

РЕШЕНИЕ

Резолютивная часть решения оглашена 24 июня 2010 года
В полном объеме решение изготовлено 01 июля 2010 года

город Иваново

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия Ивановского УФАС России, Комиссия) в составе: <...>,

рассмотрев дело № 02-30/022 по признакам нарушения Советом Пучежского городского поселения (155360, Ивановская область, Пучежский район, г. Пучеж, ул. Ленина, д. 27) частей 1, 2, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Во исполнение поручения Федеральной антимонопольной службы России от 12.12.2008 № ЦА 3311 Ивановским УФАС России проведена проверка соблюдения антимонопольного законодательства при взаимодействии органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на рынке ритуальных услуг.

При исполнении поручения выявлены Решение Совета Пучежского городского поселения от 27.02.2008 № 177 «Об утверждении положения «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронений на территории Пучежского городского поселения», Решение от 17.02.2009 № 276 «Об утверждении Порядка деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории Пучежского городского поселения» отдельные положения которых приняты в нарушение требований антимонопольного законодательства.

В связи с изложенным, Приказом Руководителя Ивановского УФАС России от 28.05.2010 № 70 возбуждено дело № 02-30/022 по признакам нарушения Советом Пучежского городского поселения статьи 15 Закона о защите конкуренции и создана Комиссия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства.

В своих письменных пояснениях (письмо вх. № 2081 от 21.06.2010) ответчик сообщил следующее. Нормы названных Положений не нарушают статью 15 Закона о защите конкуренции, в частности не ограничивают конкуренцию, так как на рынке ритуальных услуг осуществляют индивидуальные предприниматели <...> и <...>. Пропуск на муниципальное кладбище, выдается специализированной организацией другим предпринимателям, чьи автотранспортные средства въезжают на муниципальное кладбище, бесплатно и является формой согласования времени и маршрута движения транспортных средств по кладбищу. Возмещение затрат на содержание кладбища осуществляется организациям, проведшим работы по содержанию кладбища, не является нарушением антимонопольного и налогового законодательства а выполняет требования Бюджетного кодекса и стимулирует к планированию работ по содержанию кладбища. Администрация, отобрав на конкурсной основе предпринимателя для выполнения функций специализированной службы по вопросам похоронного дела, передала посредством принятия названных актов хозяйственные функции, тем самым, исключив их совмещение с властными полномочиями органами местного самоуправления.

На заседании Комиссии Ивановского УФАС России по рассмотрению дела № 02-30/022 представители ответчика – Совета Пучежского городского поселения <...>, признали факт нарушения антимонопольного законодательства.

Заслушав объяснения и доводы лица, участвующего в деле, исследовав имеющиеся в материалах дела доказательства, Комиссия приходит к следующему.

Представленные Решение Совета Пучежского городского поселения от 27.02.2008 № 177 (далее – Решение от 27.02.2008 № 177) «Об утверждении положения «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронений на территории Пучежского городского поселения» (далее – Положение об организации ритуальных услуг), Решение от 17.02.2009 № 276 (далее – Решение от 17.02.2009 № 276) «Об утверждении Порядка деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории Пучежского городского поселения» (далее – Положение о деятельности специализированной службы) закрепляют следующее.

Согласно пункту 4 части 2 статьи 4 Положения об организации ритуальных услуг, администрация

Пучежского городского поселения, реализуя полномочия по организации ритуальных услуг и содержания мест захоронений обеспечивает установление размера возмещения затрат на развитие, капитальный ремонт и долевое содержание городского кладбища в случаях предоставления предприятиями всех форм собственности, кроме муниципальной, а также индивидуальными предпринимателями посреднических услуг по захоронению на кладбище.

Буквальное толкование названного пункта Положения говорит о том, что Совет Пучежского городского поселения предоставляет администрации поселения полномочия устанавливать размер платы, которую должны уплачивать хозяйствующие субъекты всех форм собственности (кроме муниципальной) при осуществлении деятельности по захоронению на муниципальном кладбище. Указанная плата идет на возмещение затрат по развитию, капитальному ремонту и долевого содержанию таких кладбищ.

В силу пунктов 4, 5 статьи 3 и пункта 6 статьи 12 Налогового кодекса Российской Федерации не допускается устанавливать налоги и сборы, прямо или косвенно ограничивающие или создающие препятствия не запрещенной законом экономической деятельности физических лиц и организаций. Ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными названным Кодексом признаками налогов или сборов, не предусмотренные Кодексом либо установленные в ином порядке, чем это определено Кодексом. Не могут устанавливаться федеральные, региональные или местные налоги и сборы, не предусмотренные данным Кодексом.

Установление возмещения затрат на развитие, капитальный ремонт и долевое содержание муниципальных кладбищ действующим налоговым законодательством не предусмотрено.

Таким образом, п. 4 ч. 2 ст. 4 Положения позволяет администрации поселения вводить обязательный платеж в нарушение налогового законодательства.

В соответствии со ст. 26 Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» финансовое обеспечение похоронного дела осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов в соответствии со статьями 9, 10, 11 данного закона. Согласно ст. 7 Положения финансовое обеспечение организации ритуальных услуг и содержания мест захоронений в границах Пучежского городского поселения является расходным обязательством местного бюджета.

Администрация Пучежского городского поселения не вправе устанавливать обязательные платежи и сборы, не предусмотренные действующим налоговым законодательством, а статья 26 Закона о погребении и похоронном деле не определяет в качестве источника финансирования похоронного дела установление и взимание обязательных платежей на содержание кладбищ.

В случае реализации Администрацией Пучежского городского поселения предоставленного ей п. 4 ч. 2 ст. 4 Положения об организации ритуальных услуг права устанавливать обязательные платежи на содержание кладбищ, произойдет необоснованное препятствование деятельности хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги на рынке ритуальных услуг, что запрещено п. 2 ч. 1 ст. 15 Федерального закона о защите конкуренции. Предоставление администрации городского поселения права устанавливать такие платежи может повлечь недопущение, устранение или ограничение конкуренции и, тем самым, нарушает ч. 2 ст. 15 Федерального закона о защите конкуренции.

В соответствии с ч. 2 ст. 15 Федерального закона о защите конкуренции запрещается наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления полномочиями, осуществление которых приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Таким образом, действия Совета Пучежского городского поселения по принятию Положения, наделяющего Администрацию Пучежского городского поселения полномочиями, которые могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, нарушают ч. 2 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

На заседании Комиссии по делу № 02-30/022 представители Совета Пучежского городского поселения пояснили, что в п. 4 ч. 2 ст. 4 Положения об организации ритуальных услуг имелось в виду возмещение затрат хозяйствующим субъектам, которые наряду с осуществлением погребения на муниципальном кладбище также выполняют работы по уборке кладбища.

Комиссия, принимая доводы ответчика, считает, что в целях исключения различного толкования правоприменителями названного пункта Положения об организации ритуальных услуг, существует

необходимость его унификации.

Часть 3 статьи 4 Положения об организации ритуальных услуг предусматривает, что непосредственное предоставление гражданам услуг и продажу похоронных принадлежностей производят салоны-магазины специализированных служб по вопросам похоронного дела.

Толкование указанной нормы позволяет сказать, что она предоставляет специализированной службе по вопросам похоронного дела исключительное право на предоставление ряда ритуальных услуг и продажу ритуальных принадлежностей.

Статьей 25 Закона о погребении и похоронном деле закреплены гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела как самостоятельного вида деятельности, заключающиеся в создании органами местного самоуправления специализированных служб, которые обязаны оказывать гарантированный перечень услуг по погребению на безвозмездной основе. Вместе с тем, данная норма не предусматривает, что субъектный состав участников рынка ритуальных услуг ограничивается созданием специализированных служб, и что иные лица лишены права заниматься этой деятельностью.

Деятельность по оказанию ритуальных услуг, в том числе услуг по погребению, осуществляется на конкурентном рынке, что следует из системного толкования норм Закона о погребении и похоронном деле.

Так, статьей 6 Закона о погребении и похоронном деле установлено, что в случае мотивированного отказа кого-либо из указанных в статье 5 названного Закона лиц от исполнения волеизъявления умершего, оно может быть исполнено иным лицом, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, либо осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Согласно пункту 1 статьи 9 Закона о погребении и похоронном деле специализированные службы на безвозмездной основе оказывают супругам, близким родственникам и другим лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, услуги по погребению согласно гарантированному перечню. При этом расходы специализированной службе возмещаются за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, средств Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации (п. 3 ст. 9 Закона о погребении и похоронном деле).

Статья 10 Закона о погребении и похоронном деле предусматривает, что родственники умершего, осуществившие погребение за счет собственных средств, вправе получить социальное пособие на погребение. Гражданам, пользовавшимся услугами на безвозмездной основе, социальное пособие на погребение не выплачивается.

Следовательно, Закон о погребении и похоронном деле (в частности, статьи 9, 10) предусматривает как безвозмездное оказание ритуальных услуг специализированной службой по вопросам похоронного дела, так и осуществление погребения за свой счет с последующим получением социального пособия. В последнем случае супругам, близким родственникам и другим лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего родственника, могут быть оказаны ритуальные услуги (в том числе услуги по погребению) любым лицом, оказывающим данного рода услуги и организующим свою деятельность в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения согласно статье 17 Закона о погребении и похоронном деле. Иначе следовало бы признать, что у родственников умершего отсутствует право выбора организации, оказывающей такие услуги.

Граждане, реализующие волю умершего, свободны в выборе лица, оказывающего ритуальные услуги, в том числе продажу ритуальных принадлежностей. Ограничение указанного круга действующим законодательством не предусмотрено.

Пункт е) части 3.1 статьи 6 Положения об организации ритуальных услуг предоставляет посетителям кладбища право проезжать на территорию кладбища для установки (замены) надмогильных сооружений (памятники, стелы, ограды и т.п.) на основании пропуска, выдаваемого администрацией предприятия, в ведении которого находится кладбище.

Ограничения оборотоспособности земельных участков предусмотрены статьей 27 Земельного кодекса Российской Федерации. В соответствии с п. 3 данной статьи содержание ограничений оборота земельных участков устанавливается Земельным кодексом РФ и другими федеральными законами.

Как установлено ст. 18 Закона о погребении и похоронном деле общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые определяют порядок деятельности кладбищ. Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта Законом о погребении не предусмотрена.

Кроме того, согласно п. 1.2 Порядка деятельности специализированной службы ритуальные услуги в городском поселении могут предоставлять хозяйствующие субъекты – юридические лица и граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность, зарегистрированные в установленном порядке, получившие статус специализированной службы по вопросам похоронного дела. Пункт 3.4 названного Порядка предусматривает, что специализированная служба несет ответственность за организацию похоронного обслуживания, благоустройство мест захоронения, санитарное состояние территории кладбища. На основании п. 4.4 Порядка специализированная служба может заключать договоры с юридическими и физическими лицами на проведение отдельных работ как по погребению умерших, так и по устройству и содержанию мест погребений.

Данные нормы Положений свидетельствуют о наделении такого хозяйствующего субъекта административно-властными полномочиями (право выдачи пропуска для проезда на территорию кладбища), что создаёт (может создать) указанному хозяйствующему субъекту преимущества на рынке ритуальных услуг и может повлечь недопущение, ограничение или устранение конкуренции на данном рынке, что запрещено ч. 3, ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

В Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23.09.2008 № 1202/07 разъяснено, что возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» не предусмотрена. Также Суд признал, что передача в ведение общественных кладбищ предприятиям и наделении его функциями органа местного самоуправления в части выделения земельных участков под захоронение, осуществления контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах, установления режима работы кладбищ, что создает преимущественные условия для деятельности предприятия как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на том же рынке услуг. Такие действия органа местного самоуправления нарушают запреты, установленные частью 3 статьей 15 Закона о защите конкуренции.

Часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции содержит запрет на совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления.

Таким образом, Решение от 27.02.2008 № 177, Решение от 17.02.2009 № 276 Совета Пучежского городского поселения нарушают запреты, установленные частями 1, 2, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать действия Совета Пучежского городского поселения по принятию пунктов 4 части 2 статьи 4, части 3 статьи 4, пункта е) части 3.1 статьи 6 Положения «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронений на территории Пучежского городского поселения», утвержденного Решением Совета Пучежского городского поселения от 27.02.2008 № 177, пунктов 1.2, 3.4, 4.4 Порядка деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории Пучежского городского поселения, утвержденного Решением Совета Пучежского городского поселения от 17.02.2009 № 276, нарушением частей 1, 2, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Выдать Совету Пучежского городского поселения предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства, для чего совершить действия по отмене либо внесению изменений в пункт 4 части 2 статьи 4, части 3 статьи 4, пункта е) части 3.1 статьи 6 Положения «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронений на территории Пучежского городского поселения», утвержденного Решением Совета Пучежского городского поселения от 27.02.2008 № 177, пунктов 1.2, 3.4, 4.4 Порядка деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории Пучежского городского поселения, утвержденного Решением Совета Пучежского городского поселения от 17.02.2009 № 276.

Подписи членов Комиссии

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в Арбитражный суд Ивановской области.

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

ПРЕДПИСАНИЕ № 02-30/022

1 июля 2010 года

г. Иваново

Комиссия Ивановского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: <...>, 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 1 июля 2010 года по делу № 02-30/022 о нарушении Советом Пучежского городского поселения (155360, Ивановская область, Пучежский район, г. Пучеж, ул. Ленина, 27) частей 1, 2, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Совету Пучежского городского поселения прекратить нарушение частей 1, 2, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», для чего совершить действия направленные на обеспечение конкуренции: отменить либо внести изменения в пункт 4 части 2 статьи 4, часть 3 статьи 4, пункт е) части 3.1 статьи 6 Положения «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронений на территории Пучежского городского поселения», утвержденного Решением Совета Пучежского городского поселения от 27.02.2008 № 177, в пункты 1.2, 3.4, 4.4 Порядка деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории Пучежского городского поселения, утвержденного Решением Совета Пучежского городского поселения от 17.02.2009 № 276 **в срок до 17.09.2010.**

2. О выполнении настоящего Предписания сообщить в Ивановское УФАС России **в срок до 22.09.2010.**

Подписи членов Комиссии

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 2.2 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.