Председателю
Думы Надеждинского муниципального района

Приморского края

<....>

ул. Пушкина, д.57 "а"

с.Вольно-Надеждинское,
Приморский край, Надеждинский район, 692481,

Главе администрации Надеждинского муниципального района

<....>

ул. Пушкина, д. 59 А

с. Вольно-Надеждинское, 692481

ИП Хардину Александру Юрьевичу

ул. Весенняя, д. 10-1

п. Тавричанка Надеждинского района, 692496

Р Е Ш Е Н И Е

г. Владивосток Дело № 025/01/15- 251/2020

Резолютивная часть решения объявлена: 6 мая 2020 года

Полный текст решения изготовлен: 7 мая 2019 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю (далее- Приморское УФАС России, Комиссия) по рассмотрению дела № 025/01/15-251/2020 о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

председателя Комиссии<....> – заместителя руководителя-начальника отдела торгов Приморского УФАС России; членов Комиссии: <....> – начальник отдела контроля органов власти; <....> – специалиста 1 разряда отдела контроля органов власти,

рассмотрев дистанционно посредством видеосвязи дело № 025/01/15-251/2020, возбужденное по признакам нарушения Думой Надеждинского муниципального района (далее - Дума, ИНН _____, ОГРН_____ ул. Пушкина, д. 57 а с. Вольно-Надеждинское, 692481) части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

при участии от ответчика – Думы Надеждинского муниципального района: <....>, доверенность от 23.03.2020 № 2;

от заявителя <....> и заинтересованного лица администрации Надеждинского муниципального района не явились, надлежаще извещены,

УСТАНОВИЛА:

Приморским УФАС России было рассмотрено обращение индивидуального предпринимателя Хардина А.Ю. от 24.12.2018 вх. № 11328 о нарушении администрацией Надеждинского муниципального района (далее-администрация) антимонопольного законодательства в сфере организации ритуальных услуг на территории муниципального района, в частности о нарушении антимонопольного законодательства при наделении специализированной службы по вопросам похоронного дела функцией (полномочиями) органа местного самоуправления по ведению дел на кладбищах муниципального района.

По результатам рассмотрения обращения Приморское УФАС России установило следующее.

Думой Надеждинского муниципального района Приморского края (далее-Дума) от 07.04.2015 № 156 принято Положение об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории Надеждинского муниципального района (далее – Положение, МПА), регулирующее отношения в сфере организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории Надеждинского муниципального района.

Положение к полномочиям администрации относит: проведение конкурса на право заключения договора на содержание на территории Надеждинского муниципального района мест захоронения с правом захоронения на них (п. 2.2.15) и осуществление контроля над соблюдением условий договоров на содержание на территории Надеждинского муниципального района мест захоронения с правом захоронения на них (п.2.2.17).

Пунктом 3.2. Положения установлено, что качество ритуальных услуг оказываемых специализированной службой по вопросам похоронного дела, согласно гарантированному перечню услуг по погребению, установленному Федеральным законом от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле", должно соответствовать следующим требованиям: 1) оформление документов,

необходимых для погребения, в течение двух суток с момента обращения в специализированную службу по вопросам похоронного дела; 2) осуществление приема заказа на организацию и проведение похорон, включающее: уточнение, в каком морге (доме) находится тело умершего, даты и времени похорон, маршрута следования траурной процессии, размера одежды, роста покойного, оформление заказа на услуги катафалка, другие услуги и предметы похоронного ритуала, оформление счета-заказа; 3) предоставление деревянного гроба (гроб должен быть изготовлен из древесины, имеющей сертификат соответствия, подтверждающий ее санитарно-гигиеническую и экологическую безопасность), обитого снаружи и внутри ситцем; 4) установка надгробного знака с указанием сведений об умершем и номера; 5) вынос гроба с телом умершего из морга (дома) не выше первого этажа, установка гроба в автокатафалк; 6) предоставление автокатафалка на 3 (три) часа в черте Надеждинского муниципального района для перевозки гроба с телом и доставки похоронных принадлежностей (после перевозки автокатафалк в обязательном порядке должен подвергаться уборке и дезинфекции дезинфицирующими средствами, разрешенными к применению в установленном порядке); 7) устройство могилы, включающее: разметку места захоронения для рытья могилы, расчистку места захоронения от снега в зимнее время, устройство пожога, уход за пожогом, разработку грунта механизированным способом, зачистку поверхности дна и стенок могилы вручную; 8) погребение, включающее: вынос гроба из автокатафалка и доставка его до места захоронения, ожидание проведения траурного обряда, закрытие крышки гроба и опускание гроба в могилу, засыпку могилы грунтом, устройство надмогильного холма, установку надгробного знака.

Согласно пункту 4.2. Положения основными видами деятельности специализированной службы является оказание услуг по погребению и по содержанию мест захоронения на территории Надеждинского муниципального района.

Согласно пункту 4.3.5. Положения специализированная служба осуществляет содержание кладбищ, находящихся в муниципальной собственности Надеждинского муниципального района (далее - муниципальные кладбища) в надлежащем состоянии, в том числе обеспечение: 1) своевременной подготовки могил, захоронения умерших, подготовки регистрационных знаков; 2) соблюдения установленной нормы отвода бесплатно предоставляемого земельного участка для захоронения и правил подготовки могил; 3) содержания в исправном состоянии зданий (строений, сооружений) инженерного оборудования на территории муниципальных кладбищ, их оград, дорог и площадок, их ремонта; 4) проезда по территории муниципальных кладбищ катафалка (автотранспорта) и сопровождающих лиц; 5) сохранности ограждений территорий муниципальных кладбищ; 6) отвода поверхностных вод во избежание подмыва могил; 7) ухода за зелеными насаждениями, расположенными в местах общего пользования муниципальных кладбищ, а также вдоль дорог на всей территории муниципальных кладбищ, их поливки и обновления; 8) установки и ограждения на территории муниципальных кладбищ контейнерных площадок для сбора мусора, своевременной их очистки и дезинфекции; 9) систематической уборки (не реже одного раза в неделю) на территории муниципальных кладбищ дорожек общего пользования, проходов и других участков хозяйственного назначения (кроме могил); 7) своевременного удаления с могил и вывоза с территории муниципальных кладбищ засохших цветов и венков; 8) своевременного сбора и

вывоза с территории муниципальных кладбищ мусора (кроме могил); 9) соблюдения на территории муниципальных кладбищ установленных санитарно-гигиенических и экологических требований; 8) содержания в надлежащем состоянии могил, находящихся под охраной администрации Надеждинского муниципального района; 10) работы общественного туалета на территории муниципальных кладбищ; 11) соблюдения на территории муниципальных кладбищ Правил пожарной безопасности.

Специализированная служба должна иметь вывеску со следующей обязательной информацией: фирменное наименование организации, указание на место ее нахождения (юридический адрес), режим работы (пункт 4.6 Положения).

Пунктом 4.7. Положения установлено, что в помещении каждого объекта специализированной службы, где осуществляется прием заказов на оказание ритуальных услуг, должна находиться в доступном для обозрения месте следующая обязательная информация: 1) Федеральный закон от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле"; 2) Закон Российской Федерации от 07.02.1992 N 2300-1 "О защите прав потребителей"; 3) настоящее Положение; 4) гарантированный перечень услуг по погребению, установленный Федеральным законом от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле"; 5) прейскуранты (выписки из прейскурантов) тарифов на оказываемые (выполняемые) услуги (работы); 6) образцы (модели) изготавливаемых и реализуемых предметов похоронного ритуала либо альбомы, каталоги с образцами (моделями) похоронных принадлежностей и т.п.; 7) образцы договоров (квитанций, иных документов) об оказании ритуальных услуг; 8) оформленная в установленном порядке книга отзывов и предложений; 9) режим и правила работы муниципальных кладбищ, порядок их содержания; 10) адрес и телефон контролирующих организаций.

Специализированная служба обязана обеспечить режим ежедневной работы агентов (работников) по оказанию ритуальных услуг с 9-00 до 17-00. Прием заказов и заключение договоров на оказание ритуальных услуг осуществляется ежедневно, включая выходные и праздничные дни, с 9-00 до 17-00 (пункт 4.8 Положения).

Специализированная служба должна соблюдать высокую культуру обслуживания и качество предоставляемых ритуальных услуг (пункт 4.9 Положения).

Специализированная служба обязана немедленно уведомлять органы внутренних дел в случаях нарушения установленного порядка эксплуатации муниципального кладбища, а также осквернения и (или) уничтожения мест захоронения (пункт 4.10. Положения).

Содержание муниципальных общественных кладбищ осуществляет специализированная служба, хозяйствующий субъект, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор) (п. 5.12Положения).

Отвод земельных участков для захоронения на муниципальных общественных кладбищах оформляется письменным разрешением специализированной службы, хозяйствующего субъекта, с которым администрацией Надеждинского

муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор), выданным на основании обращения граждан по форме, установленной настоящим Положением (приложение N 1) (п.5.14 Положения).

Каждое захоронение на муниципальном общественном кладбище регистрируется специализированной службой, хозяйствующим субъектом, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор), в книге регистрации захоронений с указанием номера участка, номера захоронения, фамилии, имени, отчества захороненного, даты захоронения, фамилии, имени, отчества и адреса лица, взявшего на себя обязанность по захоронению (п. 5.16 Положения).

Лицам, производящим захоронения, специализированной службой, хозяйствующим субъектом, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор), выдается удостоверение о захоронении с указанием сведений, установленных пунктом 5.16 настоящего Положения по форме, установленной настоящим Положением (приложение N 2) (п.5.18 Положения).

Погребение умершего рядом с ранее умершим родственником возможно при наличии на указанном месте свободного участка земли. В иных случаях место под захоронение на муниципальном общественном кладбище отводится специализированной службой, хозяйствующим субъектом, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор), согласно плану захоронений (п. 5.19 Положения).

Захоронение в родственные могилы на всех муниципальных общественных кладбищах допускается в пределах имеющегося участка по истечении не менее 20 лет после последнего захоронения с разрешения специализированной службы, хозяйствующего субъекта, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор), и по письменному заявлению лица, на которое зарегистрирована могила согласно книге регистрации захоронений (пункт 5.20 Положения).

Вопросы перерегистрации захоронения на муниципальном общественном кладбище на другое лицо рассматриваются специализированной службой, хозяйствующим субъектом, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор) (п.5.21 Положения).

Захоронение урн с прахом в землю на участках родовых захоронений муниципальных общественных кладбищ разрешается специализированной службой, хозяйствующим субъектом, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор), и производится по заявлению лиц, производящих захоронение независимо от срока предыдущего захоронения (п. 5.22 Положения).

Согласно подпункту 2 пункта 5.28 Положения для получения разрешения на захоронение на закрытом муниципальном общественном кладбище необходимо удостоверение о захоронении, выданное специализированной службой, хозяйствующим субъектом, с которым администрацией Надеждинского

муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор).

При предоставлении документов, указанных в пункте 5.28 настоящего Положения, представитель специализированной службы, хозяйствующего субъекта, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор), производит осмотр места в существующей оградке и, в случае соответствия участка нормам отвода, дает разрешение на захоронение (пункт 5.29 Положения).

Как установлено подпунктом 1 пункта 5.32 Положения, для обеспечения содержания муниципальных общественных кладбищ администрация Надеждинского муниципального района проводит конкурсы на право заключения договоров на содержание муниципальных общественных кладбищ с правом захоронения на них в целях выбора хозяйствующих субъектов.

Конкурс на право заключения договоров на содержание муниципальных общественных кладбищ с правом захоронения на них проводится администрацией Надеждинского муниципального района в порядке, определенным муниципальным правовым актом администрации Надеждинского муниципального района (пункт 5.33 Положения).

В результате анализа перечисленных норм МПА на соответствие антимонопольному законодательству было установлено наличие в действии Думы Надеждинского муниципального района Приморского края признаков нарушения:

- части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в принятии не соответствующих пунктам 1-3 статьи 9, пункту 2 статьи 25 и пункту 1 статьи 29 Федерального закона от 12 января 1996 года N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле", частям 1 и 2 статьи 54 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статье 72 Бюджетного кодекса РФ и Федеральному закону от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" пунктов 2.2.15, 2.2.17, 3.2, 4.2, 4.3.5, 4.6, 4.7, 4.8,4.9,4.11, подпункта 1 пункта 5.32, пункта 5.33 Положения, предусматривающих в совокупном применении наделение специализированной службы по вопросам похоронного дела, хозяйствующего субъекта, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор), правом на осуществление захоронения на общественных кладбищах (то есть исключительными полномочиями по оказанию ритуальных и иных услуг на возмездной основе), а также полномочиями по содержанию кладбищ (по выполнению работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ) на основании договора на выполнение работ по содержанию кладбищ и на право осуществления захоронения (на право оказания ритуальных и иных услуг, связанных с погребением), заключаемому по результатам конкурса, условия проведения которого определяет администрация Надеждинского муниципального района, создающих условие, предоставляющее необоснованное преимущество специализированной службе по вопросам похоронного дела, хозяйствующему субъекту, с которым администрацией заключен договор, и ограничивающее иных хозяйствующих субъектов в осуществлении деятельности по захоронению (по оказанию

ритуальных и иных услуг, связанных с погребением на возмездной основе) на общественных кладбищах, ограничивающее субъектный состав лиц, имеющих право осуществлять погребение умершего и оказывать услуги по погребению на возмездной основ, а также по выполнению работ (услуг) по содержанию и благоустройству кладбищ, что ограничивает или может привести к ограничению конкуренции на товарном рынке оказания ритуальных услуг в границах Надеждинского муниципального района;

- части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в принятии несоответствующих пункту 17 части 1 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пункту 1 статьи 18 Федерального закона от 12 января 1996 года N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" подпункта 7 пункта 5.5, подпункта 1 пункта 5.7, пунктов 5.12, 5.14,5.16, 5.18, 5.19,5.20,5.21,5.22, подпункта 2 пункта 5.28, пункта 5.29 Положения, в части, наделяющей специализированную службу по вопросам похоронного дела, хозяйствующего субъекта, с которым администрацией заключен муниципальный контракт (договор), функцией (полномочиями) органа местного самоуправления по ведению дел на общественных кладбищах и их содержанию (по согласованию работ по благоустройству мест захоронения, высадке деревьев; по содержанию муниципальных общественных кладбищ; по отводу земельных участков для захоронения, по выдаче разрешений на захоронение установленной формы; по регистрации захоронений в книге регистрации захоронений с указанием номера участка, номера захоронения, фамилии, имени, отчества захороненного, даты захоронения, фамилии, имени, отчества и адреса лица, взявшего на себя обязанность по захоронению; по выдаче удостоверений о захоронении установленной формы; по решению вопросов перерегистрации захоронений), предоставляющих преимущественные условия деятельности специализированной службе по вопросам похоронного дела, хозяйствующему субъекта, с которым администрацией заключен муниципальный контракт (договор), что создает реальную угрозу конкуренции на товарном рынке ритуальных услуг в границах Надеждинского муниципаьного района, в том числе ввиду того, что деятельность иных хозяйствующих субъектов на территории кладбищ ставится в зависимость от волеизъявления лица, состоящего с ними в конкурентных отношениях.

В связи с этим и на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции Думе было выдано предупреждение от 08.01.2019 № 1098/08 о необходимости изменения акта, содержащего признаки нарушения части 1 и части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, путем приведения МПА в соответствие с пунктам 1-3 статьи 9, со статьей 18, пунктом 2 статьи 25, пунктом 1 статьи 29 Закона о погребении, частями 1 и 2 статьи 54 Закона № 131-ФЗ, ст. 72 Бюджетного кодекса РФ и Законом о контрактной системе, а именно путем внесения следующих изменений:

1. исключения пункта. 2.2.15 и пункта 2.2.17, предусматривающих проведение конкурса на право заключения договора на содержание на территории Надеждинского муниципального района мест захоронения с правом захоронения на них и осуществление контроля за соблюдением условий договоров на содержание на территории Надеждинского муниципального района мест захоронения с правом захоронения на них;

2. исключения из пункта 3.2 слов «специализированной службы по вопросам

похоронного дела»;

3. изменения пункта 4.2, предусматривающего оказание специализированной службой гарантированного перечня услуг по погребению в соответствии со статьей 9 Закона о погребении на безвозмездной основе как основного вида деятельности, и исключающего слова «оказание услуг по погребению и содержанию мест захоронения»;

4. исключения пункта 4.3.5;

5. исключения из пунктов 4.6, 4.7, 4.8, 4.9,4.11 слов «специализированная служба»;

6. исключения из подпункта 7 пункта5.5 слов «по согласованию со специализированной службой, хозяйствующим субъектов, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)»;

7. исключения из подпункта 1 пункта 5.7 слов « без согласования со специализированной службой, хозяйствующим субъектов, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)»;

8. исключения из пункта 5.12. слов «специализированная служба, хозяйствующий субъект, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)»;

9. исключения из пункта 5.14 слов «специализированной службы, хозяйствующего субъекта, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)»;

10. исключения из пункта 5.16 слов «специализированной службой, хозяйствующим субъектом, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)»;

11. исключения из пункта 5.18 слов «специализированной службой, хозяйствующим субъектом, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)»;

12. исключения из пункта 5.19 слов «специализированной службы, хозяйствующего субъекта, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)»;

13. исключения из пункта 5.20 слов «специализированной службой, хозяйствующим субъектом, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)»;

14. исключения из пункта 5.21 слов «специализированной службой, хозяйствующим субъектом, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)»;

15. исключения из пункта 5.22 слов «специализированной службой, хозяйствующим субъектом, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)»;

16 исключения из подпункта 2 пункта 5.28 слов «специализированной службой, хозяйствующим субъектом, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)»;

17. исключения из пункта 5.29 слов «специализированной службы, хозяйствующего субъекта, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)»;

18. исключения подпункта 1 пункта 5.32;

19. исключения пункта 5.33

Предупреждение подлежало выполнению в срок до 1 апреля 2019 года.

Решениями, оформленными письмами от 16.04.2019 № 3141/08 и от 24.01.2020 исх. № 495/08, выполнение предупреждения по ходатайству Думы продлевалось. Окончательный срок выполнения предупреждения - 14.02.2020.

30.01.2020 Приморским УФАС России было получено письмо Думы от 29.01.2020 № 15 (вх. № 626), уведомляющего о выполнении предупреждения, а именно о принятии решения от 28.01.2020 № 131 о внесении изменений в решение Думы Надеждинского района от 07.04.2015 № 156 «О Положении « Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории Надеждинского муниципального района».

Исследованием МПА №131 было установлено, что Думой были внесены следующие изменения в МПА № 156:

- в подпункте 1 пункта 5.7 слова « без согласования со специализированной службой, хозяйствующим субъектов, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)» были заменены словами «без согласования со специализированной службой по вопросам похоронного дела» (п.1.8);

- в пункте 5.14 слова «специализированной службы, хозяйствующего субъекта, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)» были заменены словами « специализированной службы по вопросам похоронного дела» (п.1.10);

- в пункте 5.16 слова «специализированной службой, хозяйствующим субъектом, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)» были заменены словами «специализированной службой по вопросам похоронного дела» (п.1.11);

- в пункту 5.18 слова «специализированной службой, хозяйствующим субъектом, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)» были заменены словами «специализированной службой по вопросам похоронного дела» (п.1.12);

- в пункте 5.19 слова «специализированной службы, хозяйствующего субъекта, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)» были заменены словами

«специализированной службой по вопросам похоронного дела » (п.1.13);

- в пункте 5.20 слова «специализированной службой, хозяйствующим субъектом, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)» были заменены словами «специализированной службы по вопросам похоронного дела» (п.1.14);

- в пункте 5.21 слова «специализированной службой, хозяйствующим субъектом, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)» были заменены словами «специализированной службой по вопросам похоронного дела» (п.1.15);

- в пункте 5.22 слова «специализированной службой, хозяйствующим субъектом, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)» были заменены словами « специализированной службой по вопросам похоронного дела» (п.1.16);

- в подпункте 2 пункта 5.28 слова «специализированной службой, хозяйствующим субъектом, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)» были заменены словами « специализированной службой по вопросам похоронного дела» (п.1.19);

- в пункте 5.29 слова «специализированной службы, хозяйствующего субъекта, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)» были заменены словами « специализированной службы по вопросам похоронного дела» (п.1.20).

Таким образом, в указанной части предупреждение выполнено не было. Дума, заменив перечисленных в подпункте 1 пункта 5.7, пункте 5.14, пункте 5.16, пункте 5.18, пункте 5.19, пункте 5.20, пункте 5.21, пункте 5.22, в подпункте 2 пункта 5.28, пункте 5.29 МПА № 156 слова «специализированной службы, хозяйствующего субъекта, с которым администрацией Надеждинского муниципального района заключен соответствующий муниципальный контракт (договор)» словами «без согласования со специализированной службой по вопросам похоронного дела», «специализированной службой по вопросам похоронного дела» соответственно, тем самым не приняла меры по изменению отдельных положений МПА, содержащих признаки нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, а именно по исключению положений, наделяющих специализированную службу по вопросам похоронного дела функцией (полномочиями) органа местного самоуправления по ведению (управлению) делами на общественных кладбищах муниципального района: по согласованию установления, переделывания, снятия памятников, мемориальных досок, выполнению работ по благоустройству мест захоронения; по выдаче разрешения на отвод земельных участков для захоронения; по выдаче разрешений на захоронение; по регистрации каждого захоронения; по выдаче удостоверения о захоронении; по перерегистрации захоронения.

В связи с не выполнением предупреждения Приморским УФАС России на основании части 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в отношении Думы Надеждинского муниципального района было возбуждено дело № 025/01/15-251/2020 по признакам нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции,

выразившегося в наделении специализированной службы по вопросам похоронного дела, являющейся хозяйствующим субъектом, осуществляющим деятельность по организации захоронения и связанных с ним услуг (код экономической деятельности ОКВЭД 96.03), функцией (полномочиями) органа местного самоуправления по ведению дел (управлению делами) на общественных кладбищах Надеждинского муниципального района, то есть административно-распорядительными полномочиями, включающими согласование установления, переделывания, снятия памятников, мемориальных досок, выполнения работ по благоустройству мест захоронения, выдачу разрешения на отвод земельных участков для захоронения, выдачу разрешений на захоронение, регистрацию каждого захоронения, выдачу удостоверения о захоронении, перерегистрацию захоронения, путем непринятии мер по внесению изменений в Положение об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории Надеждинского муниципального района, принятого решением от 07.04.2015 №156 (далее-МПА), а именно по исключению из подпункта 1 пункта 5.7, пункта 5.14, пункта 5.16, пункта 5.18, пункта 5.19, пункта 5.20, пункта 5.21, пункта 5.22, подпункта 2 пункта 5.28, пункта 5.29 МПА слов «по согласованию со специализированной службой по вопросам похоронного дела», «специализированной службой по вопросам похоронного дела» соответственно, что ограничивает конкуренцию (создает угрозу конкуренции) на товарном рынке оказания ритуальных услуг в границах Надеждинского муниципального района в связи с тем, что хозяйствующий субъект, выполняющий функцию специализированной службы по вопросам похоронного дела, поставлен в преимущественное положение по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, состоящими с ним в конкурентных отношениях.

Дума и администрация в материалы дела представили письменные пояснения (отзывы).

Как следует из пояснений (отзыва), Дума считает, что ее действия являются правомерными и не нарушающими антимонопольное законодательство. В обоснование ссылается на то, что проект Положения разработан и внесен на утверждение Думы администрацией, проект получил положительное заключение прокуратуры Надеждинского района, что подтверждается протоколом заседания Думы от 28.01.2020; на данный проект, направленный с ходатайством о продлении срока выполнения предупреждения, замечаний от Приморского УФАС России не поступало. Считает также, что принятие Думой 28.01.2020 решения не нарушает часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, так как на территории муниципального образования функцию специализированной службы по вопросам похоронного дела выполняет казенное учреждение «Хозяйственное управление администрации Надеждинского муниципального района», которое вправе осуществлять полномочия органа местного самоуправления, так как не является хозяйствующим субъектом и не получает дохода от деятельности по оказанию гарантированного перечня услуг, не состоит в конкурентных отношениях с другими хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на рынке ритуальных услуг.

Представитель Думы на заседании Комиссии поддержал доводы, изложенные в пояснениях (отзыве), указал, что не является надлежащим ответчиком по данному делу, так как подготовку проекта МПА осуществляла администрация.

Письменное пояснение администрации обосновано теми же самыми доводами, что и пояснение Думы.

Перед окончанием рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства Комиссией подготовлено и направлено лицам, участвующим в деле, заключение об обстоятельствах дела.

Пояснений, возражений в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, до окончания рассмотрения дела и оглашения резолютивной части решения лица, участвующие в рассмотрении дела не представили.

Комиссия, исследовав материалы дела, изучив пояснения Думы и администрации, установила следующее.

28.01.2020 Думой принято решение № 131 «О внесении изменений в решение Думы Надеждинского муниципального района от 07.04.2015 № 156 «Положение об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории Надеждинского муниципального района (далее – Положение, МПА).

Подпунктом 1 пункта 5.7 Положения в редакции пункта 1.8 решения Думы № 131 установлено, что на территории муниципальных общественных кладбищ запрещается устанавливать, переделывать, снимать памятники, мемориальные доски и другие надгробные сооружения, производить работы по благоустройству мест захоронения без согласования со специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Пунктом 5.14 Положения в редакции пункта 1.10. решения Думы № 131 установлено, что отвод земельных участков для захоронения на муниципальных общественных кладбищах оформляется письменным разрешением специализированной службы по вопросам похоронного дела, выданным на основании обращения граждан по форме, установленной настоящим Положением (приложение N 1).

Пунктом 5.16 Положения в редакции пункта 1.11 решения Думы № 131 установлено, что каждое захоронение на муниципальном общественном кладбище регистрируется специализированной службой по вопросам похоронного дела в книге регистрации захоронений с указанием номера участка, номера захоронения, фамилии, имени, отчества захороненного, даты захоронения, фамилии, имени, отчества и адреса лица, взявшего на себя обязанность по захоронению.

Пунктом 5.18 Положения в редакции пункта 1.12 решения Думы № 131 установлено, что лицам, производящим захоронения, специализированной службой по вопросам похоронного дела выдается удостоверение о захоронении с указанием сведений, установленных пунктом 5.16 настоящего Положения по форме, установленной настоящим Положением (приложение N 2)

Пунктом 5.19 Положения в редакции пункта 1.13 решения Думы № 131 установлено, что погребение умершего рядом с ранее умершим родственником возможно при наличии на указанном месте свободного участка земли. В иных случаях место под захоронение на муниципальном общественном кладбище отводится

специализированной службой по вопросам похоронного дела согласно плану захоронений».

Пунктом 5.20 Положения в редакции пункта 1.14 решения Думы № 131 установлено, что захоронение в родственные могилы на всех муниципальных общественных кладбищах допускается в пределах имеющегося участка по истечении не менее 20 лет после последнего захоронения с разрешения специализированной службы по вопросам похоронного дела и по письменному заявлению лица, на которое зарегистрирована могила согласно книге регистрации захоронений.

Пунктом 5.21 Положения в редакции пункта 1.15 решения Думы № 131 установлено, что вопросы перерегистрации захоронения на муниципальном общественном кладбище на другое лицо рассматриваются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Пунктом 5.22 Положения в редакции пункта 1.16 решения Думы № 131 установлено, что захоронение урн с прахом в землю на участках родовых захоронений муниципальных общественных кладбищ разрешается специализированной службой по вопросам похоронного дела и производится по заявлению лиц, производящих захоронение независимо от срока предыдущего захоронения.

Согласно подпункту 2 пункта 5.28 Положения в редакции пункта 1.19 решения Думы № 131 для получения разрешения на захоронение на закрытом муниципальном общественном кладбище необходимо удостоверение о захоронении, выданное специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Пунктом 5.29 Положения в редакции пункта 1.20 решения Думы № 131 установлено, что при предоставлении документов, указанных в пункте 5.28 настоящего Положения, представитель специализированной службы по вопросам похоронного дела производит осмотр места в существующей оградке и, в случае соответствия участка нормам отвода, дает разрешение на захоронение.

Таким образом, из совокупного применения вышеперечисленных норм МПА следует, что Дума наделила специализированную службу по вопросам похоронного дела функцией (полномочиями) по ведению дел (управлению делами) на муниципальных общественных кладбищах, то есть административно-распорядительными полномочиями, включающими: согласование установления, переделывания, снятия памятников, мемориальных досок, выполнения работ по благоустройству мест захоронения; выдачу разрешения на отвод земельных участков для захоронения; выдачу разрешений на захоронение; регистрацию каждого захоронения, выдачу удостоверения о захоронении, перерегистрацию захоронения, следовательно, принятие соответствующих решений, имеющих правовое значение и последствия для иных хозяйствующих субъектов.

Часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции содержит прямой запрет на наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами (полномочиями) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления (далее - органы власти), за исключением случаев, установленных федеральным законом, Указом Президента, постановлением Правительства РФ.

Из этого следует, что состав нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите

конкуренции образует следующее обстоятельство: незаконное, то есть не предусмотренное конкретной нормой федерального закона, Указом Президента РФ и постановлением Правительства РФ наделение хозяйствующего субъекта функциями (полномочиями) органа власти (государственного органа или органа местного самоуправления).

Часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции введена в связи с тем, то нарушение этого запрета создает или может создавать угрозу конкуренции, поскольку хозяйствующий субъект, наделенный функциями (полномочиями) органа власти, получает или может получить преимущества в сравнении с другими хозяйствующими субъектами, действующими на том же товарном рынке, что и указанный хозяйствующий субъект.

Исходя из этого, для признания в действиях органов власти нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, подлежит установлению (доказыванию) незаконное наделение хозяйствующего субъекта функциями (полномочиями) органа власти.

Согласно части 1 статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ) по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

Частью 4 статьи 7 Закона № 131-ФЗ предусмотрено, что муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Пунктом 17 части 1 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ) предусмотрено, что содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг отнесены к вопросам местного значения муниципального района. При этом из положений части 1 статьи 2 и части 3 статьи 17 данного Закона следует, что решение вопросов местного значения осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Отношения, связанные с организацией ритуальных услуг, регулируются Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее также - Закон о погребении, Закон № 8-ФЗ).

Таким образом, принимаемые органом местного самоуправления нормативные акты, регулирующие организацию ритуальных услуг и содержащие мест захоронения на территории муниципального образования, не должны противоречить Закону о погребении.

Пунктами 1 и 4 статьи 18 Закона о погребении установлено, что общественные

кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, данные органы также определяют порядок деятельности общественных кладбищ.

Согласно пункту 2 статьи 25 и пункту 1 статьи 29 названного Закона организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. При этом погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

Исходя из оценки полномочий по организации ритуальных услуг и содержанию на территории муниципального района мест захоронения, отнесенных Федеральным законом N 131-ФЗ к ведению муниципальных районов по решению вопросов местного значения в сфере похоронного дела, во взаимосвязи с положениями Федерального закона N 8-ФЗ органы местного самоуправления должны осуществлять меры организационно-властного воздействия, направленные на создание условий, обеспечивающих каждому человеку после его смерти погребение с учетом его волеизъявления.

Слово «ведение» согласно общепризнанному понятию, содержащемуся в различных словарях, означает заведование, управление, руководство, распоряжение, администрирование.

Из этого следует, что ведение дел, управление делами, осуществление руководства делами на общественных кладбищах, организация работы общественных кладбищ отнесены Законом о погребении к функции (полномочиям) органа местного самоуправления.

Следовательно, выполнять организационно-распорядительные или административно-хозяйственные (административно-распорядительные) функции в отношении объекта заведования – общественных кладбищ, что предполагает принятие соответствующих решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия, могут только органы местного самоуправления самостоятельно.

Возможность передачи общественных кладбищ в ведение (заведование, управление, распоряжение) хозяйствующего субъекта и наделения хозяйствующего субъекта указанными полномочиями органа местного самоуправления указанными федеральными законами не предусмотрена.

Таким образом, нахождение общественных кладбищ в ведении хозяйствующего субъекта и осуществление последним организационно-распорядительной или административно-хозяйственной функции, включающей полномочия по предоставлению (отводу) участка земли под захоронение, выдаче разрешений на захоронение, ведение учетно-регистрационной работы, регулирование въезда на территорию общественных кладбищ, контроль за соблюдением порядка на общественных кладбищах и выполнение иных административно-распорядительных полномочий, противоречит законодательству о похоронном деле.

В соответствии с пунктом 1 статьи 9 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: 1)

оформление документов, необходимых для погребения; 2) предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения; 3) перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий); 4) погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).

Пунктом 2 стати 9 Закона о погребении предусмотрено, что услуги по погребению, указанные в пункте 1 настоящей статьи, оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Пунктом 3 статьи 9 Закона о погребении установлено, что стоимость услуг специализированной службы по вопросам похоронного дела возмещается за счет средств Пенсионного фонда Российской Федерации, федерального бюджета, Фонда социального страхования Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации.

Согласно пункту 1 статьи 10 Закона № 8-ФЗ в случае, если погребение осуществлялось за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность осуществить погребение умершего, им выплачивается социальное пособие на погребение в размере, равном стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, указанному в пункте 1 статьи 9 настоящего Федерального закона.

Из положений статей 9 и 10 вышеупомянутого закона в их системном единстве следует, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности, возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, федеральный законодатель не конкретизирует способ и порядок их реализации и не запрещает выполнение данной деятельности (деятельности по погребению) другими хозяйствующими субъектами, определяя лишь, что качество предоставляемых услуг должно соответствовать требованиям, устанавливаемым органами местного самоуправления.

Анализ приведенных законоположений приводит к заключению о том, что федеральный законодатель предусмотрел создание в муниципальном образовании специализированной службы именно органом местного самоуправления как гарантию безусловного исполнения требований Федерального закона N 8-ФЗ и одновременно предоставил лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, право выбора хозяйствующего субъекта, оказывающего услуги в сфере похоронного дела.

Кроме того, в силу положений пункта 1 статьи 1 и пункта 1 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации граждане и юридические лица свободны в заключении договора, в том числе по оказанию услуги по погребению умершего.

Статьей 6 Федерального закона N 8-ФЗ указано, что в случае мотивированного отказа кого-либо из лиц, указанных в волеизъявлении умершего, от исполнения его волеизъявления, оно может быть исполнено иным лицом, взявшим на себя обязанность осуществлять погребение, либо осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела.

По смыслу статьи 12 Федерального закона N 8-ФЗ в случае отсутствия

перечисленных в этой норме лиц или невозможности ими осуществить погребение, а также погребение умерших на дому, на улице или в ином месте после установления органами внутренних дел их личности и погребение умерших, личность которых не установлена, осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела с выполнением гарантированного перечня услуг по погребению.

Таким образом, обязанность по погребению указанных умерших при отсутствии лиц (в том числе организаций и индивидуальных предпринимателей), которые взяли бы на себя осуществление погребения, возлагается на специализированные службы по вопросам похоронного дела.

Из совокупного применения перечисленных норм следует, что специализированная служба по вопросам похоронного дела создается органами местного самоуправления исключительно в целях обеспечения государственных социальных гарантий для погребения умерших при отсутствии супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего или при невозможности осуществить ими погребение, а также при отсутствии иных лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение, умерших, личность которых не установлена (невостребованных и безродных), и оказанию близким родственникам и другим лицам гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе в пределах размерах социального пособия на погребение с последующим возмещением специализированной службе расходов из бюджета по каждому факту захоронения.

Вместе с тем, законодателем не исключается наделение специализированной службы правом на оказание услуг по погребению и связанных с ним услуг (на оказание ритуальных услуг) на возмездной основе (за плату).

Федеральный закон N 8-ФЗ не содержит понятие специализированной службы по вопросам похоронного дела, такое понятие содержится в пункте 2.1.3 ГОСТа 32609-2014: "специализированная служба по вопросам похоронного дела - это хозяйствующий субъект, на который возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших или погибших".

Статья 3 Закона № 8-ФЗ определяет погребение 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).

Межгосударственный стандарт ГОСТ 32609-2014, введенный в действие с 1 января 2016 года приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 11 июня 2014 года N 551-ст и устанавливающий обязательные для применения в документах термины и определения в области похоронного дела (далее - ГОСТ 32609-2014), определяет ритуальные услуги как результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также деятельность исполнителя по погребению останков, праха умерших или погибших, проведению похорон, содержанию мест захоронений, указывая в примечании, что под ритуальными услугами следует подразумевать похоронные и мемориальные

услуги (пункт 2.1.4).

Согласно статье 3 Закона Приморского края от 23.12.2005 N 332-КЗ (ред. от 03.08.2018) "О погребении и похоронном деле в Приморском крае" погребение - обрядовые действия по захоронению тела (останков) человека после его смерти в соответствии с обычаями и традициями, не противоречащими санитарным и иным требованиям. Похоронное дело - деятельность по оказанию ритуальных, обрядовых, производственных, юридических и иных сопутствующих услуг, связанных с созданием и эксплуатацией объектов похоронного назначения, а также организацией и проведением похорон. Ритуальные услуги - предоставление населению определенного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе или за плату. К ритуальным услугам относятся: 1) оформление документов, необходимых для погребения; 2) захоронение и перезахоронение; 3) кремация тела; 4) транспортировка тел (останков) умерших (погибших); 5) изготовление и опайка цинковых гробов; 6) предоставление гробов (кроме цинковых), а также урн для захоронения праха умершего; 7) санитарная и косметическая обработка тел; 8) облачение тел; 9) бальзамирование; 10) изготовление и установка надмогильных сооружений; 11) изготовление надписей на памятниках и фотокерамических изделий; 12) производство и предоставление различных предметов ритуала; 13) уход за местами погребения и отдельными захоронениями; 14) иные виды услуг, необходимых для погребения.

Как определяет статья 4 Закона о защите конкуренции товар - _____,

Следовательно, услуги по погребению, в том числе оказываемые в пределах гарантированного перечня, обладают свойствами товара, деятельность специализированных служб по вопросам похоронного дела по погребению всегда является экономической деятельностью, код ОКВЭД 96.03.

Таким образом, специализированная служба по вопросам похоронного дела, создаваемая органом местного самоуправления, является хозяйствующим субъектом, в полномочия которого входит исключительно погребение умерших – совершение обрядовых действий по захоронению тела останков человека после его смерти, предоставление в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Закона о погребении услуг по погребению, в состав которых входит оформление документов, необходимых для погребения (справки о смерти, свидетельства о смерти); 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), из чего следует, что специализированная служба по вопросам похоронного дела является таким же участником товарного рынка как и другие хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность по погребению (код ОКВЭД 96.03.), состоит с ними в конкурентных отношениях.

Осуществление организационно-распорядительной или административно-хозяйственной функции, включающей полномочия: по согласованию установления, переделывания, снятия памятников, мемориальных досок, выполнения работ по благоустройству мест захоронения; выдаче разрешения на отвод земельных участков для захоронения; выдаче разрешений на захоронение; регистрации каждого захоронения, выдаче удостоверения о захоронении, перерегистрации захоронения и выполнению иных административно-распорядительных полномочий, не относится к услугам по погребению (к ритуальным услугам).

Передача общественных кладбищ в ведение (управление, распоряжение) специализированной службы и наделение специализированной службы полномочиями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения в сфере похоронного дела, а именно административно - распорядительными полномочиями, включающими полномочия: по согласованию установления, переделывания, снятия памятников, мемориальных досок, выполнения работ по благоустройству мест захоронения; выдаче разрешения на отвод земельных участков для захоронения; выдаче разрешений на захоронение; регистрации каждого захоронения, выдаче удостоверения о захоронении, перерегистрации захоронения, то есть наделение специализированной службы по вопросам похоронного дела, являющейся хозяйствующим субъектом, правом хозяйничать на общественных кладбищах не предусмотрена Законом о погребении, следовательно, является незаконной.

В результате анализа состояния конкуренции на товарном рынке, проведенного в соответствии с Приказом ФАС России от 28 апреля 2010 года № 220, установлено, что продуктовые границы исследуемого товарного рынка - оказание услуг по погребению и иных связанных с ним услуг (организация похорон и предоставление связанных с ними услуг, предоставление услуг по погребению), географические границы товарного рынка определяются территорией Надеждинского муниципального района, временной интервал исследования – с 08.01.2019 (с момента выдачи Думе предупреждения) до настоящего времени.

Незаконное наделение специализированной службы по вопросам похоронного дела, являющейся хозяйствующим субъектом, осуществляющим деятельность по оказанию ритуальных услуг и связанных с ними услуг (код экономической деятельности ОКВЭД 96.03) функцией органа местного самоуправления по ведению дел (управлению делами) на общественных кладбищах муниципального района, а именно административно-распорядительными полномочиями, включающими: согласование установления, переделывания, снятия памятников, мемориальных досок, выполнения работ по благоустройству мест захоронения; выдачу разрешения на отвод земельных участков для захоронения; выдачу разрешений на захоронение; регистрацию каждого захоронения, выдачу удостоверения о захоронении, перерегистрацию захоронения путем непринятии мер по внесению изменений в Положение об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории Надеждинского муниципального района, принятого решением от 07.04.2015 № 156 (далее также - МПА), а именно по исключению из подпункта 1 пункта 5.7, пункта 5.14, пункта 5.16, пункта 5.18, пункта 5.19, пункта 5.20, пункта 5.21, пункта 5.22, подпункта 2 пункта 5.28, пункта 5.29 МПА слов «по согласованию со специализированной службой по вопросам похоронного дела», «специализированной службой по вопросам похоронного дела» и т.п. и принятия соответствующего решения от 28.01.2020 № 131 « О внесении изменений в решение Думы Надеждинского муниципального района от 07.04.2015 № 156 «Положение об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории Надеждинского муниципального района», закрепляющего за специализированной службой по вопросам похоронного дела выполнение вышеперечисленных административно-распорядительных полномочий ограничивает конкуренцию, создает угрозу конкуренции на товарном рынке услуг по погребению и иных связанных с ним услуг в границах Надеждинского муниципального района в связи с тем, что хозяйствующий субъект, наделенный статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, поставлен

в преимущественное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, действующими на том же товарном рынке.

Комиссия отклоняет доводы Думы и администрации, изложенные в пояснениях, исходя из следующего.

Положительное заключение прокуратуры Надеждинского муниципального района по проекту МПА, противоречащее антимонопольному законодательству, не может быть принято и учитываться Комиссией в качестве доказательства по делу.

Отсутствие заключения антимонопольного управления по проекту муниципального нормативного акта, представленного с ходатайством о продлении срока выполнения предупреждения, не является основанием для принятия органом местного самоуправления нормативного акта, противоречащего антимонопольному законодательству. Проект МПА рассматривался антимонопольным управлением как доказательство принятия Думой мер по выполнению предупреждения без анализа его содержания.

Как разъяснено в пункте 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 N 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами", признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Таким образом, проект не отвечает признакам нормативного правового акта, следовательно, управомоченный орган власти, осуществляющий подготовку проекта нормативного акта не является субъектом нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Исходя из этого, надлежащим ответчиком по данному делу является Дума Надеждинского муниципального района как орган местного самоуправления, не принявший решение исключающие нормоположения и принявший решение от 28.01.2020 № 131, содержащие нормоположения, противоречащие антимонопольному законодательству.

Администрация, осуществлявшая подготовку проекта нормативного акта, но не принимавшая этот акт, не является субъектом нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции, следовательно, не может являться надлежащим ответчиком по делу о нарушении АМЗ.

В силу части 4 статьи 7 Закона № 131-ФЗ Дума не должна была принимать разработанный администрацией проект МПА, противоречащий антимонопольному законодательству.

То обстоятельство, что администрация наделила функцией (полномочиями) органа местного самоуправления по ведению дел (управлению делами) на

муниципальных общественных кладбищах муниципальное казенное учреждение, одновременно наделенное статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, не является основанием для принятия Думой решения№131 в части, наделяющей специализированную службу указанными полномочиями органа местного самоуправления.

Казенное учреждение, выполняющее функцию специализированной службы по вопросам похоронного дела, является хозяйствующим субъектом, осуществляющим деятельность по погребению и получающим доход от оказания гарантированного перечня услуг по погребению за счет средств соответствующего бюджета, Законом о погребении специализированная служба не ограничена в оказании услуг по погребению и связанных с ним услуг за плату, следовательно, является участником товарного рынка оказания ритуальных услуг.

Исходя из этого и учитывая прямой запрет, установленный частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, казенное учреждение, оказывающее в качестве специализированной службы по вопросам похоронного дела гарантированный перечень услуг по погребению за счет средств соответствующего бюджета, не может быть наделено функцией (полномочиями) органа местного самоуправления в сфере похоронного дела (по ведению дел на общественных кладбищах).

Дума могла наделить своим решением специализированную службу по вопросам похоронного дела, которая является хозяйствующим субъектом, осуществляющим деятельность по погребению, являющейся экономическим видом деятельности код ОКВЭД 96.03, полномочиями органа местного самоуправления только в случае, предусмотренном федеральным законом, Указом Президента РФ и постановлением Правительства РФ.

Таким образом, Дума и администрация не представили доказательств законного наделения в подпункте 1 пункта 5.7, пункте 5.14, пункте 5.16, пункте 5.18, пункте 5.19, пункте 5.20, пункте 5.21, пункте 5.22, подпункте 2 пункта 5.28, пункте 5.29 Положения специализированной службы по вопросам похоронного дела функцией (полномочиями) органа местного самоуправления по ведению дел (управлению делами) на общественных кладбищах муниципального района.

При указанных обстоятельствах комиссия приходит к выводу о наличии факта нарушения Думой части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в непринятии мер по исключению из муниципального нормативного акта положений, наделяющих специализированную службу по вопросам похоронного дела функцией органа местного самоуправления по ведению делами (управлению делами) на общественных кладбищах Владивостокского городского округа.

Комиссия не усматривает оснований для прекращения рассмотрения дела, предусмотренных частью 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции.

Подпунктом «г» пункта 3 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что антимонопольный орган выдает федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской

Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, обязательное для исполнения предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Учитывая, что на момент рассмотрения дела и принятия решения Думой не приняты меры по исключению из муниципального правового акта положений, нарушающих часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, имеется основание для выдачи предписания.

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

Р Е Ш И Л А:

1. Признать факт нарушения Думой Надеждинского муниципальног района (ул. Пушкина, д. 57 а, ИНН___, ОГРН _____) части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в незаконном наделении специализированной службы по вопросам похоронного дела, являющейся хозяйствующим субъектом, осуществляющим деятельность по оказанию ритуальных услуг и связанных с ними услуг (код экономической деятельности ОКВЭД 96.03) функцией органа местного самоуправления по ведению дел (управлению делами) на общественных кладбищах муниципального района, а именно административно-распорядительными полномочиями, включающими: согласование установления, переделывания, снятия памятников, мемориальных досок, выполнения работ по благоустройству мест захоронения; выдачу разрешения на отвод земельных участков для захоронения; выдачу разрешений на захоронение; регистрацию каждого захоронения, выдачу удостоверения о захоронении, перерегистрацию захоронения, путем непринятии мер по внесению изменений в Положение об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории Надеждинского муниципального района, принятого решением от 07.04.2015 № 156 (далее также - МПА), а именно по исключению из подпункта 1 пункта 5.7, пункта 5.14, пункта 5.16, пункта 5.18, пункта 5.19, пункта 5.20, пункта 5.21, пункта 5.22, подпункта 2 пункта 5.28, пункта 5.29 МПА слов «по согласованию со специализированной службой по вопросам похоронного дела», «специализированной службой по вопросам похоронного дела» и т.п. и принятия соответствующего решения от 28.01.2020 № 131 « О внесении изменений в решение Думы Надеждинского муниципального района от 07.04.2015 № 156 «Положение об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории Надеждинского муниципального района», закрепляющего за специализированной службой по вопросам похоронного дела выполнение вышеперечисленных административно-распорядительных полномочий, что ограничивает конкуренцию (создает угрозу конкуренции) на товарном рынке услуг по погребению и иных связанных с ним услуг в границах Надеждинского муниципального района ввиду того, что хозяйствующий субъект, наделенный статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, поставлен в преимущественное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, действующими на том же товарном рынке.

2. Оснований для прекращения рассмотрения дела, предусмотренных статьей 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», не имеется

3. Выдать Думе Надеждинского муниципального района обязательное для исполнения предписание о совершении действий, обеспечивающих конкуренцию на товарном рынке оказания услуг по погребению и иных связанных с ним услуг (ритуальных услуг) в границах Надеждинского муниципального района.

Председатель Комиссии
<....>

Члены Комиссии: <....>

<....>

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия (изготовления в полном объеме) в арбитражный суд.