

РЕШЕНИЕ

город Иваново

Резолютивная часть решения оглашена 08.09.2010

В полном объеме решение изготовлено 13.09.2010

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 № 02-30/045 по признакам нарушения Советом депутатов Ильинского городского поселения Ильинского муниципального района Ивановской области (155060, Ивановская область, Ильинский район, п. Ильинское-Хованское, ул. Советская, д. 10) (далее – ответчик) части 1, части 2, части 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 № ИА 33111 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 представлено Положение об организации ритуальных услуг и содержания мест захоронений в границах Ильинского городского поселения, утвержденное Решением Совета депутатов Ильинского городского поселения от 15.08.2007 № 88 (далее – Положение) в котором выявлены признаки нарушения антимонопольного законодательства.

В связи с изложенным, Приказом Руководителя Ивановского УФАС России от 06.08.2010 № 127 возбуждено дело № 02-30/045 по признакам нарушения Советом депутатов Ильинского городского поселения части 1, части 2, части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции и создана Комиссия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства.

В своих письменных пояснениях (письмо вх. № 2909 от 27.08.2010) ответчик признал факт нарушения антимонопольного законодательства и сообщил о готовности внесения соответствующих изменений в названное Положение.

На заседании Комиссии Ивановского УФАС России по рассмотрению дела № 02-30/045 представитель ответчика – <...> Ильинского городского поселения, <...> Совета депутатов Ильинского городского поселения <...> признал факт нарушения антимонопольного законодательства.

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

Согласно пункту 4 части 2 статьи 4 названного Положения, администрация Ильинского городского поселения, реализуя полномочия по организации ритуальных услуг и содержания мест захоронений, обеспечивает установление размера возмещения затрат на развитие, капитальный ремонт и долевое содержание кладбища в случаях предоставления предприятиями всех форм собственности, кроме муниципальной, а также индивидуальными предпринимателями посреднических услуг по захоронению на сельском кладбище.

То есть Положение 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» (далее – Закон 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 Ильинского городского поселения является расходным обязательством местного бюджета.

Администрация Ильинского 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 Ильинского городского поселения предоставленного ей п. 4 ч. 2 ст. 4 Положения 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 Закона о защите конкуренции. Предоставление администрации сельского поселения права устанавливать такие платежи может повлечь недопущение, устранение или ограничение конкуренции и, тем самым, нарушает ч. 2 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с ч. 2 ст. 15 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 депутатов Ильинского городского поселения по принятию Решения № 88 от 15.08.2007, утверждающего названное Положение, наделяющего администрацию Ильинского городского поселения полномочиями, которые могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, нарушают ч. 2 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Также ч. 4 ст. 4 Положения предусматривает норму следующего содержания: «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.

Так, статьей 6 Закона о погребении и похоронном деле установлено, что в случае мотивированного отказа кого-либо из указанных в статье 5 Закона о погребении и похоронном деле 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 услуги по погребению. Ограничение указанного круга лиц не допускается и не предусмотрено действующим законодательством.

Часть 4 статьи 4 Положения ограничивает круг субъектов оказания ритуальных услуг специализированными службами по вопросам похоронного дела. То есть данный пункт связывает оказание ритуальных услуг с наличием статуса специализированной организации, и, тем самым, вводит ограничения в отношении осуществления данного вида деятельности, не предусмотренные федеральным законодательством.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 15 Закона 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 том числе запрещается 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 или производства определенных видов товаров.

Кроме того, ч. 4 ст. 4 Положения устанавливает не предусмотренные законодательством Российской Федерации требования к хозяйствующим субъектам (требование о наличии статуса специализированной организации для возможности оказания ритуальных услуг), что не соответствует п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, а также ограничивает выбор хозяйствующих субъектов для приобретателей ритуальных услуг, что запрещено п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 2 статьи 6 Положения заказ на захоронение на муниципальных кладбищах оформляется через специальную службу не позже чем за сутки до погребения с учетом вероисповедания и национальных традиций.

Пункт 6 части 2 статьи 6 Положения 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.

Данные нормы свидетельствуют о возможности передачи отдельному хозяйствующему субъекту земель муниципальных общественных кладбищ, а также о наделении такого хозяйствующего субъекта административно-властными полномочиями (право выдачи пропуска для проезда на территорию общественного 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. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

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 и похоронном деле не предусмотрена.

Земли общественных кладбищ не могут относиться к землям коммерческого использования (на условиях передачи в аренду или хозяйственное ведение). Преимущества хозяйствующим субъектам, создаваемые путем передачи в их хозяйственное ведение органами местного самоуправления территории общественных кладбищ, могут препятствовать другим хозяйствующим субъектам свободно заниматься предпринимательской деятельностью на рынке ритуальных услуг.

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

Таким образом, Положение об организации ритуальных услуг и содержания мест захоронений в границах Ильинского городского поселения, утвержденное Решением Совета депутатов Ильинского городского поселения от 15.08.2007 № 88, нарушает запреты, установленные частью 1, частью 2, частью 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 депутатов Ильинского городского поселения по принятию пункта 4 части 2 статьи 4, части 4 статьи 4, части 2 статьи 6, пункта 6 части 2 статьи 6 Положения об организации ритуальных услуг и содержания мест захоронений в границах Ильинского городского поселения, утвержденное Решением Совета депутатов Ильинского городского поселения от 15.08.2007 № 88, нарушением частей 1, 2, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Основания для прекращения рассмотрения дела № 02-30/045 в соответствии со статьей 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» отсутствуют.

3. Выдать Совету депутатов Ильинского 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 4 статьи 4, части 2 статьи 6, пункта 6 части 2 статьи 6 Положения об организации ритуальных услуг и содержания мест захоронений в границах Ильинского городского поселения, утвержденное Решением Совета депутатов Ильинского городского поселения от 15.08.2007 № 88.

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 № 02-30/045

13 сентября 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 13 сентября 2010 года по делу № 02-30/045 о нарушении Советом депутатов Ильинского городского поселения (155060, Ивановская область, Ильинский район, п. Ильинское-Хованское, ул. Советская, д. 10) частей 1, 2, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Совету депутатов Ильинского 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 4 статьи 4, часть 2 статьи 6, пункт 6 части 2 статьи 6 Положения об организации ритуальных услуг и содержания мест захоронений в границах Ильинского городского поселения, утвержденного Решением Совета депутатов Ильинского городского поселения от 15.08.2007 № 88 **в срок до 22.11.2010.**

2. О выполнении настоящего Предписания сообщить в Ивановское УФАС России **в срок до 29.11.2010.**

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.