

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

председатель Комиссии: - заместитель руководителя управления,

члены Комиссии: – специалист-эксперт отдела контроля органов власти, – специалист 1 разряда аналитического отдела,

при участии:

от ответчика по делу – Думы Дальнереченского городского округа: главного специалиста аппарата Думы Дальнереченского городского округа (Доверенность № 04 от 16.04.2014),

от заявителя по делу: представитель не явился, надлежащим образом извещён,

рассмотрев в заседании 07.05.2014 года дело № 24/08-2014 от 11.03.2014, возбужденное по признакам нарушения Думой Дальнереченского городского округа (ул. Победы, д. 13, г. Дальнереченск, 692135) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее также – Закон о защите конкуренции), в совершении действий, выразившихся во включении в раздел 4. Положения «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории Дальнереченского городского округа», утверждённого решением № 114 от 07.09.2010 года, пункта 4.1.7: «Захоронения на кладбищах городского округа производятся обслуживающими организациями либо специализированными службами по вопросам похоронного дела. Производство захоронений иными лицами не допускается», тем самым осуществив действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению и устранению конкуренции,

УСТАНОВИЛА:

ИП Плешкова А.А. обратилась в Приморское УФАС России с заявлением о нарушении антимонопольного законодательства Администрацией кладбища города Дальнереченска Приморского края, выразившееся в воспрепятствовании доступа ИП Плешковой А.А. на кладбище г. Дальнереченска, что лишает её возможности оказывать населению ритуальные услуги.

В ходе рассмотрения указанного заявления Приморским УФАС России было установлено, что организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения на территории Дальнереченского городского округа регламентируется Положением «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории Дальнереченского городского округа», утверждённым решением № 114 от 07.09.2010 года. В ходе анализа указанного Положения было установлено, что его отдельные положения содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, а именно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в связи с чем и было возбуждено настоящее дело.

Заслушав представителей лиц, участвующих в деле, оценив имеющиеся в деле доказательства, Комиссия установила следующие обстоятельства.

1. В соответствии с пунктом 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относятся в том числе, организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения. При этом из положений части 3 статьи 17 и части 1 статьи 2 названного закона следует, что решение вопросов местного значения осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

В соответствии с положениями Федерального [закона](#) от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон о погребении) организация похоронного дела осуществляется органами государственной власти, а также органами местного самоуправления с учетом соблюдения гарантий, сформулированных в [главе 2](#), в том числе предоставления бесплатно участка земли для погребения тела (останков) или праха в соответствии с Законом о погребении.

В соответствии со [ст. 3](#) Закона о погребении, погребение понимается 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).

[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.

Понятие иных лиц [Законом](#) о погребении не определяется. В соответствии с [подразделом 2](#) Гражданского кодекса Российской Федерации под лицами подразумеваются как физические, так и юридические лица. Услуги по погребению, в том числе осуществление захоронения умерших и изготовление могил, могут оказывать как лица не имеющие специального статуса (юридические и физические), так и специально созданные организации - специализированные службы по вопросам похоронного дела.

Институт специализированных служб был введен федеральным законодательством ([статьями 9 и 25](#) Закона о погребении, [Указом](#) Президента Российской Федерации от 29.06.1996 № 1001 «О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших») в целях обеспечения государственных социальных гарантий для погребения безродных или оказанию близким родственникам и другим лицам гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе в пределах размера социального пособия на погребение. При этом специализированной службе возмещаются расходы по факту каждого захоронения из бюджета за счет сумм не выплачиваемого социального пособия на погребение.

[Статьей 25](#) Закона о погребении закреплены гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела как самостоятельного вида деятельности, заключающиеся в создании органами местного самоуправления специализированных служб, которые обязаны оказывать гарантированный перечень услуг по погребению на безвозмездной основе. Вместе с тем данная норма не предусматривает, что субъектный состав участников рынка ритуальных услуг ограничивается созданием специализированных служб, и что иные юридические лица лишены права заниматься этой деятельностью.

Системное толкование норм законодательства, регулирующего отношения в области оказания ритуальных услуг, позволяет сделать вывод о том, что статус специализированных служб, создаваемых с целью оказания гарантированного перечня услуг, не может служить основанием предоставления предприятию исключительного права на оказание всего комплекса ритуальных услуг, а также передачи полномочий органа местного самоуправления.

В соответствии со статьёй 8 Закона Приморского края от 23.12.2005 № 332-КЗ «О погребении и похоронном деле в Приморском крае», лицом, осуществляющим погребение является лицо, которому умерший при жизни доверил исполнение своего волеизъявления на погребение, при согласии данного лица взять на себя эту обязанность. В случае мотивированного отказа лица 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.

Таким образом, действующим законодательством установлен круг физических и юридических лиц, оказывающих населению услуги по погребению.

В соответствии с частью 1 статьи 20 Устава Дальнереченского городского округа, принятого решением муниципального комитета муниципального образования город Дальнереченск от 24.06.2005 № 101 (далее – Устав), Дума Дальнереченского городского округа (далее - Дума города) является представительным органом местного самоуправления.

Частью 3 статьи 18 Устава определена структура органов местного самоуправления Дальнереченского городского округа, которую составляют:

- Дума Дальнереченского городского округа;
- Глава Дальнереченского городского округа;
- Администрация Дальнереченского городского округа;
- Контрольно-счетная палата Дальнереченского городского округа.

Указанные органы наделены собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, определенные Уставом.

В соответствии со статьёй 19 Устава, органы местного самоуправления действуют в соответствии с [Конституцией](#) Российской Федерации, федеральными законами, законами Приморского края, Уставом. Органы местного самоуправления не вправе принимать правовые акты, противоречащие [Конституции](#) Российской Федерации, федеральным законам, [Уставу](#) Приморского края, законам

Приморского края, ранее принятым и не отмененным прямо и соблюдением процедуры их отмены, а также Уставу.

Подпунктом 23 части 1 статьи 5 Устава определены вопросы местного значения Дальнереченского городского округа, в том числе - организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

2. Исходя из информации, представленной Администрацией Дальнереченского городского округа Приморского края, Думой Дальнереченского городского округа, решением № 114 от 07.09.2010 года утверждено Положение «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории Дальнереченского городского округа» (далее – Положение об организации ритуальных услуг).

В соответствии с частью 1.2 раздела 1. Положения об организации ритуальных услуг, основными принципами в сфере организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения в городском округе являются:

- гарантии погребения умершего с учетом его волеизъявления, пожелания родственников;

- соблюдение санитарных, экологических и иных требований к выбору места погребения;

- доступность услуг по погребению для населения;

- равный доступ лиц, оказывающих услуги по погребению, на рынок услуг по погребению;

- ответственность органов местного самоуправления за организацию погребения и похоронного дела в городском округе.

Частью 3.1. раздела 3. Положения об организации ритуальных услуг определены виды организаций, оказывающих ритуальные услуги в области погребения и похоронного дела:

- специализированные службы по вопросам похоронного дела, созданные органом местного самоуправления городского округа, предоставляющие услуги по погребению в рамках гарантированного перечня услуг по погребению (далее – специализированные службы);

- иные лица, оказывающие услуги по погребению (далее – хозяйствующие субъекты).

Однако, пунктом 4.1.7. раздела 4. Положения об организации ритуальных услуг установлено, что захоронения на кладбищах городского округа производятся обслуживающими организациями, либо специализированными службами по вопросам похоронного дела. Производство захоронений иными лицами не допускается.

Из содержания указанной нормы следует, что Дума Дальнереченского городского округа наделила полномочиями по захоронению на кладбищах городского округа либо обслуживающие организации либо специализированные службы по

вопросам похоронного дела, таким образом, исключив возможность иных лиц оказывать услуги по захоронению, что ограничило круг лиц (хозяйствующих субъектов), имеющих в соответствии с законом право оказывать соответствующие услуги только обслуживающими организациями и специализированными службами.

3. Статьей 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) установлен запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, участвующих в предоставлении муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции органов, органам или 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).

Из толкования статьи 15 Закона о защите конкуренции следует, что нарушением (недопущением, ограничением, устранением) конкуренции являются любые действия органов местного самоуправления, необоснованно препятствующие осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, установленные не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или хозяйствующим субъектам.

В соответствии с частью 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции признаками ограничения конкуренции являются: сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим

субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Из данных положений следует, что органам государственной власти запрещено принимать не только акты и совершать действия, которые приводят к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, но и те из них, которые могут привести к таким последствиям, поскольку достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о нарушении конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, устранения и ограничения конкуренции.

Поскольку включение в раздел 4. Положения «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории Дальнереченского городского округа», утверждённого решением № 114 от 07.09.2010 года пункта 4.1.7 «Захоронения на кладбищах городского округа производятся обслуживающими организациями, либо специализированными службами по вопросам похоронного дела. Производство захоронений иными лицами не допускается», необоснованно ограничило круг лиц (хозяйствующих субъектов), имеющих в соответствии с законом право оказывать соответствующие услуги, такие действия привели к ограничению конкуренции на рынке ритуальных услуг на территории Дальнереченского городского округа.

4. Представитель Думы Дальнереченского городского округа на заседании Комиссии факт нарушения антимонопольного законодательства в части незаконных действий Думы Дальнереченского городского округа, выразившихся во включении в раздела 4. Положения «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории Дальнереченского городского округа», утверждённого решением № 114 от 07.09.2010 года пункта 4.1.7. «Захоронения на кладбищах городского округа производятся обслуживающими организациями, либо специализированными службами по вопросам похоронного дела. Производство захоронений иными лицами не допускается», что привело к ограничению конкуренции на рынке ритуальных услуг на территории Дальнереченского городского округа, признал. При этом пояснил, что 30.05.2014 года состоится очередное заседание Думы Дальнереченского городского округа, где будет решаться вопрос о приведении вышеуказанного Положения «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории Дальнереченского городского округа» в соответствие с действующим законодательством.

Исходя из вышеизложенного, Комиссия по рассмотрению настоящего дела пришла к выводу о том, что действия Думы Дальнереченского городского округа, выразившиеся во включении в раздел 4. Положения «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории Дальнереченского городского округа», утверждённого решением № 114 от 07.09.2010 года пункта 4.1.7 «Захоронения на кладбищах городского округа производятся обслуживающими организациями, либо специализированными службами по вопросам похоронного дела. Производство захоронений иными лицами не допускается», противоречат требованиям части 1 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»,

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Думой Дальнереченского городского округа выразившегося во включении в раздел 4. Положения «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории Дальнереченского городского округа», утверждённого решением № 114 от 07.09.2010 года в пункт 4.1.7. «Захоронения на кладбищах городского округа производятся обслуживающими организациями, либо специализированными службами по вопросам похоронного дела. Производство захоронений иными лицами не допускается».

2. Выдать Думе Дальнереченского городского округа (692135, г. Дальнереченск, ул. Победы, 13) предписание об отмене пункта 4.1.7. раздела 4. Положения «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории Дальнереченского городского округа», утверждённого решением № 114 от 07.09.2010 года «Захоронения на кладбищах городского округа производятся обслуживающими организациями, либо специализированными службами по вопросам похоронного дела. Производство захоронений иными лицами не допускается», как нарушающего часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.