РЕШЕНИЕ

по делу № 41-07/15 о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена «12» августа 2015 года.

В полном объеме решение изготовлено «28» августа 2015 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председатель

Комиссии: <... - заместитель руководителя управления – начальник
> отдела контроля за рекламой и недобросовестной конкуренцией Челябинского УФАС России;

Члены Комиссии: <... - ведущий специалист-эксперт отдела контроля торгов
> и органов власти Челябинского УФАС России,

<... - ведущий специалист-эксперт отдела контроля торгов
> и органов власти Челябинского УФАС России,

рассмотрев дело по признакам нарушения Советом депутатов Октябрьского сельского поселения Октябрьского муниципального района Челябинской области (457170, ул. Комсомольская, д. 18, с. Октябрьское, Челябинская область) частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Челябинское УФАС России поступило заявление индивидуального предпринимателя <...> (далее – Заявитель, Предприниматель), направленное Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Челябинской области (вх. № 421 от 15.01.2015), о неправомерных действиях Администрации Октябрьского сельского поселения Октябрьского муниципального района Челябинской области (далее – Администрация), Совета депутатов Октябрьского сельского поселения Октябрьского муниципального района Челябинской области (далее – Совет), выразившихся в создании дискриминационных условий осуществления деятельности хозяйствующими субъектами на рынке оказания ритуальных услуг на территории Октябрьского сельского поселения Челябинской области.

В своем обращении Заявитель указывает, что Решением Совета Предприниматель определен в качестве специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории Октябрьского сельского поселения Челябинской области.

Указанные действия Заявитель считает неправомерными, противоречащими законодательству о похоронном деле, выходящими за пределы предоставленных органам местного самоуправления полномочий.

Советом представлены письменные пояснения (исх. № 40 от 30.04.2015, исх. № 55 от 01.06.2015, исх. № 113 от 23.07.2015), из содержания которых следует, что погребение умерших и предоставление гарантированного перечня услуг по погребению должно осуществляться специализированными службами по вопросам похоронного дела.

Органами местного самоуправления Октябрьского сельского поселения Челябинской области был проведен конкурс по отбору специализированной службы. Однако на участие в данном конкурсе заявки поданы не были, конкурс признан несостоявшимся.

В связи с необходимостью организации похоронного обслуживания на территории муниципального образования было принято решение о наделении статусом специализированной службы Предпринимателя.

Кроме того, в связи с отсутствием в бюджете муниципального образования необходимых для содержания мест захоронений средств, функции по содержанию кладбищ были переданы Заявителю. При этом содержание муниципальных кладбищ должно осуществляться Предпринимателем за собственный счет.

По результатам рассмотрения материалов дела Челябинским УФАС России установлено следующее.

20.06.2014 Советом принято Решение № 49 «Об определении специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории Октябрьского сельского поселения» (далее – Решение).

В соответствии с пунктом 1 Решения в качестве специализированной службы по вопросам похоронного дела (далее – Служба) определен Заявитель, являющийся индивидуальным предпринимателем.

Пунктом 2 Решения на Заявителя возложены полномочия по предоставлению населению гарантированного перечня услуг по погребению, осуществлению погребения умерших (погибших) на территории кладбища Октябрьского сельского поселения Челябинской области с оказанием всех необходимых услуг, в том числе организацией мест захоронения (копки могил, регистрации мест захоронения и т.д.).

При этом Советом не учтено следующее.

Согласно статье 3 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) погребение определяется 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).

В соответствии со статьей 1 Закона о погребении данный закон устанавливает: гарантии погребения умершего с учетом волеизъявления, выраженного лицом при жизни, и пожелания родственников; гарантии предоставления материальной и иной помощи для погребения умершего; санитарные и экологические требования к выбору и содержанию мест погребения; основы организации похоронного дела в Российской Федерации как самостоятельного вида деятельности.

Согласно частям 1, 2 статьи 25 Закона о погребении гарантии осуществления погребения умершего в соответствии с Законом о погребении реализуются путем организации в Российской Федерации похоронного дела как самостоятельного вида деятельности. 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.

Частями 1, 2 статьи 9 Закона о погребении установлено, что 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).

Данные услуги оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

В соответствии с частью 2 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.

Согласно части 3 статьи 9 Закона о погребении стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, подлежит возмещению Службе за счет средств соответствующих бюджетов и фондов. Кроме того, в соответствии с частью 4 статьи 9 Закона о погребении оплата стоимости услуг, предоставляемых сверх гарантированного перечня услуг по погребению, производится за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Таким образом, действующим законодательством не предусмотрено наделение

статусом Службы хозяйствующих субъектов на конкурсной основе. Кроме того, органы местного самоуправления не наделены правом присвоения статуса Службы коммерческим организациям и индивидуальным предпринимателям, поскольку Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон ОМСУ) не предоставляет органам местного самоуправления право делегировать сторонним организациям функции, которые отнесены законом к функциям, осуществляемым только организациями, создаваемым органами местного самоуправления (оказание гарантированного перечня услуг по погребению).

Таким образом, определение в качестве Службы Предпринимателя не соответствует требованиям действующего законодательства. Также Собранием не представлены документы, подтверждающие проведение каких-либо конкурентных процедур по отбору хозяйствующего субъекта, которым будут осуществляться функции Службы.

Поскольку предоставление гарантированного перечня услуг по погребению за счет средств бюджетов и фондов может осуществляться исключительно Службой, наделение Предпринимателя полномочиями Службы может предоставить данному хозяйствующему субъекту необоснованные преимущества при осуществлении предпринимательской деятельности путем создания исключительной возможности оказания им гарантированного перечня услуг по погребению с последующим получением оплаты данных услуг за счет средств соответствующих бюджетов и фондов.

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

На основании изложенного, действия Совета по определению пунктом 1 Решения в качестве Службы на территории Октябрьского сельского поселения Челябинской области Предпринимателя и возложению на него пунктом 2 Решения полномочий по предоставлению населению гарантированного перечня услуг по погребению, что не предусмотрено действующим законодательством, могут предоставить данному хозяйствующему субъекту необоснованные преимущества при осуществлении предпринимательской деятельности на рынке предоставления ритуальных услуг путем создания исключительной возможности оказания им гарантированного перечня услуг по погребению с последующим получением оплаты данных услуг за счет средств соответствующих бюджетов и фондов и привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на соответствующем рынке, что противоречит части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, согласно пункту 22 части 1 статьи 14 Закона ОМСУ организация

ритуальных услуг и содержание мест захоронения прямо отнесено к вопросам местного значения сельского поселения. Частью 2 статьи 25 Закона о погребении организация похоронного дела также отнесена к полномочиям органов местного самоуправления.

В соответствии со статьей 2 Закона ОМСУ решение вопросов местного значения осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно.

Согласно частям 1, 4 статьи 18 Закона о погребении общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, порядок деятельности общественных кладбищ определяется органами местного самоуправления. Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, действующим законодательством не предусмотрена.

Соответственно, регистрация мест захоронений не должна осуществляться хозяйствующим субъектом, поскольку в соответствии с действующим законодательством общественные кладбища, находящиеся в ведении органов местного самоуправления, не могут быть предоставлены в ведение хозяйствующему субъекту.

Согласно подпункту «б» пункта 1 части 3 статьи 4 Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (далее – Закон об архивном деле), к полномочиям муниципального образования в области архивного дела относятся хранение, комплектование (формирование), учет и использование архивных документов и архивных фондов муниципальных унитарных предприятий, включая казенные предприятия, и муниципальных учреждений. Частью 4 данной статьи предусмотрено, что органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов осуществляют деятельность в области архивного дела согласно полномочиям по решению вопросов местного значения, установленным Законом ОМСУ.

Согласно статье 3 Закона об архивном деле, архивный документ – материальный носитель с зафиксированной на нем информацией, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и подлежит хранению в силу значимости указанных носителя и информации для граждан, общества и государства.

Из изложенного следует, что деятельность в области архивного дела, в том числе регистрация мест захоронений в соответствующие книги (журналы), должна осуществляться органами местного самоуправления.

Однако пунктом 2 Решения полномочиями органа местного самоуправления по регистрации мест захоронений наделен Предприниматель.

При этом частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления.

Таким образом, Совет, возложив пунктом 2 Решения полномочия по регистрации мест захоронений на Предпринимателя, являющегося хозяйствующим субъектом,

совершил действия по наделению хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления, что противоречит части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного, Комиссия приходит к выводу об отсутствии предусмотренных частью 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции оснований для прекращения рассмотрения дела в отношении Совета депутатов Октябрьского сельского поселения Челябинской области по частям 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Поскольку в материалах настоящего дела отсутствуют документы, подтверждающие отмену (изменение) Решения, и текст Решения не содержит указания на срок его действия, Комиссия Челябинского УФАС России считает необходимым выдать Совету предписание об изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство, путем приведения Решения в соответствие с действующим законодательством, а именно: исключить пункт 1 Решения, а также положения пункта 2 Решения, предусматривающие возложение на Предпринимателя полномочий по предоставлению населению гарантированного перечня услуг по погребению и оказанию услуг по организации мест захоронений в части регистрации мест захоронений.

2. В соответствии со статьей 47 Закона ОМСУ муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

Частью 5 статьи 22 Устава Октябрьского сельского поселения Челябинской области (далее – Устав) предусмотрено, что Решения Совета вступают в силу в соответствии с Положением о порядке опубликования и вступления в силу Решений Совета. Официальным опубликованием решений Совета является публикация полного их текста в газете «Октябрьская искра».

Согласно части 8 статьи 5 Устава муниципальные правовые акты поселения, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

В соответствии с частью 9 статьи 5 Устава официальным опубликованием считается первая публикация полного текста муниципального правового акта в общественно-политической газете «Октябрьская искра».

Положение о порядке опубликования (обнародования) и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления Октябрьского сельского поселения утверждено Решением Собрании от 20.06.2013 № 60 (далее – Положение об опубликовании).

Пунктом 2.3 Положения об опубликовании установлено, что обнародованием муниципального акта является его объявление для всеобщего сведения, опубликование. Пунктом 2.4 указанного акта понятие «опубликование» определено как объявление, предание гласности в печатном органе.

Разделом 3 Положения об опубликовании предусмотрено, что проект документа, затрагивающего права, свободы и обязанности человека и гражданина, должен содержать указание на срок его действия, а именно: с момента официального опубликования (обнародования) в средствах массовой информации.

Согласно пункту 4.2 Положения об опубликовании нормативные правовые акты органов местного самоуправления поселения публикуются (обнародуются) полностью. Официальным опубликованием правового акта считается первая публикация его текста.

При этом, если в тексте нормативного правового акта дается ссылка на приложение, то данное приложение подлежит обязательному опубликованию (обнародованию) в том же номере издания, поскольку является неотъемлемой частью данного акта.

Совокупность указанных норм позволяет прийти к выводу о том, что муниципальные правовые акты Октябрьского сельского поселения Челябинской области, затрагивающие права, свободы и обязанности человека, гражданина, вступают в силу после их официального опубликования в полном объеме в официальном печатном издании – общественно-политической газете «Октябрьская искра». При этом приложения к данному акту подлежат опубликованию в том же номере издания, что и сам акт.

В материалы дела Советом и Администрацией представлены приложения к Решению. Указанные приложения содержат Положение о специализированной службе по вопросам похоронного дела в Октябрьском сельском поселении (далее – Положение о службе).

Согласно пояснениям Совета и Заявителя указанные приложения в установленном порядке не публиковались. Решение было обнародовано путем размещения на информационном стенде в здании Администрации.

Анализ представленных приложений к Решению позволяет прийти к выводу о том, что нормы, содержащиеся в них, направлены на регулирование общественных отношений в сфере предоставления ритуальных услуг, содержания и обслуживания мест захоронений, организации похоронного обслуживания на территории Октябрьского сельского поселения Челябинской области. Данные нормы, представляют собой правила поведения, рассчитанные на неоднократное применение и влекущие юридические последствия для неопределенного круга лиц. Таким образом, по своему содержанию Положение о службе является нормативным правовым актом.

Следует отметить, что Решение не содержит норм об утверждении Положения о службе, а также каких-либо ссылок на данный акт.

С учетом изложенного Комиссия Челябинского УФАС России приходит к выводу об отсутствии надлежащего утверждения и опубликования Положения о службе.

Согласно правовой позиции, выраженной в пункте 6.2 Постановления Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 30.07.2013 № 58, правовые акты, не прошедшие государственную регистрацию (если такая регистрация является обязательной) и (или) не опубликованные в предусмотренном порядке, не влекут правовых последствий как не имеющие юридической силы и не могут регулировать соответствующие правоотношения.

Советом надлежащим образом не исполнены функции по решению вопросов местного значения в части принятия и опубликования муниципальных правовых актов, регулирующих отношения в сфере организации ритуальных услуг, что предусмотрено пунктом 22 части 1 статьи 14, пунктом 1 части 1 статьи 17 Закона ОМСУ, в связи с чем имеются основания для направления соответствующих материалов в Прокуратуру Челябинской области для принятия мер прокурорского реагирования.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49, статьей 50 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции действия Совета депутатов Октябрьского сельского поселения Октябрьского муниципального района Челябинской области по определению пунктом 1 Решения Совета от 20.06.2014 № 49 в качестве специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории Октябрьского сельского поселения Челябинской области индивидуального предпринимателя <...> и возложению на него пунктом 2 данного Решения полномочий по предоставлению населению гарантированного перечня услуг по погребению, что не предусмотрено действующим законодательством, может предоставить данному хозяйствующему субъекту необоснованные преимущества при осуществлении предпринимательской деятельности на рынке предоставления ритуальных услуг путем создания исключительной возможности оказания им гарантированного перечня услуг по погребению с последующим получением оплаты данных услуг за счет средств соответствующих бюджетов и фондов, привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на соответствующем рынке.

2. Признать нарушением части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции действия Совета депутатов Октябрьского сельского поселения Октябрьского муниципального района Челябинской области по наделению пунктом 2 Решения Совета от 20.06.2014 № 49 индивидуального предпринимателя <...> функциями

органа местного самоуправления по регистрации мест захоронений.

3. Выдать Совету депутатов Октябрьского сельского поселения Октябрьского муниципального района Челябинской области предписание об изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство, путем приведения Решения Совета от 20.06.2014 № 49 в соответствие с действующим законодательством, а именно: исключить пункт 1 Решения, а также положения пункта 2 Решения, предусматривающие возложение на индивидуального предпринимателя <...> полномочий по предоставлению населению гарантированного перечня услуг по погребению и оказанию услуг по организации мест захоронений в части регистрации мест захоронений.

4. Передать соответствующему должностному лицу Челябинского УФАС России материалы настоящего дела для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства по выявленным признакам административного правонарушения.

5. Направить в Прокуратуру Челябинской области материалы, указывающие на нарушение Советом депутатов Октябрьского сельского поселения Октябрьского муниципального района Челябинской области действующего законодательства, для их рассмотрения по существу и принятия мер прокурорского реагирования.

6. Иные меры по устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства, а также по обеспечению конкуренции не принимать ввиду отсутствия оснований для их принятия.

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

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

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 41-07/15 об изменении акта, нарушающего

антимонопольное законодательство

«28» августа 2015 года

г. Челябинск, пр. Ленина, д. 59

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председатель <...> заместитель руководителя управления – начальник отдела
Комиссии: > -контроля за рекламой и недобросовестной конкуренцией
Члены <...> Челябинского УФАС России;
<...> ведущий специалист-эксперт отдела контроля торгов и

Комиссии: <... ведущий специалист-эксперт отдела контроля торгов и
> органов власти Челябинского УФАС России;
<... ведущий специалист-эксперт отдела контроля торгов и
> органов власти Челябинского УФАС России,

руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), на основании своего решения от 28 августа 2015 года по делу № 41-07/15 о нарушении Советом депутатов Октябрьского сельского поселения Октябрьского муниципального района Челябинской области (457170, ул. Комсомольская, д. 18, с. Октябрьское, Челябинская область) частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Совету депутатов Октябрьского сельского поселения Октябрьского муниципального района Челябинской области (далее – Совет) **в срок до 09 октября 2015 года** прекратить нарушение частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, путем приведения Решения Совета от 20.06.2014 № 49 «Об определении специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории Октябрьского сельского поселения» (далее – Решение) в соответствии с действующим законодательством, а именно: исключить пункт 1 Решения, а также положения пункта 2 Решения, предусматривающие возложение на индивидуального предпринимателя <...> полномочий по предоставлению населению гарантированного перечня услуг по погребению и оказанию услуг по организации мест захоронений в части регистрации мест захоронений.

2. Совету депутатов Октябрьского сельского поселения Октябрьского муниципального района Челябинской области **в срок до 21 октября 2015 года** представить в Челябинское УФАС России доказательства исполнения настоящего предписания, а именно: копию акта о внесении изменений в Решение с приложением документов, подтверждающих опубликование данного акта в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов и его размещение на официальном сайте Октябрьского сельского поселения Октябрьского муниципального района Челябинской области в сети Интернет.

Документы, представленные в доказательство исполнения предписания, должны быть заверены печатью организации и подписью должностного лица, прошиты и пронумерованы, представлены с сопроводительным письмом и описью документов.