

Публикация документа не является официальной. Официально правовые акты публикуются в официальных печатных изданиях в соответствии с действующим законодательством.

поселения Совет депутатов Окуловского городского

ул. Кирова, д. 6, г. Окуловка

Новгородская обл., 174350

ООО «Похоронная служба»

ул. Островского, д.39, г. Окуловка,

Новгородская обл., 174350

Исх.№2378/02 от 28.04.2014

РЕШЕНИЕ

по делу № 11

Великий Новгород

Резолютивная часть решения оглашена 22 апреля 2014 года.

В полном объеме решение изготовлено 28 апреля 2014 года.

Комиссия Новгородского УФАС России (далее – Управление) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

председателя Комиссии: Виниченко О.С. – руководителя Управления,

членов Комиссии:

Попович Л.И. – ведущего специалиста-эксперта Управления;

Козырева М.С. – специалиста-эксперта Управления,

с участием Чайчук А.Н., представляющей интересы Совета депутатов Окуловского городского поселения на основании доверенности от 21.04.2014 без номера;

Исаева А.В., представляющего интересы ООО «Похоронная служба» на основании доверенности от 21.04.2014 без номера,

рассмотрев дело № 11 по признакам нарушения Советом депутатов Окуловского городского поселения частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

у с т а н о в и л а:

В Новгородское УФАС России поступило заявление ООО «Похоронная служба» по вопросу нарушения антимонопольного законодательства Администрацией Окуловского городского поселения при оказании ритуальных услуг.

Из заявления усматривается, что ООО «Похоронная служба» (далее – Похоронная служба) зарегистрировано по адресу: Новгородская область, г. Окуловка, ул. Островского, д.39. Похоронная служба занимается организацией похорон и предоставлением ритуальных услуг.

На территории Окуловского городского поселения сложилась негативная ситуация с отведением мест под захоронение на общественных кладбищах Окуловского городского поселения. Органами местного самоуправления Окуловского городского поселения принято Положение об организации похоронного дела, которым полномочия по отведению мест под захоронение возложены на ООО «Межмуниципальная специализированная служба похоронного дела в Окуловском муниципальном районе «Портал». Кроме того, в соответствии с п. 14.1 Положения, работы на кладбище, связанные с установкой, демонтажом, ремонтом или заменой надмогильных сооружений, производятся с письменного разрешения обслуживающей организации. Книга регистрации установки надмогильных сооружений, являющаяся документом строгой отчётности, также передана для ведения обслуживающей организации (п.14.9 Положения).

Похоронная служба полагает, что указанные пункты противоречат действующему законодательству, так как органы местного самоуправления незаконно передали свои полномочия по выделению земельных участков под захоронение, а также разрешению (запрещению) установки надмогильных сооружений на общественных кладбищах хозяйствующим субъектам, что не может не отразиться на конкуренции.

Проведённым по заявлению ООО «Похоронная служба» расследованием установлено следующее.

Решением Совета депутатов Окуловского городского поселения № 36 от 28.02.2011 утверждено Положение об организации похоронного дела и о порядке

деятельности общественных кладбищ на территории Окуловского городского поселения (далее – Положение), отдельные пункты которого нарушают антимонопольное законодательство.

Согласно **пункту 6.1 во взаимосвязи с пунктом 6.2 Положения** на специализированную службу по вопросам похоронного дела возложено оказание услуг по погребению супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, а именно: **оформление документов, необходимых для погребения**. В силу **пункта 8.3 Положения оформление документов, необходимых для погребения умерших**, у которых отсутствуют родственники, законные представители, иные лица, взявшие на себя обязанность по осуществлению погребения, а также умерших, личность которых не установлена, также возложены на специализированную службу по вопросам похоронного дела.

Пунктом 11.11 Положения обслуживающая организация наделена правом осуществления регистрации мест захоронения, а пунктом 13.1 Положения – правом предоставления земельных участков для захоронений и выдачи удостоверения о захоронении.

В соответствии с **абзацем 10 пункта 13.4 Положения разрешение на подзахоронение выдаётся обслуживающей организацией**, а в силу **пункта 14.1 Положения обслуживающая организация даёт и письменное разрешение на проведение работ, связанных с установкой, демонтажом, ремонтом или заменой надмогильных сооружений**.

Таким образом, на специализированную службу по вопросам похоронного дела и обслуживающую организацию возложены функции организационно-распорядительного характера, что недопустимо в силу закона.

Кроме того, в соответствии с **пунктом 16.3 Положения граждане**, ответственные за захоронение, **обязаны** содержать места захоронений в надлежащем состоянии собственными силами либо **заключать договор с обслуживающей организацией на оказание услуг по уходу за могилой**.

Приказом Управления от 19.03.2014 № 62 возбуждено дело № 11 по признакам нарушения Советом депутатов Окуловского городского поселения частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Приказом Управления от 22.04.2014 № 96 состав Комиссии дополнен.

При рассмотрении дела на заседании Комиссии представитель Совета депутатов Окуловского городского поселения Чайчук А.Н. пояснила, что представительный орган местного самоуправления не вправе давать толкование закона. Прокуратура Окуловского района в ходе осуществления своих полномочий проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов органов местного самоуправления и их должностных лиц. С момента принятия и до настоящего времени требования прокурора Окуловского района об изменении Положения об организации похоронного дела и о порядке деятельности общественных кладбищ на территории Окуловского городского поселения либо

иные меры прокурорского реагирования в Администрацию Окуловского городского поселения не поступали. Выделением мест под захоронение занимается Администрация Окуловского городского поселения. Разрешение на установку, реконструкцию надмогильных сооружений выдаёт обслуживающая организация. При этом выдача разрешения носит уведомительный характер. Обслуживающая организация никому не отказывает в выдаче разрешения. Обслуживающая организация следит за кладбищем и ответственность за то, что делается на кладбище, лежит на обслуживающей организации. Спорный документ не содержит положений о передаче полномочий. На заседании Совета депутатов Окуловского городского поселения 14.04.2014 решение Совета депутатов Окуловского городского поселения № 36 от 28.02.2011, которым утверждено Положение об организации похоронного дела и о порядке деятельности общественных кладбищ на территории Окуловского городского поселения, было отменено и утверждено новое Положение об организации похоронного дела и содержании кладбищ на территории Окуловского городского поселения. Указанное решение ещё не было официально опубликовано и в силу не вступило.

Представитель ООО «Похоронная служба» Исаев А.В. пояснил, что рассматриваемым решением Совет депутатов Окуловского городского поселения лоббирует интересы специализированной службы по вопросам похоронного дела и предоставил ей контрольно-распорядительные функции. В настоящее время принятое Советом депутатов Окуловского городского поселения решение об утверждении нового Положения об организации похоронного дела и содержания кладбищ на территории Окуловского городского поселения не устраняет допущенные нарушения, а снова создаёт преимущества для специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Рассмотрев имеющиеся в деле материалы, выслушав представителей Совета депутатов Окуловского городского поселения и ООО «Похоронная служба», Комиссия установила следующее.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон 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 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 30.10.2007 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. Данная позиция подтверждена постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23.09.2008 № 12027/07.

В статье 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 финансируются из средств 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 всех услуг по погребению, не исключая и платные услуги, а также осуществление иной деятельности (п.10.3 Положения), эта специализированная организация является коммерческой, что в силу статьи 113 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 4 Закона о защите конкуренции означает, что специализированная служба по вопросам похоронного дела является коммерческой организацией, то есть хозяйствующим субъектом.

Из определения обслуживающей организации, данного в пункте 2 Положения, следует, что обслуживающая организация – это юридическое лицо и индивидуальные предприниматели, оказывающие ритуальные и сопутствующие ритуальным услуги, относящиеся к услугам погребения, осуществляющие обслуживание и содержание общественных кладбищ на основании заключённых с Администрацией Окуловского городского поселения муниципальных контрактов (договоров). То есть обслуживающая организация является хозяйствующим субъектом.

Как установлено Законом о погребении, общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы либо обслуживающей организации, 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 Окуловского городского поселения.

Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 18.12.2008 № 516-ст утверждён и введён в действие национальный стандарт Российской Федерации «Услуги бытовые Услуги ритуальные» (далее – Стандарт), в котором реализованы нормы Закона о погребении и похоронном деле. Данный Стандарт устанавливает термины и определения общих понятий в области

похоронного дела. В пункте 2.2 Стандарта к документам в области похоронного дела отнесено, в том числе и удостоверение о захоронении, и др.

Из собранных в ходе антимонопольного расследования документов усматривается, что на территории Окуловского муниципального района ритуальные услуги оказывают следующие хозяйствующие субъекты: ООО «Похоронная служба», ИП Жданов С.Ю., ООО «Межмуниципальная специализированная служба похоронного дела в Окуловском муниципальном районе «Портал» и др. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что рынок ритуальных услуг является конкурентным. Географическими границами рынка ритуальных услуг является территория Окуловского муниципального района.

Из изложенного следует, что утверждение Советом депутатов Окуловского городского поселения Положения, которым специализированная служба по вопросам похоронного дела и обслуживающая организация наделены полномочиями органов местного самоуправления, а именно, функциями по оформлению документов, необходимых для погребения, регистрации мест захоронения, предоставлению земельных участков для захоронений, выдаче удостоверения о захоронении, выдаче разрешения на подзахоронение, выдаче разрешения на проведение работ, связанных с установкой, демонтажом или заменой надмогильных сооружений, фактически предполагает наделение специализированной службы по вопросам похоронного дела и обслуживающей организации функциями органа местного самоуправления, что может повлечь создание преимущественных условий деятельности для данных хозяйствующих субъектов и является необоснованным препятствованием к осуществлению деятельности иных хозяйствующих субъектов, работающих на рынке ритуальных услуг, в том числе услуг по погребению, что нарушает требования частей 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции и приводит и может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке ритуальных услуг на территории Окуловского муниципального района.

Кроме того, пункт 16.3 Положения обязывает граждан заключать договор на оказание услуг по уходу за могилой лишь с теми хозяйствующими субъектами, с которыми Администрацией Окуловского городского поселения заключены соответствующие договоры, что недопустимо, поскольку противоречит пункту 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции и ограничивает граждан в выборе лиц, которые могут оказывать им услуги по уходу за могилой, что также может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке ритуальных услуг на территории Окуловского муниципального района.

При таких обстоятельствах в действиях (бездействии) Совета депутатов Окуловского городского поселения усматривается нарушение части 1 статьи 15, в том числе пункта 5 части 1 статьи 15, и части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,
Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Совет депутатов Окуловского городского поселения нарушившим часть 1 статьи 15, в том числе, пункт 5 части 1 статьи 15, и часть 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» путем принятия акта, а именно, решения Совета депутатов Окуловского городского поселения от 28.02.2011 № 36 «Об утверждении Положения об организации похоронного дела и о порядке деятельности общественных кладбищ на территории Окуловского городского поселения» в части абзаца 2 пункта 6.1 во взаимосвязи с пунктом 6.2; абзаца 2 пункта 8.3; пункта 11.11; абзацев 1, 2 пункта 13.1; абзаца 10 пункта 13.4; пункта 14.1; пункта 16.3 указанного Положения, что может привести к недопущению, ограничению и устранению конкуренции, и которым специализированная служба по вопросам похоронного дела и обслуживающая организация наделены функциями органов местного самоуправления.
2. Выдать Совету депутатов Окуловского городского поселения предписание об отмене или изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство.

Председатель Комиссии

О.С. Виниченко

Члены Комиссии

Л.И. Попович

М.С. Козырев

Дата изготовления решения в полном объеме считается датой его принятия.

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд Новгородской области в течение трех месяцев со дня его принятия.

Примечание: За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частями 2.1 – 2.6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.