

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

Совет депутатов Маловишерского
городского поселения

ул. Володарского, д. 14, г. Малая Вишера,
Новгородская область, 174260

Исходящий № 6203/02 от 21.10.2014

РЕШЕНИЕ

по делу № 42

Великий Новгород

Резолютивная часть решения оглашена 15 октября 2014 года

В полном объеме решение изготовлено 21 октября 2014 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области (далее – Новгородское УФАС России, Управление) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Виниченко О.С. - председатель Комиссии, руководитель Управления;

Иванова В.А. - член Комиссии, главный специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля Управления;

Попович Л.И. - член Комиссии, ведущий специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля Управления;

при участии представителя Совета депутатов Маловишерского городского поселения Лазаренко Л.А., доверенность от 15.10.2014 № 2, рассмотрев дело № 42 по признакам нарушения Советом депутатов Маловишерского городского поселения частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон о погребении) и Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон о местном самоуправлении) вопросы по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронений относятся к полномочиям органов местного самоуправления поселений.

Советом депутатов Маловишерского городского поселения принято решение от

17.09.2013 № 198 «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории Маловишерского городского поселения». Указанным решением утверждено Положение об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории Маловишерского городского поселения» (далее – Положение), которым определены основные положения по организации ритуальных услуг, похоронного дела на территории Маловишерского городского поселения.

В соответствии с подпунктом 2 пункта 2.2 Положения к полномочиям Администрации Маловишерского городского поселения относится создание специализированной службы для решения вопросов похоронного дела, определение порядка её деятельности либо привлечение специализированной организации в соответствии с действующим законодательством.

Пунктом 3.2 Положения определено, что погребение умерших и оказание услуг по погребению осуществляется специализированной службой. Взаимодействие специализированной службы с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, оказывающими ритуальные услуги, осуществляется на основании договоров.

Пунктом 3.5 Положения определено, что обслуживание, хозяйственную деятельность на муниципальных кладбищах осуществляет специализированная служба.

Согласно пункту 4.2 Положения, качество услуг по погребению, оказываемых супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, специализированной службой, должно соответствовать следующим требованиям:

- 1) оформление документов, необходимых для погребения в течение суток с момента установления причины смерти;
- 2) предоставление гроба, обитого тканью с внутренней стороны, обожженного с внешней стороны;
- 3) доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения;
- 4) перевозка тела (останков) на кладбище;
- 5) погребение.

Пунктом 5.1 Положения установлено, что все работы на местах захоронения, связанные с установкой, демонтажом, ремонтом или заменой надмогильных сооружений, могут производиться только с уведомлением специализированной службы, занимающейся обслуживанием этих мест.

Согласно пункту 5.2 Положения, надмогильные сооружения являются собственностью граждан, их установивших, но подлежат обязательной регистрации в организации, обслуживающей данные места захоронения.

В соответствии с пунктом 5.5 Положения подзахоронение допускается в пределах имеющегося земельного участка с разрешения специализированной службы,

обеспечивающей эксплуатацию и содержание кладбища, и по письменному заявлению граждан, ответственных за данное захоронение, а в случае, когда захоронение является памятником истории - с разрешения органов охраны памятников истории и культуры.

Согласно пункту 6.3.1 Положения, на территории кладбища запрещается снимать ограды, памятники и другие надмогильные сооружения без разрешения специализированной службы.

Частью 4 статьи 51 Закона о местном самоуправлении предусмотрено, что муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 9.1 Федерального закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ) государственными, муниципальными учреждениями признаются учреждения, созданные Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием. Типами государственных, муниципальных учреждений признаются [автономные](#), [бюджетные](#) и казенные.

Согласно части 2 статьи Федерального закона № 7-ФЗ, бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом, в сферах, указанных в [части 1](#) настоящей статьи, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях.

В соответствии с частями 6 и 7 статьи 4 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», кроме указанных в [части 2](#) настоящей статьи государственного (муниципального) задания и обязательств автономное учреждение по своему усмотрению вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами.

Частью 1 статья 2 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» определено, что унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию.

В соответствии с пунктом 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции хозяйствующий субъект - 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, созданная органом местного самоуправления в форме муниципального учреждения, муниципального унитарного предприятия либо хозяйственного общества и осуществляющая деятельность, приносящую доход, в силу пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции является хозяйствующим субъектом.

Из анализа вышеприведенных норм права следует, что указанным Положением, в частности пунктами 3.2, 3.5, 4.2 Положения, не допускается конкуренция на рынке оказания услуг по погребению, поскольку Совет депутатов Маловишерского городского поселения наделяет хозяйствующий субъект – специализированную службу по вопросам похоронного дела исключительным правом на осуществление погребения и оказание услуг по погребению.

Кроме того, специализированная служба по вопросам похоронного дела, в соответствии с пунктами 4.2, 5.1, 5.2, 5.5, 6.3.1 Положения осуществляет функции по оформлению документов, необходимых для погребения, по выдаче разрешения на выполнение работ на местах захоронения, связанных с установкой, демонтажом, ремонтом или заменой надмогильных сооружений, по регистрации надмогильных сооружений, по выдаче разрешений на подзахоронение.

При этом специализированная служба, которой в силу Положения предоставлено исключительное право на погребение и оказание услуг по погребению на территории Маловишерского городского поселения, имеет возможность в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров (услуг) на соответствующем товарном рынке (рынке услуг по погребению), что является признаком ограничения конкуренции в соответствии с пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, Федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам 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)

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 октября 2007 года № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

Законом о местном самоуправлении вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения отнесены к вопросам местного значения муниципального образования.

В соответствии с положениями Закона о погребении организация похоронного дела осуществляется органами государственной власти, а также органами местного самоуправления с учетом соблюдения гарантий, сформулированных в главе 2 Закона о погребении.

Так, одной из гарантий является создание специализированных служб, которые уполномочены оказывать услуги по погребению, включенные в гарантированный перечень услуг, на безвозмездной основе (статья 25 Закона о погребении).

Предметом регулирования данной статьи являются гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела, а не уточнение субъектного состава участников рынка ритуальных услуг.

Статья 25 Закона о погребении не предусматривает, что субъектный состав участников рынка ритуальных услуг ограничивается созданными специализированными службами, а также не устанавливает, что иные хозяйствующие субъекты (юридические лица и индивидуальные предприниматели) лишены права заниматься деятельностью по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг (данные виды деятельности внесены в Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, принятый и введенный в действие постановлением Госстандарта Российской Федерации от 06.11.2001 № 454-ст).

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

Согласно пункту 1 статьи 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 службе возмещаются за счет различных фондов (пункт 3 статьи 9 Закона о погребении).

Таким образом, Закон о погребении (в частности, статьи 9, 10 Закона о погребении) предусматривает как безвозмездное оказание ритуальных услуг специализированной службой органа местного самоуправления, так и осуществление погребения за свой счет с последующим получением социального пособия. В последнем случае супругам, близким родственникам и другим лицам,

взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего родственника, могут быть оказаны ритуальные услуги (в том числе услуги по погребению) любым лицом, оказывающим данного рода услуги и организующим свою деятельность в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения согласно статьи 17 Закона о погребении.

Вместе с тем оказание специализированной службой услуг по гарантированному перечню на безвозмездной основе не исключает возможности оказания специализированной службой на платной основе услуг, не входящих в гарантированный перечень, а также оказание на платной основе услуг из гарантированного перечня в случае, если лицо, обратившееся за оказанием данных услуг, получило социальное пособие на погребение.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 и пунктом 1 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации граждане и юридические лица свободны в заключении договора.

Таким образом, граждане, реализующие волю умершего, свободны в выборе лица, оказывающего ритуальные услуги, в том числе и услуги по погребению.

Закон о погребении не содержит положений, запрещающих иным хозяйствующим субъектам (юридическим лицам независимо от их организационно-правовой формы, а также физическим лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица), помимо специализированной службы, оказывать данные услуги.

Положения статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливают право коммерческих организаций, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом.

Деятельность по оказанию ритуальных услуг, в том числе услуг по погребению, должна осуществляться на конкурентном рынке. Системный анализ норм Закона о погребении свидетельствует, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности, возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями. Данная позиция подтверждена Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 сентября 2008 года N 12027/07.

Из письма Администрации Маловишерского городского поселения от 11.04.2014 № 112 следует, что специализированная служба Администрацией поселения не создавалась. Содержание и обслуживание трех функционирующих кладбищ осуществляет индивидуальный предприниматель Иванова Татьяна Алексеевна на основании муниципального контракта № 1 от 09.01.2014, заключенного с Администрацией Маловишерского муниципального района по результатам проведения запроса котировок.

В том же письме Администрация Маловишерского городского поселения сообщает, что деятельность по погребению и оказанию ритуальных услуг на территории поселения оказывают четыре хозяйствующих субъекта: ООО

«Ярославна», ООО «Профессионал», индивидуальный предприниматель Иванова Т.А. и индивидуальный предприниматель Украинский А. Следовательно, рынок ритуальных услуг на территории Маловишерского городского поселения является конкурентным.

Таким образом, принятое Советом депутатов Маловишерского городского поселения Положение, наделяющее правом осуществлять погребение и оказывать услуги по погребению только специализированную службу по вопросам похоронного дела и лишаящее такого права иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих (либо имеющих такое намерение) деятельность на рынке ритуальных услуг и не имеющих статуса специализированной службы, не соответствует нормам действующего законодательства о погребении и похоронном деле и может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке услуг по погребению в Маловишерском городском поселении, что противоречит требованиям части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, Положением специализированная служба по вопросам похоронного дела, являющаяся хозяйствующим субъектом, наделена организационно-распорядительными функциями и правами органа местного самоуправления по оформлению документов при осуществлении погребения, по выдаче разрешений на проведение работ с надмогильными сооружениями, по регистрации надмогильных сооружений, по выдаче разрешений на подзахоронение, что противоречит требованиям части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании вышеизложенного Новгородским УФАС России в отношении Совета депутатов Маловишерского городского поселения возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Совет депутатов Маловишерского городского поселения представил письменные пояснения от 07.10.2014 № 1, из которых следует, что им приняты меры по устранению нарушений частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции путем внесения изменений в решение от 17.09.2013 № 198 «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории Маловишерского городского поселения». Советом депутатов Маловишерского городского поселения принято решение от 07.10.2014 № 7 «О внесении изменений в Положение об организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории Маловишерского городского поселения», которое будет опубликовано в муниципальной газете «Маловишерский вестник». К пояснениям Советом депутатов Маловишерского городского поселения приложена заверенная копия решения от 07.10.2014 № 7, которым Положение приведено в соответствие с требованиями антимонопольного законодательства.

На заседании Комиссии по рассмотрению дела № 42 представитель Совета депутатов Маловишерского городского поселения дополнительно пояснила, что в результате принятого Советом депутатов Маловишерского городского поселения решения от 17.09.2013 № 198 какие-либо негативные последствия для конкуренции на территории Маловишерского городского поселения не наступили.

Изучив имеющиеся документы и материалы, заслушав пояснения представителя Совета депутатов Маловишерского городского поселения, Комиссия пришла к

выводу, что Совет депутатов Маловишерского городского поселения допустил нарушение частей 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившееся в принятии нормативного правового акта - решение от 17.09.2013 № 198 «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории Маловишерского городского поселения», который в части пунктов 3.2, 3.5, 4.2, 5.1, 5.2, 5.5, 6.3.1 указанного Положения, утвержденного данным решением, приводит и может привести к недопущению или ограничению конкуренции на рынке услуг по погребению на территории Маловишерского городского поселения, и которым хозяйствующий субъект - специализированная служба по вопросам похоронного дела наделена функциями органов местного самоуправления по оформлению документов при осуществлении погребения, по выдаче разрешений на проведение работ с надмогильными сооружениями, по регистрации надмогильных сооружений, по выдаче разрешений на подзахоронение.

В связи с тем, что Советом депутатов Маловишерского городского поселения принято решение от 07.10.2014 № 7 «О внесении изменений в Положение об организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории Маловишерского городского поселения», которым рассматриваемое Положение приведено в соответствие с требованиями антимонопольного законодательства, основания для выдачи предписания об отмене или внесении изменения в решение Совета депутатов Маловишерского городского поселения от 17.09.2013 № 198 «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории Маловишерского городского поселения» у Комиссии отсутствуют.

Тем не менее, Советом депутатов Маловишерского городского поселения не представлены Комиссии документальные доказательства, подтверждающие официальное опубликование решения Совета депутатов Маловишерского городского поселения от 07.10.2014 № 7 «О внесении изменений в Положение об организации ритуальных услуг и содержания мест захоронений на территории Маловишерского городского поселения» в средствах массовой информации и, соответственно, вступление данного решения в силу и информирование о данном факте неопределенного круга заинтересованных лиц, в том числе участников рассматриваемого товарного рынка, оказывающих ритуальные услуги, в том числе услуги по погребению.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Совет депутатов Маловишерского городского поселения нарушившим часть 1 статьи 15 и часть 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» путем принятия акта, а именно, а именно: решения Совета депутатов Маловишерского городского поселения от 17.09.2013 № 198 «Об утверждении «Положения об организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории городского поселения Малая Вишера» в части пунктов 3.2, 3.5, 4.2, 5.1, 5.2, 5.5, 6.3.1 указанного Положения, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, и которым хозяйствующий субъект - специализированная служба по вопросам похоронного дела наделена

функциями органов местного самоуправления.

2. Предписание об отмене или изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство, не выдавать в связи с принятием решения Совета депутатов Маловишерского городского поселения от 07.10.2014 № 7 «О внесении изменений в Положение об организации ритуальных услуг и содержания мест захоронений на территории Маловишерского городского поселения».

3. Выдать Совету депутатов Маловишерского городского поселения предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, и с этой целью обеспечить официальное опубликование решения Совета депутатов Маловишерского городского поселения от 07.10.2014 № 7 «О внесении изменений в Положение об организации ритуальных услуг и содержания мест захоронений на территории Маловишерского городского поселения» в средствах массовой информации.

Председатель Комиссии

О.С. Виниченко

Члены Комиссии

Л.И. Попович

В.В. Иванова

Дата изготовления решения в полном объеме считается датой его принятия.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.