

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 52-07/17

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

«21» июля 2017 года г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее — Челябинское УФАС России) рассмотрено заявление Союза похоронных организаций Челябинской области «Харон» о неправомерных действиях Администрации Юрюзанского городского поселения (далее – Администрация), выразившихся в создании преимуществ <...> в осуществлении предпринимательской деятельности на рынке ритуальных услуг на территории Юрюзанского городского округа.

При рассмотрении представленных документов установлено следующее.

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.

1. Из части 1 статьи 17 Закона о местном самоуправлении следует, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселения, муниципальные районы и городские округа обладают полномочиями, в частности по созданию муниципальных предприятий и учреждений, финансированию муниципальных учреждений.

Статьей 9 Закона о погребении предусмотрен гарантированный перечень услуг по погребению.

В силу части 1 статьи 9 Закона о погребении супругу, близким родственникам, иным родственникам, [законному представителю](#) или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, гарантируется оказание на безвозмездной основе следующего перечня услуг по погребению:

- 1) оформление документов, необходимых для погребения;
- 2) предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения;

3) перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий);

4) погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).

В соответствии с частью 2 статьи 9 Закона о погребении указанные услуги по погребению оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

В силу статьи 10 Закона о погребении и похоронном деле родственники умершего, осуществившие погребение за счет собственных средств, вправе получить социальное пособие на погребение. Гражданам, пользовавшимся услугами на безвозмездной основе, социальное пособие на погребение не выплачивается.

Тем самым, Закон о погребении и похоронном деле предусматривает как безвозмездное оказание ритуальных услуг специализированной службой органа местного самоуправления, так и осуществление погребения родственниками умершего за свой счет, с последующим получением социального пособия. В последнем случае родственники могут получить ритуальные услуги (в том числе и погребение) у любого лица, осуществляющего оказание таких услуг.

Следовательно, лицам, взявшим на себя обязанности по погребению, законом предоставлено право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению.

Согласно частям 1 и 2 статьи 25 Закона о погребении гарантии осуществления погребения умершего в соответствии с данным Законом реализуются путем организации в Российской Федерации похоронного дела как самостоятельного вида деятельности. 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.

Названная норма не предусматривает, что субъектный состав участников товарных рынков ритуальных услуг ограничивается специализированными службами по вопросам похоронного дела.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 29 Закона о погребении органы местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с данным Законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших. Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления.

В постановлении Президиума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 18.05.2011 № 17206 также указано, что погребение умершего и

оказание услуг по погребению осуществляется специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления не наделены правом присвоения статусов специализированных служб по вопросам похоронного дела коммерческим организациям, так как Закон об организации местного самоуправления не предоставляет органам местного самоуправления права делегировать сторонним организациям функции, которые отнесены законом к функциям, осуществляемым только организациями, создаваемыми органами местного самоуправления (оказание гарантированного перечня услуг по погребению за счет бюджета).

Присвоение статуса специализированной службы коммерческой организации либо индивидуальному предпринимателю, в том числе определенным на конкурсной основе, не является созданием муниципального учреждения или предприятия.

Решением Совета депутатов Юрюзанского городского поселения от 29.10.2008 № 417 утверждено Положение о хозяйствующих субъектах, оказывающих ритуальные услуги в Юрюзанском городском поселении (далее – Положение о хозяйствующих субъектах).

1.1. Согласно пункту 1.2 Положения о хозяйствующих субъектах ритуальные услуги в Юрюзанском городском поселении могут предоставлять хозяйствующие субъекты – юридические лица (ритуальные организации) и граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (индивидуальные предприниматели), зарегистрированные в установленном порядке и получившие статус специализированной службы Юрюзанского городского поселения.

К ритуальным услугам в соответствии с пунктом 2.1 Положения о хозяйствующих субъектах относятся следующие виды услуг:

- прием заказа и заключение договора на организацию похорон (в том числе агентские услуги приемщиков заказов на организацию похорон);
- захоронение и перезахоронение;
- транспортировка тел (останков) умерших (погибших);
- изготовление и опайка цинковых гробов могут предоставляться только теми ритуальными организациями, которые в установленном порядке получили статус специализированной службы Юрюзанского городского поселения по вопросам похоронного дела. Статус специализированной службы может быть предоставлен государственным и муниципальным унитарным предприятиям, а также хозяйствующим субъектам различных организационно-правовых форм.

Исходя из системного анализа норм Закона о погребении, услуги по приему заказа и заключению договора на организацию похорон (в том числе агентские услуги приемщиков заказов на организацию похорон), перезахоронению, транспортировке тел (останков) умерших (погибших), изготовлению и опайке цинковых гробов не входят в гарантированный перечень услуг по погребению, оказываемых специализированной службой по вопросам похоронного дела (пункты 1, 2 статьи 9 Закона о погребении).

Включение услуг по захоронению в гарантированный перечень услуг по погребению также не означает, что иные организации, помимо специализированных служб, не могут предоставлять такие услуги.

При этом действующим законодательством не ограничено право самостоятельного выбора гражданами организации, осуществляющей ритуальные услуги.

Следовательно, перечисленные в пункте 2.1 Положения о хозяйствующих субъектах ритуальные услуги не относятся к исключительным полномочиям и компетенции специализированной службы и могут быть оказаны любым хозяйствующим субъектом, занимающимся деятельностью в указанной сфере.

Тогда как из содержания пунктов 1.2 и 2.1 Положения о хозяйствующих субъектах следует, что ритуальные услуги в Юрюзанском городском поселении предоставляются только специализированной службой.

В результате чего для граждан создаются ограничения выбора хозяйствующих субъектов, которые оказывают ритуальные услуги.

Действия Совета депутатов Юрюзанского городского поселения по принятию пунктов 1.2 и 2.1 Положения о хозяйствующих субъектах могут привести к созданию необоснованных препятствий осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, оказывающими ритуальные услуги, но не получившими статус специализированной службы, что содержит признаки нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

1.2. Пунктом 2.2 Положения о хозяйствующих субъектах установлено, что решение о предоставлении ритуальной организации статуса специализированной службы принимается по результатам закрытого конкурса.

Условия закрытого конкурса определены разделом III Положения о хозяйствующих субъектах.

Вместе с тем, действующим законодательством не предусмотрено наделение статусом специализированной службы хозяйствующих субъектов на конкурсной основе.

Более того, проведение закрытого конкурса не позволяет принять в нем участие неопределенного круга лиц, что не обеспечивает создание равных условий участия потенциальным участникам в торгах, поскольку приводит или может привести к необоснованным преимущественным условиям участия в нем отдельным хозяйствующим субъектам путем доступа к информации о проведении конкурса.

Таким образом, действия Совета депутатов Юрюзанского городского поселения по принятию пункта 2.2 и раздела III Положения о хозяйствующих субъектах не соответствуют действующему законодательству и могут привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на рынке оказания ритуальных услуг, что содержит признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Решением Совета депутатов Юрюзанского городского поселения от 29.10.2008 № 416 утверждено Положение об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории Юрюзанского городского поселения (далее - Положение).

2.1. Согласно пункту 3.6 Положения захоронение малоимущих граждан или граждан, не имеющих родственников, производит специализированная служба в соответствии с действующим законодательством.

Пунктом 5.18 Положения установлено, что работы по эксгумации и перезахоронению производятся только специализированной службой.

Исходя из системного анализа норм Закона о погребении, услуги по захоронению малоимущих граждан, эксгумации и перезахоронению не входят в гарантированный перечень услуг по погребению, оказываемых специализированной службой по вопросам похоронного дела (пункты 1, 2 статьи 9 Закона о погребении).

Следовательно, указанные услуги не относятся к исключительным полномочиям и компетенции специализированной службы и могут быть оказаны любым хозяйствующим субъектом, занимающимся деятельностью в указанной сфере.

Тогда как из содержания Положения следует, что услуги по захоронению малоимущих граждан, эксгумации и перезахоронению производятся только специализированной службой.

В результате чего для граждан (приобретателей услуг) создаются ограничения выбора хозяйствующих субъектов, которые выполняют указанные услуги.

Таким образом, действия Совета депутатов Юрюзанского городского поселения по принятию пунктов 3.6, 5.18 Положения могут привести к созданию необоснованных препятствований осуществлению деятельности

хозяйствующими субъектами на рынке оказания ритуальных услуг Юрюзанского городского поселения, что содержит признаки нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2.2. Пунктом 4.3 Положения установлено, что специализированная служба кладбища должна быть извещена о предстоящих похоронах за сутки по заявлению родственника.

Согласно пункту 4.6 Положения ограждение могил допускается только с разрешения специализированной службы.

Пунктом 5.2 Положения установлено, что заказы на захоронения в существующие могилы по истечении санитарного срока принимает специализированная служба по заявлению лица (организации), на имя которого зарегистрировано захоронение, по предъявлении документа, подтверждающего личность заявителя, и подлинного свидетельства о смерти на умершего.

Согласно пункту 5.3 Положения вопрос о принятии заказа решается специализированной службой на основании архивных документов, наличия могилы с соответствующими надписями и установленными надгробиями.

Согласно пункту 5.10 Положения надмогильные сооружения устанавливаются в пределах отведенного земельного участка. При нарушении пределов участка по требованию специализированной службы, надмогильное сооружение сносится за счет лица, за которым зарегистрировано данное место захоронения.

Пунктом 5.14 Положения установлено, что на кладбищах поселения предоставляются услуги по установке, уходу за надмогильными сооружениями и местами захоронений. Специализированная служба обязана сообщать родственникам умерших о пришедших в ветхость надмогильных сооружениях и требовать их ремонта, замены.

Согласно пункту 5.15 Положения места захоронений (кладбища) являются муниципальной собственностью. Хозяйственную деятельность на кладбище осуществляет специализированная служба, в ведении которой оно находится.

Пунктом 5.16 Положения определено, что ответственность за организацию похоронного обслуживания на территории кладбища, кроме случаев организации похоронного обслуживания организациями и индивидуальными предпринимателями, оказывающими ритуальные услуги в поселении, благоустройство мест погребения и санитарное состояние кладбища, возлагается на специализированную службу, в ведении которой находится кладбище.

Пунктом 5.19 Положения установлено, что все работы на кладбище,

связанные с установкой надгробных сооружений, оград могут производиться только с разрешения специализированной службы по вопросам похоронного дела.

В соответствии с пунктом 22 части 1 статьи 14 Закона об организации местного самоуправления к вопросам местного значения городского поселения относится организация ритуальных услуг.

Согласно частям 1, 4 статьи 18 Закона о погребении ведение общественными кладбищами и определение порядка деятельности общественных кладбищ относится к компетенции органов местного самоуправления. Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта действующим законодательством не предусмотрена.

Поскольку организация ритуальных услуг отнесена к вопросам местного значения органов местного самоуправления городского поселения, специализированные службы по вопросам похоронного дела, являющиеся хозяйствующими субъектами, не вправе осуществлять организацию ритуальных услуг, контролировать оказание ритуальных услуг и выполнять иные функции контрольно-распорядительного характера в соответствующей сфере деятельности, поскольку в результате выполнения указанных функций они получают возможность контролировать либо запрещать иным организациям (индивидуальным предпринимателям) осуществлять деятельность на территории кладбищ.

Согласно части 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, если иное не установлено Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом от 30 октября 2007 года № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

Наделение хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления, делегирование ему полномочий по решению вопросов местного значения не только не предусмотрено действующим законодательством, но и прямо запрещено частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Норма части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции содержит прямой

безусловный запрет на совмещение одним лицом властных полномочий и осуществление предпринимательской деятельности, то есть наличие обстоятельств, описанных в данной норме, признается нарушением статьи 15 названного закона вне зависимости от каких-либо последствий, наступивших либо возможных вследствие таких обстоятельств (ущемление чьих-либо интересов, ограничение, недопущение или устранение конкуренции и т.д.).

В соответствии с пунктом 3 статьи 9 Закона о погребении стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела за счет средств соответствующих бюджетов, фондов.

Согласно пункту 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции хозяйствующим субъектом являются: коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

Таким образом, специализированная служба по вопросам похоронного дела, независимо от ее организационно-правовой формы, осуществляет возмездную деятельность по оказанию ритуальных услуг на территории муниципального образования, то есть является участником соответствующего рынка и хозяйствующим субъектом в понимании пункта 5 части 4 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, действия Совета депутатов Юрюзанского городского поселения по наделению хозяйствующего субъекта – специализированной службы функциями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения по организации ритуальных услуг и ведению кладбищами путем принятия пунктов 4.3, 4.6, 5.2, 5.3, 5.10, 5.14, 5.15, 5.16, 5.19 Положения содержат признаки нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

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 рассматриваемых действиях Совета депутатов Юрюзанского 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** Юрюзанского городского поселения о необходимости прекращения **в срок до 03 сентября 2017 года** действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, путем:

1) приведения пункта 1.2, абзаца 5 пункта 2.1, пункта 2.2 и раздела III Положения о хозяйствующих субъектах в соответствие с требованиями действующего законодательства, путем их исключения из Положения о хозяйствующих субъектах;

2) приведения пунктов 3.6 (в части захоронения малоимущих граждан), 4.3, 4.6, 5.2, 5.3, 5.10 (в части установления права требования специализированной службы сноса надмогильного сооружения), 5.14 (в части установления обязанности специализированной службы сообщать родственникам умерших о пришедших в ветхость надмогильных сооружениях и права требования их замены, ремонта), 5.15 (в части осуществления хозяйственной деятельности на кладбище специализированной службой), 5.16, 5.18 (в части производства работ по эксгумации и перезахоронению только специализированной службой), 5.19 Положения в соответствие с требованиями действующего законодательства, путем их исключения из Положения.

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 решений о приведении актов в соответствие с требованиями действующего законодательства, а также сведения об опубликовании указанных решений на официальном сайте).

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.