

**УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
ПО КУРСКОЙ ОБЛАСТИ**

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ №17

**ОБ ИЗМЕНЕНИИ АКТА, КОТОРЫЙ СОДЕРЖИТ ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ
АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

10 октября 2019 года

г.Курск

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Курской области проведен мониторинг муниципальных правовых актов по организации похоронного дела: организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения на территории муниципальных образований Курской области. В результате данного мониторинга было установлено следующее.

Постановлением Администрации г. Рыльска Курской области №386 от 17.04.2017г. утверждено «Положение о деятельности муниципальных общественных кладбищ, об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «город Рыльск» Рыльского района Курской области» (далее - Положение).

Пунктом 2 Положения установлено, что общественные кладбища на территории муниципального образования «город Рыльск» Рыльского района Курской области (далее по тексту - кладбища) являются муниципальной собственностью и находятся в ведении Администрации города Рыльска.

В соответствии с п. 18 Положения, специализированной службой по вопросам похоронного дела является Муниципальное унитарное предприятие жилищно-коммунального хозяйства города Рыльска (далее – МУП «ЖКХ» г. Рыльска).

В соответствии с п.22 ч.1 ст.14 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения относятся к полномочиям органов местного самоуправления.

Согласно ст.9, ч.1,4 ст.18, ч.2 ст.25, ст.29 Федерального закона от 12.01.1996г. №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», п.22 ч.1 ст.14 Федерального закона от 06.10.2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, также к полномочиям органов местного самоуправления относятся:

- определение порядка деятельности общественных кладбищ;
- организация похоронного дела;
- создание специализированных служб по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с настоящим Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших и т.д.

Кроме того, Федеральный закон №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» определяет перечень услуг, оказание которых относится к компетенции специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Так, согласно ч.1, 2 ст.9, ч.2 ст.25 ФЗ «О погребении и похоронном деле» погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления. 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).

Таким образом, действующим законодательством РФ закреплен исчерпывающий перечень функций специализированных служб по вопросам похоронного дела, среди которых отсутствуют организационно-распорядительные функции.

Согласно письма ФАС России от 30 сентября 2009г. №АК/34001, системное толкование норм действующего законодательства 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. Земли общественных кладбищ не могут относиться к землям коммерческого использования (на условиях передачи в аренду или хозяйственное ведение), иначе это нивелирует государственные гарантии бесплатного предоставления мест для погребения каждому гражданину.

Вместе с тем, Положением предусмотрено исполнение специализированной службой следующих функций.

Пунктом 8 Положения установлено, что заказы на предоставление участков земли для погребения умерших (на выдачу разрешений, предусмотренных настоящим Положением) оформляются в МУП «ЖКХ» г.Рыльска.

В соответствии с пунктом 11 Положения, сотрудник МУП «ЖКХ» г.Рыльска регистрирует заявление в день его подачи и оформляет разрешение на предоставление земельного участка для погребения умершего (разрешение, рассматривается в течение одного рабочего дня со дня подачи заявления о предоставлении земельного участка для погребения умершего.

Разрешение на предоставление земельного участка для погребения умершего (разрешение подписывается уполномоченным сотрудником МУП «ЖКХ» г.Рыльска с указанием должности, фамилии, имени, отчества лица, давшего разрешение, даты получения разрешения и удостоверяется печатью МУП «ЖКХ» г.Рыльска.

Кроме того, согласно п. 14 Положения, разрешается резервирование места погребения. Подлежит резервированию участок земли не более чем на два захоронения. При этом, граждане заключают со специализированной службой договор (счет-заказ) о резервировании места погребения. Договор (счет-заказ) о резервировании является гарантией для гражданина быть погребенным согласно его волеизъявлению в определенном месте.

Согласно п. 49 Положения, МУП «ЖКХ» г.Рыльска обязано содержать кладбища в надлежащем порядке и обеспечивать в числе прочего соблюдение установленных требований при предоставлении участков земли для захоронения.

В соответствии с ч.4,5 ст.16 Федерального закона от 12.01.1996г. №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» предоставление земельного участка для размещения места погребения осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с земельным законодательством. Размер бесплатно предоставляемого участка земли на территориях других кладбищ для погребения умершего устанавливается органом местного самоуправления таким образом, чтобы гарантировать погребение на этом же участке земли умершего супруга или близкого родственника.

Таким образом, предоставление земельного участка для размещения места погребения относится к полномочиям исключительно органа местного самоуправления, а совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, запрещено в соответствии с ч.3 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Кроме того, Положение наделяет МУП «ЖКХ» г.Рыльска следующими полномочиями:

- выдача разрешений на работы на кладбищах, связанные с установкой (заменой) надгробных сооружений (памятников, оград, цветников, цоколей и других сооружений) (п.41);

- выдача разрешения на установку надгробного сооружения по заявлению лица, ответственного за захоронение, (п.42-п.43);

-выявление фактов установки надгробных сооружений с нарушением требований Положения, полномочия по направлению информационного письма с требованием демонтировать установленные сооружения, в случае отказа лица демонтировать сооружение или не установления лица, которое произвело установку сооружения, МУП «ЖКХ» г.Рыльска обеспечивает применение к лицам, установившим надгробное сооружение, предусмотренных действующим законодательством мер (п.47);

- осуществление пропускного режима транспортных средств на территорию кладбища (п. 59-60);

- утверждение приказом директора МУП «ЖКХ» г.Рыльска» схем движения и стоянок транспортных средств на территории кладбища (п.62).

Таким образом, Администрацией г. Рыльска Курской области как органом местного самоуправления принят акт, определяющий порядок деятельности муниципальных общественных кладбищ, организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории муниципального образования «город Рыльск», определенными пунктами которого деятельность хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынке ритуальных услуг ставится в зависимость от решений и действий специализированной службы, что позволяет предприятию по своему усмотрению регулировать процесс оказания ритуальных услуг на территории г. Рыльска.

Вышеуказанными пунктами Положения, специализированная организация по вопросам похоронного дела наделена Администрацией г. Рыльска организационно-распорядительными функциями и правами по непосредственной организации деятельности по оказанию ритуальных услуг на территории общественного кладбища МО «город Рыльск» Курской

области в том числе путем выдачи разрешений на проезд на территорию кладбища, на установку надмогильных сооружений, резервирования земельных участков, предоставления земельных участков (мест) для погребения.

Делегирование администрацией г. Рыльска хозяйствующему субъекту - МУП «ЖКХ» г.Рыльска» - контрольно-распорядительных полномочий по непосредственной организации деятельности по оказанию ритуальных услуг на территории общественного кладбища г. Рыльска фактически ставит данную организацию в преимущественное положение и создает предпосылки для возможного ограничения конкуренции на рынке оказания ритуальных услуг (в том числе по причине того, что деятельность иных хозяйствующих субъектов на территории кладбищ ставится в зависимость от волеизъявления лица, состоящего с ними в конкурентных отношениях).

Частью 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещается совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов.

Как установлено выше, Положение о деятельности муниципальных общественных кладбищ, об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «город Рыльск» Рыльского района Курской области, утвержденное Постановлением Администрации г. Рыльска Курской области №386 от 17.04.2017г., содержит положения, предусматривающие наделение специализированной службы по вопросам похоронного дела – МУП «ЖКХ» г.Рыльска» рядом функций органа местного самоуправления, что прямо противоречит нормам действующего законодательства РФ, создает необоснованные преимущества в деятельности МУП «ЖКХ» г.Рыльска», в связи с чем содержит признаки нарушения ч.3 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Кроме того, пунктом 48 Положения установлено, что содержание мест погребения в установленном законодательством порядке обеспечивается МУП «ЖКХ» г.Рыльска за счет средств бюджета муниципального образования «город Рыльск».

Согласно п. 49, МУП «ЖКХ» г. Рыльска обязано содержать кладбища в надлежащем порядке и обеспечивать в числе прочего: содержание в исправном состоянии зданий, инженерного оборудования территории кладбища, ее ограды, дорог, площадок и их ремонт; уход за зелеными насаждениями на территории кладбища, их полив и обновление; исправность и сохранность транспортных средств, коммуникаций, механизмов и инвентаря; уборку участков хозяйственного назначения (кроме могил) и вывоз мусора; предоставление гражданам на безвозмездной основе инвентаря для ухода за могилами (лопаты, вилы, грабли); содержание

в надлежащем порядке воинских братских могил, памятников и могил, находящихся под охраной государства; работу поливомоечного водопровода в летний период времени, общественного туалета, освещения при их наличии.

Вместе с тем организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения относятся к исключительным полномочиям органов местного самоуправления в соответствии с п.22 ч.1 ст.14 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

ФЗ «О погребении и похоронном деле» допускает возложение на специализированную организацию обязанности выполнения определенных видов работ, поименованных в части 1 статьи 9 данного закона. Следовательно, все иные виды услуг могут быть оказаны любым хозяйствующим субъектом, осуществляющим деятельность в указанной сфере, на конкурентной основе.

В соответствии со статьей 18 Закона о погребении, общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые определяют порядок деятельности кладбищ.

Под содержанием мест захоронений понимается комплекс мероприятий по уходу за территорией кладбища, направленных на безопасную эксплуатацию мест захоронений, включающий уборку, очистку территории и расположенных на ней объектов. Данное обстоятельство также следует из части 1 статьи 17 Закона о погребении, в которой указано, что деятельность на местах погребения осуществляется в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения, устанавливаемыми органами местного самоуправления. Поскольку места погребения в зависимости от принадлежности могут быть только государственные либо муниципальные, согласно части 2 статьи 15 ФЗ «О погребении и похоронном деле», то содержание места захоронения является непосредственно нуждой органа местного самоуправления.

Таким образом, вопрос содержания мест захоронения должен решаться органом местного самоуправления самостоятельно с учетом предоставленных ему полномочий.

Выполнение работ и услуг по содержанию и благоустройству территорий кладбищ, а также работ и услуг по содержанию и уходу за могилами умерших (погибших) личность которых не установлена, составляют муниципальную нужду и являются одними из функций муниципальных органов, что соответствует статье 13 Закона о контрактной системе и, учитывая характер перечисленных работ, они могут быть решены путем осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд за счет соответствующего бюджета муниципального образования.

При таких обстоятельствах, закрепление в п.48, п. 49 Положения обязанностей МУП «ЖКХ» г.Рыльска по содержанию кладбища в надлежащем порядке за счет бюджетных средств, предоставляет Предприятию возможность без участия в установленных в ФЗ №44 «О контрактной системе...» конкурентных процедур определения подрядчика (исполнителя) выполнять работы, оказывать услуги, являющиеся муниципальной нуждой (содержание мест захоронения, вывоз мусора с территории кладбища), что приводит или может привести к ограничению конкуренции на рынке ритуальных услуг. Указанный вывод подтверждается сложившейся судебной практикой (Определением Верховного Суда РФ от 22.01.2019г. по делу №304-КГ18-23409).

Частью 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» органам государственной власти и местного самоуправления запрещается принимать правовые акты, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Частью 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещается совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов.

Таким образом, п.48, п. 49 Положения предоставляет возможность МУП «ЖКХ» г.Рыльска выполнять работы (оказывать услуги) для муниципальных нужд (содержание мест захоронения, вывоз мусора с территории кладбища), без участия в конкурентных процедурах, предусмотренных ФЗ № 44 О контрактной системе, что содержит признаки нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Как установлено выше, Положение о деятельности муниципальных общественных кладбищ, об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «город Рыльск» Рыльского района Курской области, утвержденное Постановлением Администрации г. Рыльска Курской области №386 от 17.04.2017г., содержит положения, предусматривающие наделение специализированной службы по вопросам похоронного дела – МУП «ЖКХ» г.Рыльска» рядом функций органа местного самоуправления, что прямо противоречит нормам действующего законодательства РФ, создает необоснованные преимущества в деятельности МУП «ЖКХ» г.Рыльска», в связи с чем содержит признаки нарушения ч.3 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

На основании изложенного, в соответствии со статьей 39.1 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» Курское УФАС России предупреждает Администрацию г. Рыльска Курской области о необходимости **в срок до 20.11.2018г.** внести изменения в Постановление

Администрации г. Рыльска Курской области №386 от 17.04.2017г. об утверждении Положения о деятельности муниципальных общественных кладбищ, об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «город Рыльск» Рыльского района Курской области, исключив из него положения, наделяющие МУП «ЖКХ» г.Рыльска» функциями администрации г.Рыльска Курской области и закрепляющие за МУП «ЖКХ» г.Рыльска» полномочия по содержанию территории общественного кладбища.

О выполнении предупреждения Администрации г. Рыльска Курской области необходимо сообщить в Курское УФАС России в срок **не позднее трех рабочих дней** с даты его исполнения.

Курское УФАС России сообщает, что в соответствии с ч.5 ст.39.1 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» лицо, которому выдано предупреждение, вправе обратиться в антимонопольный орган с мотивированным ходатайством о продлении срока его исполнения в случае наличия достаточных оснований полагать, что в установленный срок предупреждение не может быть выполнено.

Примечание: В соответствии с ч.7 ст.39.1 Федерального закона «О защите конкуренции», при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.