

Совет депутатов Холмского  
Городского поселения

пл. Победы, дом 2,  
с. Холм, Новгородская обл.  
175270

Исходящие № 882/02 от 21.02.2020

### **Предупреждение № 19**

о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства

21 февраля 2020 года

Великий Новгород

В связи с наличием в действиях (бездействии) Совета депутатов Холмского городского поселения (место нахождения: 175270, Новгородская область, г. Холм, ул. Победы, дом 2) (далее – Администрация муниципального района) признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного частями 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), которым Федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации 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), а также 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 30 октября 2007 года N 238-ФЗ "О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта", Федеральным [законом](#) от 1 декабря 2007 года N 317-ФЗ "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" и Федеральным [законом](#) "О Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос".

выразившегося в принятии Положение об организации ритуальных услуг и содержании на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения на территории Мошенского муниципального района, утверждённое постановлением Администрации муниципального района от 21.08.2009 № 512, частью 2, пунктом 10.5 которого специализированная служба по вопросам похоронного дела наделена полномочиями органов местного самоуправления, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке похоронных услуг на территории Мошенского муниципального района.

В соответствии с поручением заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.А. Мутко от 28.11.2019 № ВМ-П9-10508 и поручением ФАС России от 26.12.2019 № АЦ/114175-ПР/19 «Об усилении контроля за соблюдением антимонопольного законодательства в сфере оказания ритуальных услуг», Новгородским УФАС России (далее – Управление) проверено на предмет соответствия антимонопольному законодательству Положение об организации ритуальных услуг, погребения, похоронного дела и содержания кладбищ на территории Холмского городского поселения, утверждённого решением Совета депутатов Холмского городского поселения от 27.02.2018 № 87.

Проведённой проверкой установлено следующее.

Решением Совета депутатов Холмского городского поселения от 27.09.2018 № 87 утверждено Положение об организации ритуальных услуг, погребения, похоронного дела и содержания кладбищ на территории Холмского городского поселения (далее – Положение), отдельные пункты которого нарушают антимонопольное законодательство.

Согласно **пункту 1.7 Положения** удостоверение о захоронении – документ установленной формы, выдаваемый специализированной службой по вопросам похоронного дела – муниципальным учреждением или муниципальным унитарным предприятием лицу, ответственному за захоронение в соответствии с записями, содержащимися в книге регистрации (учета) захоронений и подтверждающими факт захоронения умершего на конкретном кладбище.

В соответствии с Положением специализированная служба по вопросам похоронного дела осуществляет отвод земельного участка для погребения умершего (погибшего) на действующем кладбище с выдачей удостоверения о захоронении по форме согласно приложению № 1 к настоящему Положению, внесением соответствующей регистрационной записи в книгу регистрации (учета) захоронений и назначением лица, ответственного за данное захоронение (**пункт 2.4**); удостоверение о захоронении, выдаваемое специализированной службой лицу, ответственному за захоронение, должно содержать данные, соответствующие записям книги регистрации (учета) захоронений и подтверждающие факт захоронения умершего (погибшего) на конкретном кладбище (**пункт 2.5**); оформляет документы на отвод земельных участков для погребения умерших (погибших) и осуществляется ежедневно с 9.00 до 17.00 специализированной службой (**пункт 2.9**); погребение умерших (погибших) в родственную могилу разрешается по прошествии установленного кладбищенского периода и по разрешению, выданному специализированной службой безвозмездно на основании письменного заявления ответственного за захоронение (могилу). (**пункт 2.16**); погребение умерших (погибших) на свободном месте земельного участка родственного захоронения осуществляется по разрешению выданному специализированной службой безвозмездно на основании письменного заявления ответственного за захоронение или ответственных за могилы, находящиеся на земельном участке, отведенном под захоронение (**пункт 2.17**); при отсутствии архивных документов погребение умерших (погибших) в родственную могилу или на свободном месте земельного участка родственного захоронения осуществляется по разрешению, выданному специализированной службой (**пункт 2.18**); выдаёт разрешение на погребение умерших (погибших), а также урны с прахом на свободном месте родственного или семейного захоронения (**пункт 2.19**); устанавливает табличку-предупреждение о необходимости приведения захоронения в порядок, составляет ежегодные акты осмотра захоронений и хранят их (**пункт 2.21**); формирует комиссию для составления акта о состоянии захоронения с целью признания его бесхозным (**пункт 2.22**); осуществляет хранение книги регистрации (учёта) захоронений (**пункт 2.24**); составляет заключение о возможности погребения умершего (погибшего) на свободном месте земельного участка родственного захоронения или в родственную могилу (**пункт 4.3**); выдаёт разрешение на все виды работ, связанные с установкой, демонтажом, ремонтом или заменой надмогильных сооружений

(**пункты 5.2, 5.3**); осуществляет контроль за соблюдением норм землеотвода для захоронений при выполнении работ, проводимых в отношении надмогильных сооружений (**пункт 5.8**); выдаёт письменные предупреждения о снятии (демонтаже) надмогильных сооружений (**пункт 5.7**) осуществляет контроль за вывозкой демонтированных сооружений, мусора, уборкой прилегающей территории (**пункт 5.9**); осуществляет контроль за выполнением Положения (**пункты 9.1, 9.3**).

Таким образом, на специализированную службу по вопросам похоронного дела, возложены функции организационно-распорядительного характера, что недопустимо.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции») федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации 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).

Частью 3 статьи 15 ФЗ «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 30.10.2007 года № 238-ФЗ «О государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 22 часть 1 статьи 14) (далее – Закон о местном самоуправлении) вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения отнесены к вопросам местного значения поселения.

Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) регулирует отношения, связанные с

погребением умерших, и устанавливает основы организации похоронного дела в

Российской Федерации как самостоятельного вида деятельности.

Пунктами 1 и 4 статьи 18 Закона о погребении установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, данные органы определяют порядок деятельности общественных кладбищ.

В силу статьи 25 Закона 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.

Частью 1 статьи 29 Закона о погребении предусмотрено, 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.

Таким образом, из анализа приведенных выше норм следует, что обязанность по организации муниципальных мест погребения и похоронного дела возлагается на органы местного самоуправления, а оказание услуг по погребению – на специализированные службы, и Закон о погребении не ограничивает неспециализированные организации на занятие последним видом деятельности.

Статьей 6 Закона о погребении закреплено, что в случае мотивированного отказа какого-либо из указанных в статье 5 Закона о погребении лиц от исполнения волеизъявления умершего, оно может быть исполнено лицом, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, либо осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Согласно статье 9 Закона о погребении специализированные службы на безвозмездной основе оказывают супругам, близким родственникам и другим лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, услуги по погребению согласно гарантированному перечню. При этом расходы специализированной службой осуществляются за счет различных фондов.

В соответствии со статьей 10 Закона о погребении для родственников умершего, осуществивших погребение за счет собственных средств, предусмотрено право на получение социального пособия на погребение.

Таким образом, Закон о погребении предусматривает как безвозмездное

оказание услуг специализированной службой органа местного самоуправления, так и осуществление погребения за счет родственников или лиц, взявших на себя обязанность по погребению умершего с последующим получением социального пособия. В последнем случае супругам, близким родственникам и другим лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего родственника, ритуальные услуги (в том числе по погребению) могут быть оказаны любым лицом, оказывающим данного рода услуги.

Учитывая, что Положением предусмотрено оказание специализированной службой по вопросам похоронного дела всех услуг по погребению, не исключая и платные услуги, предполагается, что эта специализированная организация является коммерческой, что в силу статьи 113 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 4 ФЗ «О защите конкуренции» означает, что специализированная служба по вопросам похоронного дела является коммерческой организацией, то есть хозяйствующим субъектом.

Как установлено Законом о погребении, общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйственного субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела Законом не предусмотрена.

Более того, частью 4 статьи 16 Закона о погребении предусмотрено, что предоставление земельного участка для размещения места погребения осуществляется органами местного самоуправления. А поскольку в силу части 2 статьи 15 Закона о погребении места погребения по принадлежности могут быть только государственными и муниципальными, то и вопросы распоряжения муниципальной собственностью на основании пункта 3 части 1 статьи 14 Закона о местном самоуправлении относятся к ведению органов местного самоуправления Холмского городского поселения.

Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 11.06.2014 № 551-ст утверждён и с 01.01.2016 введён в действие Межгосударственный стандарт «Услуги бытовые Услуги ритуальные Термины и определения ГОСТ 32609-2014» (далее – Стандарт), которым установлены термины и определения в области похоронного дела.

Согласно пункту 2.2.4 Стандарта удостоверение о захоронении - документ, содержащий сведения о захоронении и лице, ответственном за место захоронения, и подтверждающий его право дальнейшего использования места захоронения. (Примечание - Под правом дальнейшего использования места захоронения подразумевается принятие решений о последующих погребениях, перезахоронениях, установке надгробных сооружений и т.д.).

Из изложенного следует, что утверждение Советом депутатов Холмского

городского поселения Положения, которым специализированная служба по вопросам похоронного дела наделены полномочиями органов местного самоуправления, фактически предполагает наделение специализированной службы по вопросам похоронного дела функциями органа местного самоуправления, что может повлечь для них создание преимущественных условий деятельности и необоснованное препятствие деятельности для иных хозяйствующих субъектов, действующих на рынке оказания ритуальных услуг, что нарушает требования частей 1 и 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Поскольку вопросы формирования архивного фонда в силу пункта 17 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнесены к вопросам местного значения городского поселения, наделение хозяйствующего субъекта – специализированной службы по вопросам похоронного дела такими полномочиями противоречит части 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Из вышеизложенного следует, в действиях Совета депутатов Холмского городского поселения содержатся признаки нарушения частей 1 и 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Управление Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждает Совет депутатов Холмского городского поселения о необходимости прекращения указанных действий, нарушающих антимонопольное законодательство, и с этой целью:

а) привести Положение об организации ритуальных услуг и содержании на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения на территории Холмского муниципального района, утверждённое решением Совета депутатов Холмского городского поселения от 27.02.2018 № 87, в части 2, пункта 10.5 в соответствии с антимонопольным законодательством

либо

б) отменить Положение об организации ритуальных услуг и содержании на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения на территории Холмского муниципального района, утверждённое решением Совета депутатов Холмского городского поселения от 27.02.2018 № 87, и принять Положение об организации ритуальных услуг и содержании на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения на территории Холмского муниципального района, с учётом замечаний, изложенных в настоящем предупреждении.

Данное предупреждение подлежит исполнению в срок до 30 апреля 2020 года.

О выполнении предупреждения сообщить в Управление в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, с приложением документальных доказательств.

**Примечание:**

В соответствии с частью 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо (юридическое лицо и виновное должностное лицо), выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции 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.

Руководитель Управления

Государственный советник РФ 1 класса

О.С. Виниченко



Бондарь Н.В.

8(8162) 738851