

РЕШЕНИЕ № 56

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, рассмотрев дело № 8-01/188 по признакам нарушения Советом депутатов городского поселения «Город Амурск», Администрацией городского поселения «Город Амурск» частей 1, 3 статьи 15 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закона о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Хабаровское УФАС России в рамках осуществления контроля соблюдения антимонопольного законодательства установило в действиях Совета депутатов городского поселения «Город Амурск» (далее – Совет депутатов), Администрации городского поселения «Город Амурск» Амурского муниципального района Хабаровского края (далее – Администрация) признаки нарушения частей 1, 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции, связанные с принятием муниципальных правовых актов, регламентирующих погребение и похоронное дело в городском поселении «Город Амурск».

При рассмотрении дела Комиссией установлено следующее.

В целях реализации Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении), устанавливающего правовые основы организации похоронного дела в Российской Федерации, приняты Положение о погребении и похоронном деле на территории городского поселения «Город Амурск» (далее – Положение) и Порядок деятельности общественных кладбищ и правила содержания мест погребения на территории городского поселения «Город Амурск» (далее – Порядок), утвержденные решением Советов депутатов от 23.10.2008 № 420 «Об утверждении Положения о погребении и похоронном деле на территории городского поселения «Город Амурск» и Порядка деятельности общественных кладбищ и правил содержания мест погребения» (далее - Решение № 420).

Положением установлено, что организация похоронного дела осуществляется Администрацией через специализированную службу, которая имеет право осуществлять погребение и оказывать услуги по погребению умерших, заниматься обслуживанием и вести хозяйственную деятельность на муниципальных общественных кладбищах.

В соответствии с Порядком каждое захоронение и установленные надгробные сооружения регистрируются специализированной службой по вопросам похоронного дела в журнале и книге установленной формы, утвержденной Администрацией.

Вместе с тем, в соответствии с Законом о погребении, осуществление указанных полномочий возложено на орган местного самоуправления. Возможность передачи осуществления таких полномочий отдельным хозяйствующим субъектам законом не предусмотрена.

В соответствии с Положением для оформления заявки на услуги по гарантированному перечню погребальных услуг, оказываемых на безвозмездной основе (далее - гарантированный перечень), исполнителю волеизъявления умершего, супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, необходимо обратиться в специализированную службу по

вопросам похоронного дела.

Исходя из общего смысла Положения все функции по погребению и оказанию услуг по погребению переданы одному хозяйствующему субъекту - специализированной службе, остальные хозяйствующие субъекты, осуществляющие аналогичный вид деятельности, получают доступ на данный рынок только после оформления договорных отношений со специализированной службой (п.2 ст.3 Положения).

Специализированной службе переданы полномочия по организации похоронного дела и погребению. К ее функциям отнесены предоставление полного объема ритуальных услуг, в том числе функции по инвентаризации захоронений, по регистрации захоронений, а также другие функции контрольно-распорядительного характера.

Статьей 25 Закона о погребении закреплены гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела, предусматривающей создание специализированных служб, которые обязаны оказывать гарантированный перечень услуг по погребению на безвозмездной основе. Закон о погребении не предусматривает, что субъектный состав лиц, имеющих право осуществлять погребение умершего и оказывать услуги по погребению, ограничивается специализированными службами, и что иные юридические и физические лица лишены права заниматься этой деятельностью.

Супруг, близкие родственники, иные родственники, законные представители, иные лица, взявшие на себя обязанность осуществить погребение умершего, могут получать ритуальные услуги (в том числе и услуги погребения) у любого лица, осуществляющего оказание таких услуг. Иначе следовало бы признать, что у граждан отсутствует право выбора организации, оказывающей такие услуги.

Согласно статье 1 Закона о погребении погребение умершего гарантируется с учетом волеизъявления, выраженного лицом при жизни, и пожелания родственников.

Органы местного самоуправления и специализированные службы по вопросам похоронного дела не вправе препятствовать в осуществлении погребения лицам, исполняющим волеизъявление умершего, а также действующим от имени и по поручению супруга, близких родственников, иных родственников, законных представителей, иных лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Статьями 1 и 421 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривается, что граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора.

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относится организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Согласно п. 1 ст. 18 и ст. 26 Закона о погребении общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления. Финансовое обеспечение похоронного дела осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов.

Приложением к Решению № 420 установлено, что организация похоронного дела осуществляется Администрацией города через специализированную службу, которая имеет право осуществлять погребение и оказывать услуги по погребению умерших, заниматься обслуживанием и вести хозяйственную

деятельность на муниципальных общественных кладбищах.

Таким образом, наделение специализированной службы функциями по обслуживанию муниципальных общественных кладбищ не соответствует положениям вышеприведенного федерального законодательства, в части наделения хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления.

Ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на наделение хозяйствующих субъектов функциями органов местного самоуправления.

24.07.2006 Администрацией заключен инвестиционный договор с ООО «Бизнес-Центр», предметом которого является сотрудничество сторон в ходе реализации инвестиционного проекта по строительству городского кладбища.

Для реализации вышеуказанного инвестиционного проекта Администрация создает совместно с ООО «Бизнес-Центр» специализированную службу по вопросам похоронного дела для развития и эксплуатации построенного городского кладбища, которому после его создания Администрацией и ООО «Бизнес-Центр» будет передана вся проектная документация. При этом в соглашении к вышеуказанному договору от 10.12.2008 указывается, что при создании службы по вопросам похоронного дела, по согласованию сторон в состав учредителей могут быть включены третьи лица.

Согласно Учредительному договору о создании и деятельности общества с ограниченной ответственностью «Специализированное предприятие «Память» от 17.12.2008 участниками общества стали Администрация, ООО «Бизнес-Центр» и гражданин Российской Федерации С. Доля Администрации составляет 25 % уставного капитала.

Вместе с тем в силу ч. 4 ст. 66 ГК РФ государственные органы и органы местного самоуправления не вправе выступать участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере, если иное не определено законом.

Исключение из этого правила составляют только случаи учреждения акционерных обществ в процессе приватизации в соответствии с законодательством Российской Федерации о приватизации.

Аналогичное положение закреплено в ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью».

Таким образом, вышеуказанный инвестиционный договор противоречит нормам действующего федерального законодательства, запрещающего государственным органам и органам местного самоуправления выступать участниками хозяйственных обществ, образованных не в процессе приватизации.

Распоряжением главы городского поселения «Город Амурск» от 13.03.2009 № 216 «О специализированной службе по вопросам похоронного дела» функции специализированной службы по вопросам похоронного дела возложены на ООО «Специализированное предприятие «Память».

Приложением к Решению № 420 специализированной службе предоставлено право осуществления хозяйственной деятельности на муниципальных общественных кладбищах, что создает преимущественное положение такой службы на рынке ритуальных услуг, так как дает возможность последней оказывать влияние на деятельность иных хозяйствующих субъектов, функционирующих на данном рынке, ведет к ограничению конкурентоспособности таких хозяйствующих субъектов (п. 5 ст. 3 Положения, п.п. 2, 10 Порядка).

Таким образом, наделение специализированной службы функциями по обслуживанию муниципальных общественных кладбищ, в совокупности с возможностью осуществления хозяйственной деятельности на муниципальных

общественных кладбищах в собственных интересах привело к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами на рынке ритуальных услуг, созданию преимущественных условий деятельности для специализированной службы.

Ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на принятие органами местного самоуправления актов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе акты, создающие необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Специализированная служба обязана содержать кладбища в надлежащем порядке и обеспечивать санитарную уборку и благоустройство кладбища, озеленение кладбищ, своевременный ремонт сооружений кладбищ (ст. 5 Порядка), тогда как содержание муниципальных общественных кладбищ согласно ст. 14 Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнесены к полномочию органа местного самоуправления.

П. 5 ст. 3 Положения, утвержденного Решением № 420, закреплено право специализированной службы на осуществление хозяйственной деятельности на муниципальных общественных кладбищах.

При таких обстоятельствах, наделение специализированной службы функциями контрольно-распорядительного характера на территориях муниципальных общественных кладбищ (регистрация каждого захоронения и каждого установленного памятника на муниципальных общественных кладбищах), приводит к созданию преимущественных условий деятельности для одного хозяйствующего субъекта и необоснованному препятствованию осуществлению деятельности иными субъектами, действующими на рынке оказания ритуальных услуг.

Ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на осуществление органом местного самоуправления действий, которое приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе акты, создающие необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

П.п. 2, 10 ст. 2 Порядка, утвержденного Решением № 420, в части передачи специализированной службе функций по регистрации каждого захоронения и установленного надгробного сооружения, нарушают ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Изучив материалы дела, Комиссия пришла к выводу, что в действиях Администрации отсутствуют признаки нарушения антимонопольного законодательства, в связи с чем приняла решение о прекращении участия Администрации в деле в качестве ответчика.

Согласно решению Совета депутатов от 17.09.2009 № 61 в Решение № 420 внесены изменения, которыми рассматриваемое решение приведено в соответствие с положениями антимонопольного законодательства до рассмотрения настоящего дела по существу.

Учитывая добровольное устранение Советом депутатов нарушения антимонопольного законодательства, рассмотрение настоящего дела подлежит прекращению.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 1 ст. 41, ч. 1 ст. 48, 49 Федерального Закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать п. 5 ст. 3 Положения о погребении и похоронном деле на территории городского поселения «Город Амурск», утвержденного решением Совета депутатов городского поселения «Город Амурск» от 23.10.2008 № 420, в части предоставления специализированной службе возможности осуществлять хозяйственную деятельность на муниципальных общественных кладбищах, нарушающим ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, в части передачи специализированной службе функции по обслуживанию муниципальных общественных кладбищ, нарушающим ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

2. Признать п.п. 2, 10 ст. 2 Порядка деятельности общественных кладбищ и правил содержания мест погребения на территории городского поселения «Город Амурск», утвержденного решением Совета депутатов городского поселения «Город Амурск» от 23.10.2008 № 420, в части передачи специализированной службе функций по регистрации каждого захоронения и установленного надгробного сооружения, нарушающими ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

3. В связи с добровольным устранением Советом депутатов городского поселения «Город Амурск» нарушения антимонопольного законодательства рассмотрение настоящего дела прекратить.

4. Выдать Совету депутатов городского поселения «Город Амурск» предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

5. Материалы дела, в части заключения администрацией городского поселения «Город Амурск» инвестиционного договора от 24.07.2006 с ООО «Бизнес-Центр», создания ООО «Специализированное предприятие «Память», направить в Амурскую городскую прокуратуру для проведения проверки на предмет соответствия действующему законодательству.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

ПРЕДПИСАНИЕ №47

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» на основании своего решения от 05.10.2009 по делу № 8-01/188 о нарушении Советом депутатов городского поселения «Город Амурск» частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Совету депутатов городского поселения «Город Амурск» совершить действия, направленные на обеспечение конкуренции, с целью чего впредь не допускать принятия актов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

2. В двухнедельный срок, с момента получения настоящего предписания, сообщить в Хабаровское УФАС России о решении, принятом в целях его исполнения.

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.