Главе городского округа город Рыбинск

<...>

Рабочая ул., д. 1,

Ярославская обл., г. Рыбинск, 152900

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

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

№ 06-08/18-21

22 апреля 2021 года г. Ярославль

По результатам рассмотрения Ярославским ФАС России заявления (вх. № 2998 от 31.03.2021) о нарушении антимонопольного законодательства на рынке оказания ритуальных услуг на территории городского округа город Рыбинск, установлено следующее.

Согласно пункту 23 части 1 статьи 16 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 городского округа относится, в том числе, организация ритуальных услуг и

содержание мест захоронения.

Согласно пункту 2 статьи 25 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее — Закон о погребении) погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

В пункте 1 статьи 29 Закона о погребении закреплено, что органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с настоящим Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших.

В соответствии с пунктом 3 постановления главы городского округа город Рыбинск от 27.10.2006 № 695 «Об организации похоронного дела в городском округе г. Рыбинск» в редакции от 26.02.2021 (далее — Постановление № 695) статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории городского округа г. Рыбинск наделено МБУ городского округа город Рыбинск «Специализированная служба по вопросам похоронного дела» (далее - МБУ «Специализированная служба по вопросам похоронного дела»).

Таким образом, в соответствии с положениями Закона о погребении в отношении МБУ «Специализированная служба по вопросам похоронного дела» установлена обязанность по осуществлению погребения в рамках гарантированного перечня (пункт 2 статьи 9 Закона о погребении).

1. В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещается установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары.

Пунктом 1.2 Положения об организации похоронного дела в городском округе город Рыбинск, правилах работы и порядке содержания муниципальных кладбищ, являющегося приложением 1 к Постановлению № 695 (далее — Положение) установлено, что ритуальные организации – это не имеющие статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, зарегистрированные в установленном законодательством Российской Федерации порядке, которые вправе оказывать на территории Ярославской области ритуальные и сопутствующие ритуальным услуги, **не относящиеся к услугам по погребению**.

Статья 3 Закона о погребении определяет погребение как обрядовые действия по захоронению тела (останков) человека после его смерти в соответствии с обычаями и традициями, не противоречащими санитарным и иным требованиям.

При этом действующее законодательство не содержит запрет на осуществление

погребения лицами, не наделенными статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела.

В письме ФАС России от 03.07.2014 № ЦА/26577/14 антимонопольный орган также указывает, что Законом о погребении допускается возможность осуществления деятельности по предоставлению услуг по погребению, поименованных в пунктах 1 - 4 части 1 статьи 9 Закона о погребении и включающих, в числе прочего, непосредственно погребение, иными организациями, не являющимися специализированными службами по вопросам похоронного дела.

Раздел 2 Положения «Основные вопросы организации похоронного дела» регламентирует, исходя из своего наименования, порядок оказания ритуальных услуг любыми хозяйствующими субъектами независимо от наличия или отсутствия у них статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела. Особенности осуществления деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела закреплены в разделе 3 Положения «Специализированная служба по вопросам похоронного дела».

Вместе с тем, из содержания приведенных ниже пунктов раздела 2 Положения следует, что правом на оказание ритуальных услуг на территории городского округа город Рыбинск наделена исключительно специализированная служба по вопросам похоронного дела:

«2.2. Оформление заказа (счет-заказа) на оказание услуг по погребению производится **агентами специализированной службы по вопросам похоронного дела**:

- в салонах-магазинах, созданных для оказания ритуальных услуг;

- по месту жительства умершего или в иных местах по выбору лица, взявшего на себя обязанность осуществить погребение умершего.

2.3. Заказ на оказание услуг по погребению оформляется **агентами специализированной службы по вопросам похоронного дела** при предъявлении лицом, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, паспорта или иного документа, удостоверяющего его личность. Если обязанность по организации похорон взяло на себя юридическое лицо, представляется гарантийное письмо и доверенность от юридического лица-заказчика с указанием представителя и его данных.

2.5. **Агентские услуги специализированной службы по вопросам похоронного дела** включают в себя:

а) консультативную помощь:

- по организации похорон с учетом национальных традиций и религиозных обрядов;

- в определении вида погребения;

- в выборе места захоронения и в определении времени погребения;

- в определении комплекса мероприятий, обеспечивающих сохранение тела

умершего на срок, указанный лицом, взявшим на себя обязанность осуществить погребение;

- в выборе необходимого набора косметических и реставрационных работ с телом умершего;

- в подборе предметов похоронного ритуала;

- по иным видам ритуальных услуг;

- по льготам, представляемым родственникам покойного, и преимуществам, предусмотренным при погребении отдельных категорий умерших граждан в соответствии с федеральным законодательством;

- по оказанию гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе и за плату;

- по правилам работы кладбищ и крематориев;

- по оформлению прижизненного договора на оказание ритуальных услуг;

б) оформление заказа на:

- получение необходимых документов для погребения умершего;

- услуги организатора ритуала похорон;

- осуществление комплекса мероприятий по подготовке тела к погребению;

- приобретение предметов похоронного ритуала;

- транспортные и катафальные перевозки;

- осуществление погребения;

- прокат ритуального зала для проведения гражданской панихиды и обряда поминания;

- оказание прочих услуг, связанных с погребением;

в) оформление свидетельского волеизъявления о достойном отношении к телу после смерти;

г) исполнение заказа на организацию похорон и погребение умершего».

Вышеперечисленные пункты Положения не содержат указание на наличие у ритуальных организаций, не наделенных статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела права на оформление заказов на оказание услуг по погребению, а также на последующие оказание данных услуг.

Пунктом 6.2 Положения установлено, что родственники умершего либо доверенные лица, взявшие на себя обязанность осуществить погребение, оформляют заказ на организацию похорон в специализированной службе по вопросам похоронного дела.

Данный пункт Положения не содержит указание на наличие у родственников умершего либо доверенных лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение, права на оформление заказа на организацию похорон в ритуальной организации, не наделенной статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела

В соответствии с пунктом 8.3 Положения посетители кладбищ имеют право:

- пользоваться инвентарем для ухода за могилой;

- заключать договор со специализированной службой по вопросам похоронного дела, в ведении которой находится кладбище, об осуществлении ухода за могилой и надмогильными сооружениями;

- осуществлять уход за могилой, в т.ч. сажать цветы на могильном участке.

Указанным пунктом Положения предусмотрен закрытый перечень лиц, которые вправе осуществлять уход за местом захоронения — граждане своими силами либо специализированная служба по вопросам похоронного дела. Данный пункт Положения не содержит указание на наличие у посетителей кладбищ права заключать договор об осуществлении ухода за могилой и надмогильными сооружениями с хозяйствующими субъектами, осуществляющими предпринимательскую деятельность на рынке оказания ритуальных услуг и не наделенными статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Соответственно, бездействие главы городского округа город Рыбинск по непринятию мер, направленных на устранение содержащегося в пунктах 1.2, 2.2, 2.3, 2.5, 6.2, 8.3 Положения указания на оформление заказов на оказание услуг по погребению, на последующие оказание данных услуг, включая погребение, исключительно специализированной службой по вопросам похоронного дела, а также на возможность осуществления ухода за захоронением собственными силами граждан или на основании заключенного со специализированной службой по вопросам похоронного дела договора, без закрепления права осуществления вышеперечисленной деятельности за иными хозяйствующими субъектами, содержит признаки нарушения запрета, установленного пунктом 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. В соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещается создание дискриминационных условий.

Под дискриминационными условиями понимаются условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами (пункт 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Подпунктом «з» пункта 4.2 Положения установлено, что специализированная служба по вопросам похоронного дела обеспечивает содержание в надлежащем порядке воинских и мемориальных захоронений, находящихся под охраной государства.

Пунктом 3 части 1 статьи 1 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ) определено, что данный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением, государственным, муниципальным унитарными предприятиями либо иным юридическим лицом в соответствии с частями 1, 2.1, 4 и 5 статьи 15 настоящего Федерального закона.

Согласно пункту 3 статьи 13 Закона № 44-ФЗ заказчиками осуществляются закупки для обеспечения, в том числе, муниципальных нужд, а именно для выполнения функций и полномочий муниципальных органов. К числу муниципальных нужд относится, в том числе, содержание мест захоронения.

Таким образом, выполнение работ по содержанию мест захоронения может быть осуществлено только путем проведения предусмотренных Законом № 44-ФЗ конкурентных процедур за счет соответствующего бюджета муниципального образования.

Возложение на специализированную службу по вопросам похоронного дела обязанности по осуществлению содержания в надлежащем порядке (благоустройства) захоронений без проведения конкурентных процедур может повлечь создание необоснованных преимуществ осуществления предпринимательской деятельности отдельному хозяйствующему субъекту на рынке оказания ритуальных услуг, что содержит признаки нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

3. В соответствии с частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления.

Пунктом 1.4 Положения установлено, что обязанность по осуществлению погребения умерших и **ведению кладбищенского хозяйства** возлагается на организации, которым в соответствии с Федеральным законом «О погребении и похоронном деле» присвоен статус специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Согласно пункту 1.6 Положения контроль за благоустройством, поддержанием порядка, соблюдением санитарного состояния на кладбище (кладбищах), **находящемся в хозяйственном ведении специализированной службы по вопросам**

похоронного дела, возлагается на данную службу.

В соответствии с пунктом 8.9 Положения реализация ритуальными организациями и гражданами предметов похоронного ритуала, надмогильных сооружений, материалов по благоустройству могил и т.п. на кладбище и земельных участках, закрепленных за специализированной службой по вопросам похоронного дела, **в хозяйственном ведении которой находится кладбище**, осуществляется только на основании договора, заключаемого с данной службой.

В соответствии с пунктом 1 статьи 18 Закона о погребении общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления.

МБУ «Специализированная служба по вопросам похоронного дела» по своей организационно-правовой форме не является органом местного самоуправления и не может входить в структуру органов местного самоуправления, возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе обладающего статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, Законом о погребении также не предусмотрена.

Следовательно, бездействие главы городского округа город Рыбинск по невнесению изменений в Положение, предусматривающих возможность предоставления территорий общественных кладбищ специализированной службе по вопросам похоронного дела на праве хозяйственного ведения, свидетельствует о наличии признаков нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Данный вывод антимонопольного органа подтверждается устоявшейся судебной практикой (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18.05.2011 № 17206/10 по делу № А76-6041/2010-35-192, постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24.03.2014 по делу № А82-545/2013, постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 30.05.2016 № Ф01-1402/2016 по делу № А79-6409/2015).

Согласно пункту 1.5 Положения документы о смерти и справки для получения социального пособия на погребение выдаются на территории города уполномоченными специалистами отдела ЗАГС, которые **находятся при специализированной службе по вопросам похоронного дела**.

Вместе с тем, орган местного самоуправления не может находиться при каком-либо хозяйствующем субъекте; изменение места нахождения хозяйствующего субъекта не должно влечь соответствующее изменение места нахождения органа местного самоуправления. В противном случае данные обстоятельства могут свидетельствовать о подчиненности органа местного самоуправления такому хозяйствующему субъекту.

Подпунктом «е» пункта 4.2 Положения установлено, что специализированная служба по вопросам похоронного дела обеспечивает своевременную **подготовку** могил и **регистрационных знаков.**

В соответствии с пунктом 5.3 «ГОСТ Р 54611-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. Услуги бытовые. Услуги по организации и проведению похорон. Общие требования», утверждённого и введенного в действие приказом Росстандарта от 08.12.2011 № 746-ст по прибытии скорбного кортежа на кладбище лицу, ответственному за проведение похорон (один из родственников или близких

умершего), со свидетельством о смерти и счетом-заказом на похороны (договором), следует обратиться в контору кладбища для регистрации захоронения умершего в книге установленной формы, получить удостоверение о захоронении и регистрационный знак для установки его на могиле после завершения похорон.

Таким образом, обязанность по предоставлению регистрационных знаков возложена на орган местного самоуправления.

Согласно пункту 2.4 Положения специализированная служба по вопросам похоронного дела обеспечивает формирование и сохранность архивного фонда документов по приему и исполнению заказов на услуги по погребению.

Повторное захоронение в родственную могилу производится на основании письменного разрешения администрации специализированной службы по вопросам похоронного дела после истечения полного периода минерализации, как правило, не ранее чем через 20 лет с момента предыдущего захоронения (пункт 6.5 Положения).

Разрешается захоронение на закрытых кладбищах в оградах близких родственников к ранее захороненному без увеличения площади ранее установленной ограды по письменному разрешению администрации специализированной службы похоронного дела (пункт 6.6 Положения).

Разрешение на захоронение в родственные ограды и могилы, оформление дополнительного места к родственному захоронению и разрешение на реконструкцию надмогильного сооружения оформляются в специализированной службе по вопросам похоронного дела (пункт 6.8 Положения).

При отсутствии архивных документов захоронение в могилы и на свободные площади в установленных оградах производится с разрешения администрации специализированной службы по вопросам похоронного дела на основании письменного заявления близких родственников умершего (родителей, супругов, детей, родных братьев и сестер) при предъявлении документов, подтверждающих степень родства (пункт 6.9 Положения).

Книга учета и регистрации захоронений является документом строгой отчетности и находится на постоянном хранении в архиве специализированной службы по вопросам похоронного дела (пункт 6.10 Положения).

Захоронение в родственную могилу урн с прахом, а также изъятие из нее не допускаются без разрешения администрации специализированной службы по вопросам похоронного дела, соответствующей записи в книге учета захоронений и справки на захоронение (пункт 6.12 Положения).

Гражданам (организациям), произведшим захоронение, выдается паспорт захоронения установленного образца. Вопрос о перерегистрации захоронения на другого гражданина (организацию) носит заявительный характер и рассматривается в каждом конкретном случае администрацией специализированной службы по вопросам похоронного дела (пункт 6.13 Положения).

Эксгумация производится в соответствии с законодательством РФ после

представления в специализированную службу по вопросам похоронного дела всех необходимых для проведения эксгумации документов (пункт 6.17 Положения).

Погребение умерших производится ежедневно, кроме воскресенья и праздничных дней. В исключительных случаях захоронение в воскресенье может производиться по особому распоряжению администрации специализированной службы по вопросам похоронного дела (пункт 8.1 Положения).

Бездействие главы городского округа город Рыбинск по невнесению изменений в подпункт «е» пункта 4.2, пункты 1.5, 2.4, 6.5, 6.6, 6.8, 6.9, 6.10, 6.12, 6.13, 6.17, 8.1 Положения, влечет наделение МБУ «Специализированная служба по вопросам похоронного дела» вышеперечисленными организационно-распорядительными полномочиями органа местного самоуправления, что свидетельствует о наличии признаков нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного в соответствии статьей 39.1 Закона о защите конкуренции Ярославское УФАС России предупреждает главу городского округа город Рыбинск <...> о необходимости совершить действия, направленные на прекращение нарушения антимонопольного законодательства, устранение причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, устранение последствий такого нарушения, а именно:

- дополнить пункты 1.2, 2.2, 2.3, 2.5, 6.2, 8.3 Положения указанием на наличие у хозяйствующих субъектов, не наделенных статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, права на осуществление перечисленных в данных пунктах Положения видов деятельности;

- исключить предусмотренное подпунктом «з» пункта 4.2 Положения возложение на специализированную службу по вопросам похоронного дела обязанности по осуществлению содержания в надлежащем порядке (благоустройства) захоронений без проведения конкурентных процедур;

- исключить из содержания пункта 1.4, 1.6, 8.9 Положения указание на предоставление специализированной службе по вопросам похоронного дела территории кладбищ на праве хозяйственного ведения;

- внести изменения в подпункт «е» пункта 4.2, пункты 1.5, 2.4, 6.5, 6.6, 6.8, 6.9, 6.10, 6.12, 6.13, 6.17, 8.1 Положения, исключающие наделение специализированной службы по вопросам похоронного дела полномочиями органа местного самоуправления.

Перечисленные действия следует совершить в срок не позднее **«16» июня 2021 года**, о выполнении предупреждения сообщить в Ярославское УФАС России 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.

В соответствии с частью 8 указанной статьи в случае невыполнения

предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган принимает решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

Руководителя Управления И.Г. Паутов