

## ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 28-07/17

### О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ), КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

«22» мая 2017 года г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее — Челябинское УФАС России) рассмотрено обращение казаков станицы «Нязпетровск», направленное Прокуратурой города Нязпетровска по вопросу соблюдения на территории Нязпетровского муниципального района антимонопольного законодательства при организации похоронного дела.

При рассмотрении представленных документов установлено следующее.

1. В соответствии с пунктом 22 части 1 статьи 14 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 поселения относится организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Согласно части 2 статьи 25 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) 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.

Решением Совета депутатов Нязпетровского городского поселения от 19.08.2010 № 24 утверждено Положение об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории Нязпетровского городского поселения (далее - Положение).

Согласно пункту 4 Положения установлено, что к ритуальным услугам относятся:

- 1) услуги приемщиков заказов по организации похорон;
- 2) подача объявлений, некролога, составление текстов траурной речи, оповещение родственников;

- 3) прокат зала и его оформление для проведения гражданской панихиды, обряда поминания;
- 4) услуги организатора ритуала по похоронам;
- 5) услуги по захоронению;
- 6) услуги по уходу за могилой;
- 7) услуги по установке, снятию окраски надмогильных сооружений;
- 8) заключение договора на организацию похорон, уход за могилой по предварительному заказу;
- 9) изготовление гробов;
- 10) изготовление траурных венков, искусственных цветов, гирлянд;
- 11) изготовление надгробных сооружений из цемента, с мраморной крошкой, из природного камня, искусственных материалов и их реставрация;
- 12) изготовление временных надгробных сооружений из различных материалов;
- 13) надписи на памятниках, мраморных досках, крепление фотографий на памятниках;
- 14) высечка барельефов, выполнение графических портретов на памятниках, скульптурные работы;
- 15) изготовление оград, памятников, венков из металла;
- 16) пошив, изготовление и прокат похоронных принадлежностей.

1.1. В соответствии с пунктом 5 Положения эвакуация тел умерших (погибших) в морг осуществляется в установленном порядке специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Согласно пункту 46 Положения расходными обязательствами бюджета городского поселения являются обеспечение мест захоронения, содержание специализированной службы по доставке умерших лиц в морг судебно-медицинской экспертизы на основании документов, представленных органами внутренних дел и прокуратуры.

Исходя из системного анализа норм Закона о погребении такая услуга, как организация перевозки тел граждан, умерших (погибших) на территории поселения или городского округа (а равно, как перевозка тел граждан, умерших в учреждениях здравоохранения), не входит в гарантированный перечень услуг по погребению, оказываемых специализированной службой

по вопросам похоронного дела (пункты 1, 2 статьи 9 Закона о погребении). Следовательно, не относится к исключительным полномочиям и компетенции специализированной службы (специализированных организаций) и может быть оказана любым хозяйствующим субъектом, занимающимся деятельностью в указанной сфере, на конкурентной основе.

Вместе с тем, вопросы транспортирования трупа для проведения судебно-медицинской экспертизы имеют специальное законодательное регулирование.

Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 18.12.2008 года № 516-ст утвержден и введен в действие с 01.01.2010 г. национальный стандарт РФ ГОСТ Р 53107-2008 «Услуги бытовые. Услуги ритуальные. Термины и определения».

Подпунктом 2.5.12 пункта 2.5 статьи 2 стандарта определено: «останкохранилище (трупохранилище): объект похоронного назначения, помещение или группа помещений в его составе, в которых осуществляется хранение останков умерших или погибших, причина смерти которых установлена, и подготовка их к погребению. Примечание - Причину смерти устанавливают в специализированных медицинских учреждениях: патолого-анатомическом отделе лечебно-профилактического учреждения, судебно-медицинских моргах и т.д.».

В соответствии с пунктом 1 статьи 196 УПК РФ назначение и производство судебной экспертизы обязательно, если необходимо установить причины смерти. Признав необходимым назначение судебной экспертизы, следователь выносит об этом постановление, а в случаях, предусмотренных пунктом 3 части второй статьи 29 УПК РФ, возбуждает перед судом ходатайство (часть 1 статьи 195 УПК РФ). Суммы, израсходованные на перевозку (транспортировку) трупов и их частей отнесены пунктом 6 части 2 статьи 131 УПК РФ к процессуальным издержкам. Данные процессуальные издержки возмещаются за счет средств федерального бюджета.

В соответствии частью 3 статьи 67 Федерального закона от 21.11.2011 N 323-ФЗ патолого-анатомические вскрытия проводятся, в том числе, в случае подозрения на насильственную смерть и необходимости судебно-медицинского исследования.

В соответствии с Порядком проведения патолого-анатомических вскрытий, утвержденным Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 6 июня 2013 г. N 354н, патолого-анатомические вскрытия проводятся в патолого-анатомических бюро или патолого-анатомических отделениях медицинских организаций, имеющих лицензии на осуществление медицинской деятельности, в целях получения данных о причине смерти человека, при подозрении на наличие признаков насильственной смерти тело умершего направляется на судебно-медицинскую экспертизу в соответствии с порядком проведения судебно-медицинских экспертиз,

утвержденным Министерством здравоохранения Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 62 Федерального закона Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" (утвержден Приказом Минздравсоцразвития РФ от 12.05.2010 N 346н).

Решение вопросов по транспортированию трупов в морг (для экспертизы в учреждения здравоохранения) не отнесено законодательством к вопросам местного значения и, соответственно, к полномочиям органа местного самоуправления. Предоставление услуг по транспортировке тел умерших с места смерти (гибели) может осуществляться любыми хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на рынке ритуальных услуг. При этом функции по определению таких субъектов лежат на органах, в целях обеспечения деятельности которых осуществляется предоставление услуги (следственных и иных правоохранительных органах), либо на лицах, которые взяли на себя обязательства по погребению (в том числе родственники), либо на лечебных учреждениях, которые нуждаются в получении данных услуг.

Соответственно органы местного самоуправления не вправе осуществлять указанный выбор.

С учетом приведенных выше норм, транспортирование трупа в трупохранилище для сохранения (не связанное с проведением судебно-медицинской экспертизы) должно осуществляться на конкурентном рынке.

Кроме того, специализированная служба получая возмещение затрат по доставке умерших лиц в морг, за счет бюджетных средств как единственное лицо, уполномоченное оказать эти услуги, находится в преимущественном положении по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, осуществляющими предоставление ритуальных услуг.

1.2. Согласно пункту 7 Положения захоронение умершего производится в соответствии с санитарными правилами не ранее чем через 24 часа после наступления смерти по предъявлению свидетельства о смерти, выданного отделом ЗАГС, и после оформления заказа с обязательной регистрацией в книге (журнале) захоронений.

Пунктом 8 Положения предусмотрено, что оформление заказов на захоронение урн с прахом осуществляется специализированной службой.

В книге (журнале) захоронений указываются дата погребения, фамилия, имя, отчество умершего, номер квартала, участка захоронения и могилы. Фамилия, имя, отчество, домашний адрес и номер телефона лица, оформившего заказ. Журнал ведется работниками специализированной службы по вопросам похоронного дела, находящимися в здании Администрации кладбищ. Журнал постоянно хранится в специальном архиве специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Согласно [статье 3](#) Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (далее – Закон об архивном деле) архивный документ - материальный носитель с зафиксированной на нем информацией, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и подлежит хранению в силу значимости указанных носителя и информации для граждан, общества и государства.

Согласно подпункту «б» пункта 1 части 3 статьи 4 Закона об архивном деле, к полномочиям муниципального образования в области архивного дела относятся хранение, комплектование (формирование), учет и использование архивных документов и архивных фондов муниципальных унитарных предприятий, включая казенные предприятия, и муниципальных учреждений. Частью 4 данной статьи предусмотрено, что органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов осуществляют деятельность в области архивного дела согласно полномочиям по решению вопросов местного значения, установленным Законом № 131-ФЗ.

Таким образом, деятельность в области архивного дела, в том числе регистрация захоронений в соответствующие книги (журналы) должна осуществляться органами местного самоуправления.

1.3. Пунктом 10 Положения предусмотрено, что право на копание могилы и захоронение имеют только родственники и свойственники умершего или специализированная организация, в случае отсутствия таковых. Захоронение умерших разрешается производить на территории действующих кладбищ.

Вместе с тем, ввиду того, что из норм действующего законодательства следует, что оказывать ритуальные услуги, в том числе осуществлять копку могил, может не только специализированная организация, но и иные лица, содержание указанных пунктов Положения может привести к созданию преимущественных условий специализированной службе и к недопущению, ограничению конкуренции, в частности к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, оказывающими ритуальные услуги.

1.4. Пунктом 11 Положения установлено, что захоронение малоимущих граждан или граждан, не имеющих родственников, производит специализированная служба в соответствии с действующим законодательством. Невостребованные и неопознанные трупы хоронят на специально отведенных участках кладбищ в соответствии с действующим законодательством.

При этом, Положением не определено, что захоронение малоимущих граждан оказывается специализированной службой бесплатно. В то же время действующим законодательством предусматривается, что захоронение малоимущих граждан может осуществляться не только специализированной службой, но и иными хозяйствующими субъектами. В последнем случае родственники умершего, осуществившие погребение за счет собственных средств, вправе получить социальное пособие на погребение.

Тем самым, Положением не предусмотрена возможность осуществления погребения малоимущих граждан иными ритуальными компаниями помимо специализированной службы.

1.5. В соответствии с частями 1, 4 статьи 18 Закона о погребении общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления. Порядок деятельности общественных кладбищ определяется органами местного самоуправления.

Пунктом 8 Положения предусмотрено, что оформление заказов на захоронение урн с прахом осуществляется специализированной службой.

Заказы на подготовку могил на родственниках участках и закрытых для свободного захоронения кладбищах (захоронения производятся только в пределах родственной ограды при отсутствии свободных участков земли) оформляются представителем специализированной службы.

Пунктом 10 предусмотрено, что отвод земельных участков для захоронений оформляется и указывается при приеме заказов, самовольные захоронения не допускаются.

Согласно пункту 14 Положения захоронения в родственные могилы, на которые отсутствуют архивные документы, или на свободные места в оградах с такими могилами производятся с разрешения специализированной службы на основании письменного заявления близких родственников (степень родства и право на имущество, памятники, ограждения и другие надгробные сооружения должны быть подтверждены соответствующими документами).

Пунктом 22 Положения установлено, что все работы на кладбище, связанные с установкой надмогильных сооружений, могут производиться только после согласования с хозяйствующим субъектом.

Пунктом 25 Положения предусмотрено, что надмогильные сооружения устанавливаются в пределах отведенного земельного участка. Высота ограды не должна превышать одного метра. При нарушении пределов участка по требованию хозяйствующего субъекта, в чьем ведении находится кладбище, надмогильное сооружение сносится за счет лица, за которым

зарегистрировано данное место захоронения.

Пунктом 33 Положения предусмотрено, что места захоронений (кладбища) являются муниципальной собственностью. Хозяйственную деятельность на кладбище осуществляет хозяйствующий субъект (организация), в ведении которого оно находится.

Согласно пункту 40 Положения ответственность за организацию похоронного обслуживания на территории кладбища, благоустройство мест погребения и санитарное состояние кладбища возлагается на хозяйствующего субъекта, в ведении которого находится кладбище.

В соответствии пункту 41 Положения представителем хозяйствующего субъекта выступает Администрация кладбища, которая, в свою очередь, обязана обеспечить выполнение работ по содержанию мест захоронений (кладбищ), включающих в себя:

- 1) своевременную подготовку могил для захоронения умерших, урн с прахом или праха после кремации, установку надмогильных сооружений и контроль по уходу за могилами;
- 2) соблюдение и контроль установленной нормы отвода каждого земельного участка для захоронения и правил подготовки могил;
- 3) содержание в исправном состоянии зданий, инженерного оборудования, территории кладбища, ограды территории кладбища, дорог, площадок и их текущий, капитальный ремонты;
- 4) уход за зелеными насаждениями на всей территории кладбища;
- 5) исправность и сохранность землеройной техники, транспортных средств, механизмов, инвентаря;
- 6) удаление и вывоз с территории кладбища засохших цветов, старых венков и тому подобного;
- 7) систематическую уборку всей территории кладбища и своевременный вывоз мусора на городскую свалку или в специально отведенные места;
- 8) предоставление гражданам напрокат инвентаря для ухода за могилами;
- 9) содержание в надлежащем порядке аллей почетных захоронений с находящимися на них могилами выдающихся государственных деятелей, а также содержание мемориальных комплексов, братских могил воинов и могил, имеющих культурно-историческое значение;
- 10) соблюдение правил пожарной безопасности;
- 11) расчистку дорог от мусора и снега;

12) работы по дезинфекции (дератизации) территории;

13) охрану территории кладбища.

Вместе с тем, возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, законом не предусмотрена.

Поскольку содержание мест захоронения отнесено к вопросам местного значения (функциям) органов местного самоуправления городского поселения, 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.

Тем самым, орган местного самоуправления наделяет хозяйствующий субъект функциями органов местного самоуправления, фактически предоставляющего в пользование общественным кладбищем и иным муниципальным имуществом, чем создает преимущественные условия деятельности по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на рынке оказания ритуальных услуг, поскольку в результате выполнения указанных функций он получает возможность контролировать либо запрещать иным организациям (индивидуальным предпринимателям) осуществлять деятельность на территории кладбищ, а также исключительное право осуществлять деятельность по содержанию кладбищ, что содержит признаки нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции и может привести к ограничению доступа на рынок оказания ритуальных услуг и выполнения работ по содержанию кладбищ.

Таким образом, закрепление в Положении отдельных пунктов, из содержания которых следует, что специализированная служба является хозяйствующим субъектом, которому предоставлены функции органа местного самоуправления в сфере организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения, функции по контролю и ведению кладбищами, а также функции по формированию архивного фонда захоронений в соответствующие книги (журналы), который уполномочен оказывать ритуальные услуги, и наделен исключительным правом выполнять работы по содержанию кладбищ, а также оказывать полный перечень ритуальных услуг, в том числе по захоронению малоимущих граждан, может привести к созданию преимущественных условий деятельности в сфере оказания ритуальных услуг и содержания мест захоронения отдельному хозяйствующему субъекту - специализированной службе и к препятствованию осуществлению данной деятельности иными хозяйствующими субъектами, к недопущению,

ограничению конкуренции на указанных рынках.

Согласно статье 39.1 Закона о защите конкуренции, в соответствии с которой 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 связи с наличием в действиях Совета депутатов Нязепетровского городского поселения **признаков нарушения антимонопольного законодательства**, предусмотренных частью 1, части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции Челябинское УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции **предупреждает Совет депутатов Нязепетровского городского поселения** о необходимости прекращения действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, **в срок до 30 июня 2017 года** путем:

приведения пунктов 7, 8, 10, 14, 17, 22, 25, 33, 40, 41 Положения в соответствие с требованиями действующего законодательства и исключения положений, предусматривающих копку могил, эвакуации тел умерших (погибших) в морг, захоронения малоимущих граждан или граждан, не имеющих родственников, оформление заказов на захоронение урн с прахом, заказов на подготовку могил на родственниках участках и закрытых для свободного захоронения кладбищах исключительно силами специализированной организации, а также предусматривающих осуществление полномочий органов местного самоуправления в области архивного дела, в том числе регистрации захоронений в соответствующие книги (журналы), а также осуществление ведения кладбищами хозяйствующими субъектами, в том числе специализированной организацией.

О выполнении настоящего предупреждения сообщить в Челябинское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, с приложением подтверждающих документов (надлежащим

образом заверенные копии документов, подтверждающих выполнения пунктов 1, 2 настоящего предупреждения).

В соответствии с частью 5 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении.

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.

Частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции установлено, что в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.