

РЕШЕНИЕ № 106

г. Хабаровск

Резолютивная часть решения объявлена 10 сентября 2015 г.

Полный текст решения изготовлен 24 сентября 2015 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии: <...>. - заместитель руководителя
Управления, начальник отдела
контроля органов власти;

Члены Комиссии: <...> - главный специалист-эксперт
отдела контроля органов власти;

<...> - ведущий специалист-эксперт
отдела контроля органов власти;

в присутствии представителей:

Совет депутатов городского поселения «Рабочий поселок Чегдомын» - <...>.,

ИП <...>., ООО «Комресурс», извещенные о дате, времени и месте заседания
Комиссии, в заседание Комиссии не явились,

рассмотрев дело № 8-01/176 по признакам нарушения Советом депутатов
городского поселения «Рабочий поселок Чегдомын» частей 1, 3 статьи 15
Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее -
Закона о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю
поступило заявление ИП <...>., ООО «Комресурс» на действия администрации
городского поселения «Рабочий поселок Чегдомын» (далее – Администрация),
связанные с ограничением конкуренции на рынке ритуальных услуг.

В ходе проведенной Хабаровским УФАС России проверки, на основании представленных Администрацией документов и информации, установлено, что Советом депутатов городского поселения «Рабочий поселок Чегдомын» (далее – Совет депутатов) принято Положение о порядке оборудования, содержания муниципального места погребения и порядке захоронения граждан на территории городского поселения «Рабочий поселок Чегдомын», утвержденное решением Совета депутатов городского поселения «Рабочий поселок Чегдомын» Верхнебуреинского муниципального района от 28.03.2013 № 226, отдельные положения которого нарушают антимонопольное законодательство.

При рассмотрении дела представитель Совета депутатов пояснил, что Положение соответствует всем требованиям законодательства, не приводит к ограничению, устранению конкуренции, ущемлению интересов других хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги по организации похорон и предоставлению связанных с ним услуг на территории городского поселения. В связи с тем, что в заявлении не указан конкретный нормативный акт, который обжалуется, не указано описание нарушения, антимонопольный орган не вправе рассматривать указанную жалобу. Положение рассматривалось Советом депутатов по представлению главы городского поселения, Совет депутатов в его разработке участия не принимал. Уставом городского поселения не предусмотрены полномочия представительного органа на принятие подобных муниципальных правовых актов.

Дополнительных документов в заседание Комиссии не представлено.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, заслушав пояснения представителя Совета депутатов, изучив материалы дела, пришла к следующему выводу.

В целях реализации Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) (в том числе, устанавливающего правовые основы организации похоронного дела в Российской Федерации, принято Положение о порядке оборудования, содержания муниципального места погребения и порядке захоронения граждан на территории городского поселения «Рабочий поселок Чегдомын» (далее – Положение), утвержденное решением Совета депутатов городского поселения «Рабочий поселок Чегдомын» Верхнебуреинского муниципального района от 28.03.2013 № 226.

Положением установлено, что лицом, ответственным за содержание кладбища является организация, которая взяла на себя обязанности по содержанию и благоустройству места погребения (кладбища) и на конкурсной основе заключила муниципальный контракт. Администрация кладбища назначается лицом, ответственным за содержание кладбища, заключившим муниципальный контракт на выполнение работ по содержанию муниципального места погребения (п. 1.7).

Лицо, ответственное за содержание кладбища, обязано содержать кладбище в надлежащем порядке, для чего обеспечивает: соблюдение требований настоящего Положения, действующего законодательства Российской Федерации; в день принятия заявки на захоронение выделять место для проведения захоронения; соблюдение установленной нормы отвода каждого земельного

участка для захоронения и правил подготовки могил (п. 2.11).

Прием заказов на оформление погребения умершего (погибшего) на свободное место (для родственного захоронения) на кладбище производится администрацией кладбищ согласно Приложениям 2, 3 по предоставлению документа о смерти (п. 3.1). Оформление заказа на погребение умершего (погибшего) в могилу или ограду близкого родственника производится на основании письменного разрешения, выданного администрацией кладбища согласно Приложению 1 (п. 3.3). Разрешение на погребение умершего (погибшего) в могилу или ограду близкого родственника предоставляется администрацией кладбища (п. 3.4). Письменное заключение о возможности погребения умершего (погибшего) в могилу или ограду близкого родственника составляется администрацией кладбища Заключение подписывается администрацией кладбища и заверяется штампом кладбища (п.3.5). Оформление заказа на погребение урны с прахом в могилу или ограду близкого родственника, а также в имеющиеся могилы на урновых участках производится на основании письменного разрешения, выданного администрацией кладбища (п. 3.6). Заключение о возможности погребения урн с прахом умерших (погибших) в могилы и внутри оград, а также в имеющиеся могилы на урновых участках предоставляется администрацией кладбища после выхода и осмотра места погребения.....(п. 3.7). Каждое захоронение в обязательном порядке регистрируется администрацией кладбища в книге установленной формы (Приложение 4) (п. 3.9). Предоставление земельных участков для захоронений производится организацией, взявшей на себя обязанности по содержанию кладбища, действующей на основании муниципального контракта. Отвод земельных участков для захоронений на кладбище производится администрацией кладбища (п. 3.13). Погребение урны с прахом в могилу близкого родственника производится независимо от срока предыдущего погребения на основании разрешения, выданного администрацией кладбища (п. 4.5). В случае обнаружения бесхозного захоронения администрация кладбища обязана: уведомить супруга, близких родственников ...о пришедших в ветхость (негодность) надмогильных сооружений, ... и требует приведение их в надлежащее состояние в разумный срок.... (п. 4.21).

Работы на кладбище, связанные с установкой, демонтажем, ремонтом или заменой надмогильных сооружений, производятся на основании заявления согласно Приложению 6 с письменного разрешения лица, в ведении которого находятся кладбища согласно Приложению 7 (п. 5.1). Разрешение на установку, демонтаж, ремонт или замену надмогильных сооружений выдается лицом, ответственным за содержание кладбища, лицу ответственному за захоронение (п. 5.3).

В Приложении 5 к Положению предусмотрено, что удостоверение о захоронении выдается организацией, выполняющей обязанности по предоставлению услуг по содержанию муниципального места погребения.

Согласно представленным Администрацией документам – Книге регистрации захоронений, учет захоронений ведется администрацией кладбища.

Специализированная служба органами местного самоуправления поселения не создана, её функции выполняет лицо, с которым заключен муниципальный контракт на выполнение работ по содержанию муниципального места захоронения.

Таким образом, нормативным актом лицу, заключившему муниципальный контракт с Администрацией, в лице администрации кладбища, переданы полномочия по осуществлению функций контрольно-распорядительного характера на территории муниципального общественного кладбища (ведение регистрации и учета произведенных захоронений, отвод места для захоронения, осуществление контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбище, выдача разрешений на осуществление захоронений и т.д.).

Частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов.

Статьей 25 Закона о погребении закреплены гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела, предусматривающей создание специализированных служб, которые обязаны оказывать гарантированный перечень услуг по погребению на безвозмездной основе. Закон о погребении не предусматривает, что субъектный состав лиц, имеющих право осуществлять погребение умершего и оказывать услуги по погребению, ограничивается специализированными службами, и что иные юридические и физические лица лишены права заниматься этой деятельностью.

Супруг, близкие родственники, иные родственники, законные представители, иные лица, взявшие на себя обязанность осуществить погребение умершего, могут получать ритуальные услуги (в том числе и услуги погребения) у любого лица, осуществляющего оказание таких услуг. Иначе следовало бы признать, что у граждан отсутствует право выбора организации, оказывающей такие услуги.

Согласно статье 1 Закона о погребении погребение умершего гарантируется с учетом волеизъявления, выраженного лицом при жизни, и пожелания родственников.

Органы местного самоуправления и специализированные службы по вопросам похоронного дела не вправе препятствовать в осуществлении погребения лицам, исполняющим волеизъявление умершего, а также действующим от имени и по поручению супруга, близких родственников, иных родственников, законных представителей, иных лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Системный анализ норм Закона о погребении 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.

Статьями 1 и 421 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривается, что 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.

Пунктом 22 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения поселения отнесена организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Согласно пункту 1 статьи 18 и статьи 26 Закона о погребении общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления. Финансовое обеспечение похоронного дела осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов.

В соответствии с приведенными положениями функции по обслуживанию и содержанию муниципальных общественных кладбищ отнесены к функциям органа местного самоуправления, осуществляемым за счет средств местного бюджета. Законодательством не установлена возможность передачи полномочий по решению вопросов, связанных с организацией ритуальных услуг и содержанием мест захоронения хозяйствующему субъекту.

В данной связи, рассматриваемые положения муниципального правового акта, делегирующего полномочия по решению вопросов, связанных с осуществлением контроля за соблюдением норм отвода каждого земельного участка для захоронения и правил подготовки могил, выделение места для проведения захоронения, регистрации захоронений, выдача разрешений на погребение умершего (погибшего) (урны с прахом) в могилу или ограду близкого родственника, не соответствуют положениям вышеприведенного федерального законодательства, в части наделения хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на принятие органами местного самоуправления актов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе акты, необоснованно препятствующие осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

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

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 (п. 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования

хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации (п. 17 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Наделение отдельного хозяйствующего субъекта полномочиями контрольно-распорядительного характера с возложением на него функций по содержанию и обслуживанию муниципальных общественных кладбищ обеспечивает ему более выгодные условия осуществления хозяйственной деятельности в сравнении с иными участниками данного рынка услуг, позволяет по своему усмотрению реализовывать переданные полномочия в собственных интересах, что может привести к негативным последствиям для конкуренции и противоречит части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Доводы об отсутствии у Совета депутатов поселения полномочий на принятие муниципальных правовых актов в сфере организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения Комиссией отклоняются, исходя из следующего.

Согласно части 1 статьи 34 Закона № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Статьей 43 указанного закона установлено, что представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования.

Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, или постановления и распоряжения местной администрации по вопросам, указанным в [части 6](#) настоящей статьи, в случае, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации. Глава муниципального образования издает постановления и распоряжения по иным вопросам, отнесенным к его компетенции уставом муниципального образования в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами.

Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, издает постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения местной администрации по вопросам организации работы местной администрации.

В соответствии со статьей 26 Устава городского поселения «Рабочий поселок Чегдомын» глава городского поселения издает в пределах своих полномочий правовые акты; обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Хабаровского края.

Глава городского поселения в пределах своих полномочий, установленных уставом городского поселения, федеральными законами, законами Хабаровского края, нормативными правовыми актами Совета депутатов городского поселения, издает постановления местной администрации по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Хабаровского края, а также распоряжения по вопросам организации работы администрации городского поселения. Глава городского поселения издает постановления и распоряжения по иным вопросам, отнесенным к его компетенции настоящим уставом в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами (ч. 3 ст. 33).

Из приведенных положений следует, что глава поселения издает нормативные правовые акты по вопросам местного значения в пределах своих полномочий, установленных законодательством, уставом поселения и нормативными правовыми актами представительного органа поселения.

Вместе с тем из устава поселения не следует, что по вопросам организации оказания ритуальных услуг и содержания мест захоронения глава поселения наделен полномочиями правового регулирования данной сферы отношений, соответственно, принятие муниципальных правовых актов по данному вопросу относится к компетенции Совета депутатов поселения.

Ссылка на отсутствие оснований для рассмотрения жалобы по причине отсутствия указания на обжалуемый нормативный акт, описания нарушения не может быть принята, поскольку признаки нарушения антимонопольного законодательства Советом депутатов поселения установлены антимонопольным органом в ходе проведенной проверки. В силу пункта 3 части 2 статьи 39 Закона о защите конкуренции основанием для возбуждения и рассмотрения антимонопольным органом дела о нарушении антимонопольного законодательства является обнаружение антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства. Не имелось у антимонопольного органа и оснований для оставления жалобы без рассмотрения по основаниям, предусмотренным статьей 44 Закона о защите конкуренции, поскольку жалоба соответствует предъявляемым

частями 1, 2 указанной статьи требованиям.

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

РЕШИЛА:

1. Признать абзацы 3, 4 пункта 2.11, пункты 3.1, 3.4, 3.6, 3.9 в части слов «администрацией кладбища», пункт 3.13 в части слов «организацией, взявшей на себя обязанности по содержанию кладбища, действующей на основании муниципального контракта», «администрацией кладбища», пункт 4.5 в части слов «администрацией кладбища», пункт 5.1 в части слов «лица, в ведении которого находятся кладбища», пункт 5.3 в части слов «лицом, ответственным за содержание кладбища», приложение 1 в части слов «администрацию кладбища», приложение 2, 3 в части слов «организация, взявшая обязанность по содержанию муниципального места погребения», приложение 5 в части слов «организации, выполняющей обязанности по предоставлению услуг по содержанию муниципального места погребения» Положения о порядке оборудования, содержания муниципального места погребения и порядке захоронения граждан на территории городского поселения «Рабочий поселок Чегдомын», утвержденного решением Совета депутатов городского поселения «Рабочий поселок Чегдомын» Верхнебуреинского муниципального района от 28.03.2013 № 226, нарушающими части 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Выдать Совету депутатов городского поселения «Рабочий поселок Чегдомын» предписание об изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

ПРЕДПИСАНИЕ № 34

24 сентября 2015 год

г. Хабаровск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии: <...> - заместитель руководителя Хабаровского УФАС России, начальник отдела контроля органов власти;

Члены Комиссии:

<...>- главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти;

<...>- ведущий специалист – эксперт отдела контроля органов власти;

руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" на основании своего решения от 24.09.2015 № 106 по делу № 8-01/176 о нарушении Советом депутатов городского поселения «Рабочий поселок Чегдомын» Верхнебуреинского муниципального района частей 1, 3 1 стическая, 8 муниципальным имуществом Вяземского муниципального района статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Совету депутатов городского поселения «Рабочий поселок Чегдомын» в срок до 30.10.2015 изменить Положение о порядке оборудования, содержания муниципального места погребения и порядке захоронения граждан на территории городского поселения «Рабочий поселок Чегдомын», утвержденное решением Совета депутатов городского поселения «Рабочий поселок Чегдомын» Верхнебуреинского муниципального района от 28.03.2013 № 226, приведя в соответствие с Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» абзацы 3, 4 пункта 2.11, пункты 3.1, 3.4, 3.6, 3.9, 3.13, 4.5, 5.1, 5.3, приложения 1, 2 3, 5 Положения о порядке оборудования, содержания муниципального места погребения и порядке захоронения граждан на территории городского поселения «Рабочий поселок Чегдомын».

О выполнении настоящего предписания сообщить в Хабаровское УФАС России не позднее пяти дней со дня его выполнения (с приложением подтверждающих документов).