

Администрация Валдайского
муниципального района

пр. Комсомольский, дом 19/21,
г. Валдай, Новгородская обл.
175400

Предупреждение № 11

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

14 февраля 2020 года
Новгород

Великий

В связи с наличием в действиях (бездействии) Администрации Валдайского муниципального района (место нахождения: 175400, Новгородская область, г. Валдай, проспект Комсомольский, дом 19/21) (далее – Администрация) 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 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), 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 Положения о содержании и порядке деятельности общественных кладбищ Валдайского городского поселения и упорядочении погребения умерших, утверждённого постановлением от 13.10.2016 № 1618, которым специализированная служба и обслуживающая организация наделены полномочиями органов местного самоуправления, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке похоронных услуг на территории Валдайского городского поселения.

Проведённой проверкой установлено следующее.

Постановлением Администрации Валдайского муниципального района от 13.10.2016 № 1618 утверждено Положение о содержании и порядке деятельности общественных кладбищ Валдайского городского поселения и упорядочении погребения умерших (далее – Положение), пункты 1.4, 1.5, 3.9, 3.12, 3.13, 3.14, 4.4, 4.5, 4.7, 4.9, 5.3, 6.2, 7.1, 7.3 которого нарушают антимонопольное законодательство.

Согласно **пункту 1.4** Положения специализированная служба – юридическое лицо и индивидуальные предприниматели, оказывающие ритуальные и сопутствующие ритуальным услуги, относящиеся к услугам погребения, имеющие соответствующую лицензию, которым переданы на обслуживание кладбища.

В силу **пункта 1.5** Положения обустройство, содержание и реконструкцию

кладбищ, а также регистрацию мест захоронений осуществляет специализированная служба.

Далее из текста Положения следует, что кладбища находятся в ведении обслуживающей организации (**пункт 3.9** Положения); работы, связанные с обслуживанием кладбища и регистрацией мест захоронения проводятся и специализированной службой и обслуживающей организацией.

Кроме того, в соответствии с Положением все работы на кладбище, связанные с установкой надмогильных сооружений, проводятся обслуживающей организацией либо самолично, но только с разрешения обслуживающей организации (**пункт 3.9**); обслуживающая организация согласует подзахоронение (**пункт 3.12**); обслуживающая организация даёт разрешение на захоронение в родственные могилы (**пункты 3.13, 3.14**); обслуживающая организация регистрирует захоронения в книге учёта захоронений (**пункт 4.4**); обслуживающая организация даёт разрешение на захоронение праха (**пункт 4.7**); комиссия обслуживающей организации составляет акт о бесхозности захоронения (**пункт 5.3**); обслуживающая организация определяет места, на которых может осуществляться торговля цветами, предметами похоронного ритуала и материалами по благоустройству могил, и даёт на торговлю разрешение (**пункт 7.3**); специализированная служба хранит книгу учёта захоронений (**пункт 4.5**); специализированная служба отводит земельный участок для захоронения умерших, личность которых не была установлена (**пункт 4.9**); сносит надмогильные сооружения, установленные за пределами участка (**пункт 6.2**); специализированная служба обеспечивает соблюдение нормы отвода земельного участка для захоронения и правил копки могил, и на неё возложена ответственность за благоустройство территории кладбища и санитарное состояние территории кладбища (**пункт 7.1**).

Таким образом, на специализированную службу и обслуживающую организацию 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 – 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 наделяет 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.

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.

Пунктом 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.

Статьей 3 Закона о погребении погребение определено как обрядовые действия по захоронению тела (останков) человека после его смерти в соответствии с обычаями и традициями, не противоречащими санитарным и иным требованиям.

В силу пунктов 1 и 2 Закона о погребении супругу, близким родственникам, иным родственникам, [законному представителю](#) или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, гарантируется оказание на безвозмездной основе следующего перечня услуг по погребению: оформление документов, необходимых для погребения; предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения; перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий); погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом). Качество предоставляемых услуг должно соответствовать требованиям, устанавливаемым органами местного самоуправления.

Услуги по погребению, указанные в [пункте 1](#) настоящей статьи, оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

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.

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 всех услуг по погребению, не исключая и платные услуги, а обслуживающая организация проводит работы по содержанию, реконструкции кладбищ, а также все работы, связанные с установкой надмогильных сооружений, предполагается, что специализированная служба и обслуживающая организация являются коммерческими, что в силу статьи 113 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 4 Закона о защите конкуренции означает, что специализированная служба и обслуживающая организация являются хозяйствующими субъектами.

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, 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.

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 надмогильных сооружений и т.д.).

Из изложенного следует, что утверждение Администрацией Валдайского муниципального района Положения, которым специализированная служба и обслуживающая организация наделены полномочиями органов местного самоуправления, фактически предполагает наделение специализированной службы и обслуживающей организации 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 Закона о защите конкуренции.

Из вышеизложенного следует, в действиях Администрации Валдайского муниципального района содержатся признаки нарушения частей 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждает Администрацию Валдайского муниципального района о необходимости прекращения указанных действий, нарушающих антимонопольное законодательство, и с этой целью:

а) привести Положение о содержании и порядке деятельности общественных кладбищ Валдайского городского поселения и упорядочении погребения умерших, утверждённое постановлением Администрации Валдайского муниципального района от 13.10.2016 № 1618, в части пунктов 1.4, 1.5, 3.9, 3.12, 3.13, 3.14, 4.4, 4.5, 4.7, 4.9, 5.3, 6.2, 7.1, 7.3 в соответствие с антимонопольным законодательством

либо

б) отменить Положение о содержании и порядке деятельности общественных кладбищ Валдайского городского поселения и упорядочении погребения умерших, утверждённое постановлением Администрации Валдайского муниципального района от 13.10.2016 № 1618, и принять новое, 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

Попович Л.И.

8(8162) 738851