

РЕШЕНИЕ № 15

Резолютивная часть решения объявлена 07 апреля 2011 г. Полный текст решения изготовлен 18 апреля 2011 г. Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в присутствии представителей Совета депутатов городского поселения «Город Амурск» Амурского муниципального района, рассмотрев дело № 8-01/472 по признакам нарушения Советом депутатов 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:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю поступило заявление гр. К. (далее – Заявитель) на действия Администрации городского поселения «Город Амурск» (далее – Администрация), связанные с ограничением конкуренции на рынке ритуальных услуг. Заявитель считает, что Администрация не допускает хозяйствующих субъектов оказывающих услуги по погребению, кроме специализированной службы - ООО «СП «Память», согласно решению Совета депутатов городского поселения «Город Амурск», осуществлять захоронения на кладбище городского поселения. При рассмотрении дела представитель Совета депутатов городского поселения «Город Амурск» (далее – Совет депутатов) пояснил следующее.

Совет депутатов частично признает факт нарушения антимонопольного законодательства – ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, которое будет устранено. В соответствии со ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к вопросам местного значения поселения относится «организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения». Ст. 25 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) установлено, что организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

На основании ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Закона о погребении принято решение Совета 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). Согласно ст. 29 Закона о погребении погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

Администрация выступила учредителем специализированной службы по вопросам похоронного дела – ООО «СП «Память». Администрацией заключен договор аренды земельного участка с ООО «СП «Память» от 26.02.2009. Таким образом, нормативный правовой акт – Решение № 420, распространяет свое действие на неопределенный круг лиц и устанавливает общеобязательные правила, носит общий характер. При этом порядок деятельности

специализированных служб по организации погребения умерших и по оказанию услуг по погребению определен Администрацией как органом местного самоуправления путем издания нормативного правового акта.

Дополнительных документов в заседание Комиссии не представлено. Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, заслушав доводы Администрации, изучив материалы дела, пришла к следующему выводу. В целях реализации Закона 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 № 420.

Положением установлено, что 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 (п. 2 ст. 3). В соответствии Порядком каждое захоронение регистрируется (п. 2 ст. 2). Время и место погребения устанавливаются специализированной службой по вопросам похоронного дела по согласованию с заказчиком (п. 3 ст. 2). Захоронения в семейную (родовую) могилу урн с прахом, а также изъятие из нее допускается только с разрешения специализированной службы (п. 8 ст. 2). Установление, переделка, снятие памятников, мемориальных досок и других надгробных сооружений, проведение работ по благоустройству могил производится с предварительного уведомления специализированной службы (п. 3 ст. 3). Специализированная служба также осуществляет содержание кладбища в надлежащем порядке и обеспечивает своевременную подготовку могил, погребение, подготовку регистрационных знаков, установку памятников, санитарную уборку территории кладбища (вывоз мусора с территории кладбища), уборку туалетов и благоустройство кладбища (ст. 5).

Согласно представленным Администрацией документам – Книге регистрации захоронений, учет захоронений ведется специализированной службой – ООО «СП «Память». Таким образом, решением № 420 специализированной службе переданы полномочия по осуществлению функций контрольно-распорядительного характера на территории муниципального общественного кладбища (ведение регистрации и учета произведенных захоронений, осуществление контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбище, а также другие функции контрольно-распорядительного характера). Акт Совета депутатов, наделяющий специализированную службу функциями органа местного самоуправления, влечет создание преимущественных условий деятельности для указанной службы и ставит её в особое положение по отношению к иным хозяйствующим субъектам, что ограничивает права хозяйствующих субъектов на осуществление аналогичных услуг на соответствующем рынке.

Передача функций органа местного самоуправления специализированной службе по отведению земельных участков под захоронение является нарушением требований ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции. Специализированная служба наделена функциями по выделению земельных участков под захоронение, по

регулированию времени и места проведения погребения, по даче разрешений на установку, переделку, снятие памятников и других надгробных сооружений. Таким образом, специализированной службе предоставлено право на осуществление разрешительно-согласовательной деятельности, что свидетельствует о наделении службы властно-распорядительными функциями.

Между тем, специализированная служба по своей организационно-правовой форме не является органом местного самоуправления, в связи с чем городская специализированная служба по вопросам похоронного дела не может быть наделена функциями и правами органов местного самоуправления. В данном случае специализированная служба является одним из хозяйствующих субъектов, осуществляющим деятельность на рынке ритуальных услуг наравне с другими хозяйствующими субъектами, оказывающими аналогичные услуги. 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».

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. Системный анализ норм Закона о погребении свидетельствует, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, Закон о погребении не исключает возможности выполнения данной

деятельности другими коммерческими организациями.

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. 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.

В соответствии с приведенными положениями законодательства функции по обслуживанию и содержанию муниципальных общественных кладбищ отнесены к функциям органа местного самоуправления, осуществляемым за счет средств местного бюджета. Законодательством не установлена возможность передачи полномочий по решению вопросов, связанных с организацией ритуальных услуг и содержанием мест захоронения хозяйствующему субъекту. Также, законодательством не установлена возможность передачи в пользование каких-либо хозяйствующих субъектов земельных участков, занятых муниципальными общественными кладбищами.

Договором аренды земельного участка от 26.02.2009 земельный участок - «Городское кладбище» передано ООО «СП «Память», в целях строительства объекта «Городское кладбище» и на нем в соответствии с распоряжением Главы городского поселения «Город Амурск» от 26.03.2009 № 275 осуществляются захоронения. В соответствии с Положением и Порядком, утвержденными решением № 420, подготовка могил, погребение умерших, установка памятников, содержание мест погребения (ст. 5 Порядка) осуществляются только специализированной службой.

Действующим законодательством не предусмотрена возможность осуществления хозяйствующим субъектом на муниципальных общественных кладбищах какой-либо хозяйственной деятельности. Установление муниципальным правовым актом такой возможности ведет к созданию отдельному хозяйствующему субъекту преимущественных условий осуществления хозяйственной деятельности, что может привести к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности иными хозяйствующими субъектами, действующими на рынке ритуальных услуг, недопущению, ограничению, устранению конкуренции на данном рынке.

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

РЕШИЛА:

1. Признать п. 3 ст. 2 Порядка, в части установления места погребения специализированной службой по вопросам похоронного дела, п. 3 ст. 3 Порядка, в части предварительного уведомления специализированной службы при установлении, переделке, снятии памятников, мемориальных досок и других надгробных сооружений, проведении работ по благоустройству могил, преамбулу, п.п. 2, 5, 7, 8 ст. 5 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 обязанности специализированной службы содержать кладбища и обеспечивать своевременную подготовку могил, погребения, подготовку регистрационных знаков, установку памятников, санитарную уборку кладбища, уборку туалетов и благоустройство кладбища, озеленение кладбищ и уход за зелеными насаждениями, своевременный ремонт сооружений кладбищ, нарушением ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

2. Выдать Совету депутатов городского поселения «Город Амурск» предписание об изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство.

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

ПРЕДПИСАНИЕ №7

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 18.04.2011 по делу № 8-01/472 о нарушении Советом депутатов городского поселения «Город Амурск» (г. Амурск, пр. Комсомольский, 2а) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Совету депутатов городского поселения «Город Амурск» Амурского муниципального района Хабаровского края в срок до 15.05.2011 изменить:

- п. 3 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, исключив из данной нормы положение, передающее специализированной службе по вопросам похоронного дела право установления места погребения;

- п. 3 ст. 3 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, исключив из данной нормы положение о предварительном уведомлении специализированной службы при установлении, переделке, снятии памятников, мемориальных досок и других надгробных сооружений, проведении работ по благоустройству могил;

- преамбулу, п.п. 2, 5, 7, 8 ст. 5 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 исключив из данной нормы положения, передающие специализированной службе обязанности по содержанию кладбища и обеспечению своевременной подготовки могил, погребению, подготовке регистрационных знаков, установке памятников, санитарной уборки кладбища, уборки туалетов и благоустройству кладбища, озеленению кладбищ и уходу за зелеными насаждениями, своевременному ремонту сооружений кладбищ.

О выполнении настоящего предписания сообщить в Хабаровское УФАС России не позднее пяти дней со дня его выполнения (с приложением подтверждающих документов).