

1. Совет депутатов муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области»

ул. Спорта д.5, п. им. Морозова,

Ленинградская область, 188679

Факс (81370) 35230

e-mail: mail@adminmgrp.ru

Исх. от 02.12.2016 №ПД/04/44

2. Глава муниципального образования «Морозовское городское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области

ул. Спорта д.5, п. им. Морозова,

Ленинградская область, 188679

Факс (81370) 35230

e-mail: mail@adminmgrp.ru

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

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

В связи с наличием в действиях (бездействии) Совета депутатов муниципального образования «Морозовское городское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области (188679, Ленинградская область, Всеволожский муниципальный район, п. им. Морозова, ул. Спорта д.5) признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных частью 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее – Закон о защите конкуренции), выразившихся во включении в Постановление Совета депутатов муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» от 26.09.2012 № 23 «Об утверждении Положения о деятельности

муниципального общественного кладбища пос. им. Морозова, об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» (с изменениями внесенными Постановлением Совета депутатов от 23.12.2013 № 33), положений ограничивающих конкуренцию в сфере оказания ритуальных услуг и содержания мест захоронения, Ленинградское УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждает Совет депутатов муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» (далее – Совет депутатов) о необходимости прекращения указанных действий (бездействий), путем отмены Постановления Совета депутатов муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» от 26.09.2012 № 23 «Об утверждении Положения о деятельности муниципального общественного кладбища пос. им. Морозова, об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» (с изменениями внесенными Постановлением Совета депутатов от 23.12.2013 № 33) или внесения следующих изменений:

- исключить из Положения о деятельности муниципального общественного кладбища пос. им. Морозова, об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» пункт 1.4 либо изложить его в редакции, не приводящей к ограничению конкуренции;

- исключить из Положения о деятельности муниципального общественного кладбища пос. им. Морозова, об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» пункт 1.6 либо изложить его в редакции, не приводящей к ограничению конкуренции;

- исключить из Положения о деятельности муниципального общественного кладбища пос. им. Морозова, об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» пункт 1.7 либо изложить его в редакции, не приводящей к ограничению конкуренции;

- исключить из Положения о деятельности муниципального общественного кладбища пос. им. Морозова, об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» пункт 1.9 либо изложить его в редакции, не приводящей к ограничению конкуренции;

- исключить из Положения о деятельности муниципального общественного кладбища пос. им. Морозова, об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской

городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» пункт 8.3 либо изложить его в редакции, не приводящей к ограничению конкуренции;

- исключить из Положения о деятельности муниципального общественного кладбища пос. им. Морозова, об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» пункт 9.1 либо изложить его в редакции, не приводящей к ограничению конкуренции;

- исключить из Положения о деятельности муниципального общественного кладбища пос. им. Морозова, об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» пункт 9.2.1 либо изложить его в редакции, не приводящей к ограничению конкуренции;

исходя из следующих установленных обстоятельств.

Постановлением Совета депутатов муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» от 26.09.2012 № 23 «Об утверждении Положения о деятельности муниципального общественного кладбища пос. им. Морозова, об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» утверждено Положение о деятельности муниципального общественного кладбища пос. им. Морозова, об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» (далее – Положение).

Согласно пунктам 1.3, 1.4 Положения, под специализированной службой по вопросам похоронного дела понимается организация, созданная Администрацией Морозовского городского поселения в форме муниципального казенного учреждения.

Однако, как следует из ответа Администрации Морозовского городского поселения, муниципальное казенное учреждение по вопросам похоронного дела отсутствует (исх. от 23.09.2011 № 1911).

При этом, по результатам проведения открытого конкурса (изв. от 22.10.2015 №0145300014615000038) была выбрана специализированная служба по вопросам похоронного дела и оказанию гарантированного перечня услуг по погребению на территории муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области».

В соответствии с пунктом 1.4 Положения, Специализированная служба, в том числе, несет юридическую ответственность за устройство и содержание мест погребения.

В соответствии с пунктом 1.3 Положения, под местом погребения понимается

участки земли с сооружаемыми на них кладбищами.

Вместе с тем, согласно статье 15 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении), предложения по созданию мест погребения вносятся:

- 1) Правительством Российской Федерации совместно с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого предлагается размещение мест погребения, для создания Федерального военного мемориального кладбища;
- 2) министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрены военная служба, служба в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, для создания воинских кладбищ, воинских участков на общественных кладбищах;
- 3) массовыми религиозными объединениями, уставы которых предусматривают осуществление религиозных обрядов на кладбищах, для создания вероисповедальных кладбищ;
- 4) собраниями (сходами) граждан, проживающих в сельских поселениях, если это предусмотрено уставом муниципального образования.

Решение об устройстве (создании) мест погребения принимается органом местного самоуправления, на территориях которых они создаются.

В соответствии со [статьей 18](#) Закона о погребении, общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые определяют порядок деятельности кладбищ. Возможность передачи общественных кладбищ и земельных участков под ними в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, [Законом](#) о погребении не предусмотрена.

Кроме того, необходимо отметить, что под содержанием мест захоронений понимается комплекс мероприятий по уходу за территорией кладбища, направленных на безопасную эксплуатацию мест захоронений, включающей уборку, очистку территории и расположенных на ней объектов. Данное обстоятельство также следует из части 1 статьи 17 Закона о погребении в которой указано, что деятельность на местах погребения осуществляется в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения, устанавливаемыми органами местного самоуправления. Поскольку места погребения в зависимости от принадлежности могут быть только государственные либо муниципальные, согласно части 2 статьи 15 указанного выше закона, то содержание места захоронения является непосредственно нуждой органа местного самоуправления.

Пунктом 3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон о местном самоуправлении) предусмотрено, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления обладают

полномочием по созданию муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

В силу части 1 статьи 29 Закона о погребении, к полномочиям органа местного самоуправления отнесено только создание специализированной службы по вопросам похоронного дела на которую могут быть возложены только работы по погребению умерших.

Таким образом, Закон о погребении не возлагает обязанность содержания мест захоронений на специализированную организацию.

Поскольку, вышеуказанные работы составляют муниципальную нужду и являются одними из функций муниципальных органов, что соответствует статье 13 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 о контрактной системе), учитывая характер перечисленных работ, они могут быть решены только путем осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд за счет соответствующего бюджета муниципального образования.

Кроме того, согласно пункту 1.4 Положения, специализированная служба осуществляет контроль над качеством оказания ритуальных и сопутствующих им услуг иными физическими и юридическими лицами, а также за соблюдение ими установленных органами местного самоуправления требований к организации ритуальных услуг.

[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.

При этом, в соответствии с [пунктом 5 статьи 4](#) Закона о защите конкуренции хозяйствующий субъект - это индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Таким образом, наделение специализированной организации функциями и полномочиями органа местного самоуправления, а именно нормативное закрепление за специализированной организацией полномочия по устройству кладбищ, контролю за соблюдением действующих нормативно-правовых актов (правил и норм) при проведении захоронений свидетельствует о нарушении [части 3 статьи 15](#) Закона о защите конкуренции.

В соответствии с частью 2 статьи 25 Закона о погребении, организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

Согласно части 1 статьи 29 Закона о погребении, органы местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного

дела, на которые в соответствии с настоящим Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших.

Таким образом, федеральным законодательством предусматривается возможность для органов местного самоуправления создать специализированную службу только для оказания услуг по осуществлению погребения умерших.

В статье 3 Закона о погребении, погребение определяется как обрядовые действия по захоронению тела (останков) человека после его смерти в соответствии с обычаями и традициями, не противоречащими санитарным и иным требованиям. Погребение может осуществляться путем предания тела (останков) умершего земле (захоронение в могилу, склеп), огню (кремация с последующим захоронением урны с прахом), воде (захоронение в воду в порядке, определенном нормативными правовыми актами Российской Федерации).

Согласно статье 9 Закона о погребении в гарантированный перечень услуг по погребению входит:

- 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).

Таким образом, Закон о погребении прямо возлагает на специализированную службу только обязанность по погребению умерших.

[Пунктами 1 и 4 статьи 18](#) Закона о погребении установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, данные органы также определяют порядок деятельности общественных кладбищ. Согласно [пункту 2 статьи 25](#) названного Закона организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. При этом непосредственно погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

[Пунктом 22 части 1 статьи 16](#), [пунктом 17 части 1 статьи 15](#) Закона о местном самоуправлении, организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения муниципального образования. При этом из положений [части 3 статьи 17](#) и [части 1 статьи 2](#) данного Закона следует, что решение вопросов местного значения осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Возможность передачи общественных кладбищ в ведение хозяйствующего субъекта и наделения хозяйствующего субъекта полномочиями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения указанными законами не предусмотрена.

Таким образом, предоставление мест под захоронение на кладбищах относится исключительно к компетенции органов местного самоуправления и не может быть делегировано хозяйствующему субъекту.

Вместе с тем, пунктами 1.6, 1.7 Положения, определено, что захоронения умерших личность, которых не установлена осуществляется на специальных участках кладбищ, определенных по решению специализированной службы; для погребения умерших (погибших) военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, ветеранов ВОВ, военной службы и участников боевых действий по решению специализированной службы предусматривается специальная территория.

В нарушение требований действующего законодательства, пунктом 1.9 Положения, ежедневный временной режим работы кладбищ для захоронения умерших определяется специализированной службой.

Пунктом 3.2, 3.6, 3.7 Положения предусмотрено, что допускается с разрешения специализированной службы предоставление земельных участков для создания семейных захоронений под будущие погребения. Также, расположение земельных участков на общественном кладбище, выделяемых для погребения, определяется специализированной службой в порядке очередности, а также с учетом рационального использования территории кладбища.

Изложенные пункты Положения создают возможность специализированной службе определять и контролировать условия осуществления предпринимательской деятельности другими хозяйствующими субъектами, в том числе, ее непосредственными конкурентами (например, предоставлять место на кладбище ближе/дальше от входа, сухое/заболоченное, отказывать/давать согласие в родовом захоронении).

Так, в Ленинградское УФАС России поступали жалобы (вх. 7925, 8100) о препятствовании специализированной организацией работе иных хозяйствующих субъектов, оказывающих ритуальные услуги, в том числе, отказе в выделении мест, увеличении срока рассмотрения заявления о предоставлении места захоронения.

Пунктом 3.5 Положения, установлена возможность приобретения гражданами ниш в колумбариях кладбища для будущих захоронений.

Вместе с тем, согласно статье 23 Закона о погребении, стены скорби для захоронения урн с прахом умерших создаются на специально выделенных участках земли в соответствии с положениями настоящего Федерального закона. Стены скорби для захоронения урн с прахом умерших могут находиться в ведении органов исполнительной власти Российской Федерации или органов местного самоуправления.

В соответствии со статьей 7 Закона о погребении, на территории Российской Федерации каждому человеку после его смерти гарантируются погребение с учетом его волеизъявления, предоставление бесплатно участка земли для погребения тела (останков) или праха в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Таким образом, действующим законодательством не предусмотрена возможность приобретения ниш в колумбариях (стенах скорби).

Вышеизложенные пункты, а также пункты 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15, 4.16, 4.19, 5.3, 5.4, 5.7, 5.8, 5.10, 6.2, 6.3, 6.5, 7.1, 7.2, 8.1, 8.3, 9.1, 9.2.1

Положения создают возможность специализированной службе определять и контролировать условия осуществления предпринимательской деятельности другими хозяйствующими субъектами, в том числе ее непосредственными конкурентами, что приводит к созданию дискриминационных условий для иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в сфере оказания ритуальных услуг, что свидетельствует о нарушении пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Также, согласно пункту 10.2 Положения, установлена ответственность за его несоблюдение для должностных лиц, граждан и организаций.

Таким образом, в действиях Совета депутатов «Морозовского городского поселения Всеволожского муниципального района Ленинградской области», выразившиеся во включении в Постановление Совета депутатов муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» от 26.09.2012 № 23 «Об утверждении Положения о деятельности муниципального общественного кладбища пос. им. Морозова, об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Морозовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области» (с изменениями внесенными Постановлением Совета депутатов от 23.12.2013 № 33), положений ограничивающих конкуренцию в сфере оказания ритуальных услуг и содержания мест захоронения содержит признаки нарушения части 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

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).

Предупреждение необходимо рассмотреть и исполнить до 01.02.2017 г.

О выполнении предупреждения сообщить в Ленинградское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

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 случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

ВРИО Руководителя

Ленинградского УФАС России

А.А. Аверьянов

исп. А.А. Борисова

тел. (812) 576 65 85