



ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРОКУРАТУРА
КУРСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРОКУРАТУРА
СОВЕТСКОГО РАЙОНА

306600, п. Кшенский, Пролетарская, 8

11.01.2018 № 28-2018

Главе Краснодолинского
сельсовета Советского района

Грызловой Е.А.

ПРОТЕСТ

На отдельные положения Порядка деятельности общественного кладбища на территории МО «Краснодолинский сельсовет» Советского района, утвержденного постановлением главы администрации Краснодолинского сельсовета от 09.11.2017 № 85

Постановлением администрации Краснодолинского сельсовета от 09.11.2017 № 85 утвержден Порядок деятельности общественного кладбища муниципального образования «Краснодолинский сельсовет» Советского района Курской области (далее - Порядок).

Постановление незаконно и подлежит изменению по следующим основаниям.

Так, пунктом 1.2 указанного Порядка предусмотрено, что погребение умершего и оказание услуг по погребению на общественных кладбищах осуществляет специализированная служба по вопросам похоронного дела, не предоставляя возможность для осуществления деятельности на рынке оказания ритуальных услуг иным организациям и хозяйствующим субъектам, чем ограничивается конкуренция на рынке ритуальных услуг.

Частью 1 статьи 15 Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О защите конкуренции» органам местного самоуправления 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), в частности запрещаются: - введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, а также установление запретов или введение ограничений в отношении осуществления отдельных видов деятельности (пункт 2); - создание дискриминационных условий (пункт 8).

Действия органов власти субъектов Российской Федерации в части издания актов, не соответствующих действующему законодательству, могут привести к сокращению числа хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги по погребению и не имеющих статуса специализированной организации по вопросам похоронного дела, что в соответствии с пунктом 17 статьи 4 Федерального закона

КМ 000872

09.02.2018

от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) является признаком ограничения конкуренции.

В письме ФАС России от 03.07.2014 N ЦА/26577/14 разъяснена позиция по правоприменению Закона о погребении в той части, что законом допускается возможность осуществления деятельности по предоставлению услуг по погребению, указанных в пунктах 1 - 4 части 1 статьи 9 Закона о погребении, иными организациями, не являющимися специализированными службами по вопросам похоронного дела, что также подтверждается судебной практикой. Учитывая изложенное, действия органов местного самоуправления районов, поселений и городских округов по присвоению статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела коммерческим организациям, не могут исключать возможность осуществления деятельности по предоставлению услуг по погребению, указанных в пунктах 1 - 4 части 1 статьи 9 Закона о погребении, организациями, не имеющими такой статус.

В соответствии с подпунктами «в» и «д» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" утверждённых Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» коррупционными факторами, устанавливающими для правоприменителя возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются: - выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для организаций по усмотрению органов местного самоуправления; - нарушение компетенции органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.

Таким образом, указанные нормы п. 1.2 данного муниципального Порядка ограничивают конкуренцию, поскольку свидетельствуют о наделении одного лица - специализированной службы по вопросам похоронного дела исключительными полномочиями по оказанию всего комплекса похоронных услуг, и содержат запрет на их оказание на территории общественных кладбищ иными хозяйствующими лицами, не имеющими такого статуса.

Пунктом 2.4 вышеназванного Порядка установлено, что отвод земельного участка под захоронение производится специализированной службой на основании оформленного заказа.

В пункте 2.12 вышеназванного Порядка указано, что граждане могут заключать 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.

В соответствии с пунктами 7.1- 7.3 Порядка транспорт для перевозки гроба, а также другой сопровождающий его транспорт, образующий похоронную процессию, имеет право на беспрепятственный проезд на территорию кладбища. Посетители кладбища, являющиеся инвалидами I и II группы, участниками ВОВ, по согласованию со специализированной службой имеют право проезда на территорию кладбища на личном транспорте. Въезд иного транспорта на

территорию кладбища без согласования со специализированной службой запрещен.

Вышеуказанные пункты Порядка незаконны и подлежат изменению по следующим основаниям.

В соответствии с п. 23 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения отнесены к вопросам местного значения городского округа. При этом из положений части 3 статьи 17 и части 1 статьи 2 данного Закона следует, что решение вопросов местного значения осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Пунктами 1 и 4 статьи 18 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 99 Земельного кодекса РФ земли военных и гражданских захоронений относятся к землям историко-культурного назначения; полномочия по предоставлению земельных участков осуществляются органами местного самоуправления в пределах их компетенции.

Возможность передачи общественных кладбищ в ведение хозяйствующего субъекта и наделения хозяйствующего субъекта полномочиями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения указанными законами не предусмотрена.

Кроме того, согласно пункту 2 статьи 25 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

В соответствии со ст. 29 Федерального закона «О погребении и похоронном деле», органы местного самоуправления городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с настоящим Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших.

Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления.

Согласно пунктам 1,2 статьи 9 вышеназванного Федерального закона 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).

Услуги по погребению, указанные в пункте 1 настоящей статьи, оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Полномочия специализированных служб по распоряжению земельными участками названным законом не предусмотрены.

Системное толкование норм законодательства позволяет сделать вывод о том, что целью создания специализированных служб является оказание гарантированного перечня услуг по погребению умерших.

Таким образом, в противоречие вышеизложенным нормам федерального законодательства на специализированную службу возложены властные функции органа местного самоуправления, в том числе, по выделению участков земли на общественном кладбище для погребения умерших, а также организации деятельности общественного кладбища.

Передача в ведение специализированной службе общественного кладбища и наделение такой службы функциями органа местного самоуправления в части выделения земельных участков под захоронение и организации деятельности кладбища создают преимущественные условия деятельности специализированной службы, ограничивают самостоятельность иных субъектов, осуществляющих деятельность по оказанию ритуальных услуг, что свидетельствует о нарушении Закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности» и создает преимущественные условия для специализированной службы на рынке ритуальных услуг путем передачи хозяйствующему объекту полномочий органа местного самоуправления.

Учитывая вышеизложенное, нормативное закрепление возможности специализированной организации самостоятельно определять место захоронения на территории муниципального кладбища и предоставлять земельный участок, а также устанавливать порядок деятельности кладбища создает предпосылки для коррупционных проявлений для организации, оказывающей ритуальные услуги, связанные с получением выгоды за совершение действий по предоставлению земельных участков гражданам, определяет возможность предоставления привилегий, а также запретов и ограничений для граждан и организаций, может повлечь нецелевое использование муниципального имущества, что свидетельствует о наличии в правовом акте коррупционного фактора, предусмотренного подпунктом «д» пункта 3 Методики антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 N 96, - принятие нормативного правового акта за пределами компетенции.

Пунктом 2.6 Порядка определено, что выделение места под захоронение производится на безвозмездной основе по заявлению родственников умершего либо иных физических или юридических лиц, взявших на себя обязанность по осуществлению погребения.

Также пунктом 2.4 вышеназванного Порядка установлено, что отвод земельного участка под захоронение производится специализированной службой на основании оформленного заказа на свободной территории в последовательном порядке.

Вместе с тем, Порядок не содержит определений используемых понятий «выделение места под захоронение» и «отвод земельного участка под захоронение», что влечет возможность его неоднозначного толкования.

В соответствии с подпунктом «в» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 N 96, данная норма является коррупциогенной, поскольку содержит коррупциогенный фактор, который выражается в юридико-лингвистической неопределенности.

Согласно пункту 2.8 Порядка повторное захоронение в одну и ту же могилу тел родственника (родственников) разрешается по истечении кладбищенского периода (время разложения и минерализации тела умершего) с момента предыдущего захоронения с учетом состава грунта, гидрогеологических и климатических условий мест захоронения.

В нарушение подпункта «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, пункт 2.7 Порядка содержит коррупциогенный фактор - как широта дискреционных полномочий, поскольку не определяет орган, полномочный на выдачу разрешения на повторное захоронение, а также срок кладбищенского периода (времени разложения и минерализации тела умершего).

Согласно пункту 2.10 Порядка на территории кладбища могут предусматриваться:

- обособленные участки для воинских захоронений, предназначенные только для захоронения граждан, указанных в ст. 11 Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», если это не противоречит волеизъявлению указанных лиц или пожеланию супруга, близких родственников или иных родственников;

- обособленные участки для почетных захоронений, предназначенные для захоронения граждан, имеющих заслуги перед Российской Федерацией, Курской областью, муниципальным образованием при отсутствии иного волеизъявлению умершего или пожеланию супруга, близких родственников или иных родственников;

- обособленные участки для захоронений с учетом вероисповедальных и иных национальных традиций и обычаев;

- обособленные участки для захоронения умерших, личность которых не установлена органами внутренних дел в определенные законодательством Российской Федерации сроки.

Вместе с тем, Порядком не регламентированы вопросы о порядке и основаниях для выделения обособленных участков на территории кладбища, а также, кем принимается решение о выделении участков с учетом вероисповедальных, воинских и иных обычаев и традиций.

Неопределенность условий и оснований принятия решений, является неполнотой административных процедур, которая свидетельствует о неопределенности содержания правовой нормы и не может обеспечить ее единообразное понимание, создает возможности злоупотребления правоприменителями и правоисполнителями своими полномочиями.

В пункте 1.-5-1.6 Порядка указано, что оформление заказов на услуги по погребению производится с 8-00 часов до 17-00 часов в рабочие дни; с 9-00 часов

до 13-00 часов в выходные дни. Выполнение заказа на услуги по погребению, оформленного позднее 11-00 часов текущего дня, в случае невозможности выполнить его в этот же день, переносится на следующий день.

Согласно пункту 1.7 Порядка договор (счет-заказ) на оказание услуг по погребению оформляется в письменной форме в соответствии с Правилами бытового обслуживания населения в Российской Федерации, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 15.08.1997 N 1025.

Вместе с тем, данные нормы являются неопределенными, поскольку не конкретизируют, кем осуществляются вышеуказанные функции, то есть не соответствуют требованиям определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования, что указывает на наличие коррупциогенного фактора, предусмотренного подпунктом «ж» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов – широта дискреционных полномочий.

Также, пунктом 1.4 Порядка определено, что кладбище открыто для посещения и захоронения ежедневно:

- с апреля по сентябрь: с 8.00 до 22.00 часов;
- с октября по март: с 8.00 до 18.00 часов.

Таким образом, указанными нормами установлены различные временные промежутки, в течение которых на территории кладбища разрешено захоронение.

Вышеназванное свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора, предусмотренного подпунктом «и» пункта 3 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года N 96 – нормативные коллизии, создающие для органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

На основании изложенного и руководствуясь ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

ТРЕБУЮ:


Привести постановление администрации Краснодолинского сельсовета от 09.11.2017 № 85 «Об утверждении Порядка деятельности общественного кладбища муниципального образования «Краснодолинский сельсовет» Советского района Курской области» в соответствие с действующим законодательством, путем исключения коррупциогенных факторов, выражающихся в принятии нормативного акта за пределами компетенции, юридико-лингвистической неопределенности, неполноте административных процедур, широте дискреционных полномочий, нормативных коллизиях.

Протест подлежит обязательному рассмотрению в десятидневный срок с момента его поступления с участием представителя прокуратуры Советского района Курской области.

О времени и месте рассмотрения протеста заблаговременно проинформировать межрайонного прокурора.

О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщить в прокуратуру Советского района Курской области.

Прокурор Советского района
младший советник юстиции



О.А Бродницкий