими публично-правовых вопросов, сколько в применении властно-распорядительных полномочий в отношении отдельных лиц или по поводу

отдельных обстоятельств.

Учитывая особое правовое положение государства, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, законодатель ввел ряд запретов и ограничений с целью минимизации негативного влияния на конкурентную среду со стороны органов власти путем злоупотребления ими своими полномочиями.

Так, частью 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.

Таким образом, передача хозяйствующим субъектам органами местного самоуправления контрольно-распорядительных и разрешительных функций по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения, в понимании Закона о погребении недопустима.

Решением Шадринской городской Думы от 28.06.2007 года № 490 «Об утверждении Положения «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории города Шадринска» наделила МП «ССПД» функциями органа местного самоуправления, что предоставило ему преимущество при осуществлении деятельности по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг на территории города Шадринска.

Таким образом, действиях Шадринской городской Думы усматриваются признаки нарушения:

- части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в установлении пункта 3.2. статьи 3 Положения «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории города Шадринска», утвержденном решении от 28.06.2007 года № 490, условия взаимодействия специализированных служб с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, оказывающими ритуальные услуги, на основании договоров, может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции;

- части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в наделении решением Шадринской городской Думы от 28.06.2007 года № 490 «Об утверждении Положения «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории города Шадринска» муниципального предприятия муниципального образования города Шадринска «Специализированная служба похоронного дела» функциями органа местного самоуправления, что предоставило ему преимущество при осуществлении хозяйственной деятельности и может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на рынке по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг на территории города Шадринска.

Согласно части 1 статьи 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 (далее - предупреждение).

В силу части 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, в случае выявления признаков нарушения, в том числе статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Курганской области на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предупреждает Шадринскую городскую Думу (ИНН 4502016749, Курганская область, г. Шадринск, ул. Свердлова, 59, 641870) о необходимости прекращения нарушения антимонопольного законодательства путем приведения решения Шадринской городской Думы от 28.06.2007 года № 490 «Об утверждении Положения «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории города Шадринска» в соответствие с вышеуказанными замечаниями или отмены данного решения.

Предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано.

Срок выполнения предупреждения составляет тридцать дней с момента получения данного предупреждения Шадринской городской Думой.

По мотивированному ходатайству лицо, которому выдано предупреждение, и при наличии достаточных оснований полагать, что в установленный срок предупреждение не может быть выполнено, указанный срок может быть продлен антимонопольным органом.

О выполнении предупреждения уведомить Управление Федеральной антимонопольной службы по Курганской области в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

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.