

г.Ижевск

принято 25 мая 2010 года

изготовлено 07 июня 2010 года

Комиссия Удмуртского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: <...>- председатель Комиссии – заместитель руководителя Управления, члены Комиссии: <...> – начальник отдела контроля товарных и финансовых рынков, <...> – старший государственный инспектор отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № ТГ08-02/2010-39 о нарушении частей 1,3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции») Увинским районным Советом депутатов,

в отсутствии представителей:

ответчика по делу – Увинского районного Совета депутатов, уведомленного надлежащим образом о времени и месте рассмотрения дела, представлено заявление о рассмотрении дела в его отсутствие, заинтересованного лица – Администрации Увинского района, уведомленного надлежащим образом о времени и месте рассмотрения дела (уведомление имеются в материалах дела);

у с т а н о в и л а:

В рамках осуществления контроля соблюдения органами местного самоуправления требований статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Удмуртское УФАС России рассмотрело и проанализировало Положение об организации работы муниципальных общественных кладбищ и оказании ритуальных услуг на территории муниципального образования «Увинский район», утвержденное решением Увинского районного Совета депутатов Удмуртской Республики № 261 от 24.02.2005 года (далее-Положение).

Установлено, что данным нормативно-правовым актом органа местного самоуправления право осуществлять рытье могилы предоставлено только специализированному предприятию.

28.04.2010 года Удмуртским УФАС России в отношении Увинского районного Совета депутатов Удмуртской Республики было возбуждено дело по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

В ходе рассмотрения дела Комиссией исследованы следующие документы и информация:

1) Положение об организации работы муниципальных общественных кладбищ и оказании ритуальных услуг на территории муниципального образования «Увинский район», утвержденное решением Увинского районного Совета депутатов Удмуртской Республики от 24.02.2005 года № 261 (с изменениями, внесенными решениями Совета депутатов муниципального образования «Увинский район» от 26.03.2009 г.№ 288, 09.09.2009г. № 330);

2) постановление главы Администрации муниципального образования «Увинский район» от 26.01.2009 года № 53 «Об установлении стоимости гарантированного перечня услуг на погребение;

3) свидетельство о внесении записи в Единый государственный реестр юридических лиц Увинского районного Совета депутатов, Администрации Увинского района;

4) письменные пояснения Увинского районного Совета депутатов, Администрации Увинского района.

Ответчиком - Увинским районным Советом депутатов представлены письменные пояснения, подписанные Главой муниципального образования «Увинский район», <...>, из которых следует, что в соответствии с п.19 Положения рытье могилы на кладбищах разрешено только силами специализированного предприятия.

Согласно п.3 Положения, осуществление погребения умерших и оказание услуг по погребению, а также благоустройство кладбищ и их содержание возлагается на специализированные службы по вопросам похоронного дела, создаваемые органами местного самоуправления и (или) иные хозяйствующие субъекты - специализированное предприятие.

Таким образом, по тексту используется понятие «специализированное предприятие», но при этом, имеются ввиду все хозяйствующие субъекты.

По мнению ответчика, пункт 19 Положения конкуренцию в области похоронного дела не ограничивает.

Заинтересованным лицом - Администрацией Увинского района (далее – Администрация) представлены письменные пояснения, подписанные главой Администрации МО «Увинский район» <...>, из которых следует, что Положение определяет правила содержания на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, в связи с чем, фактически не применяется, поскольку межпоселенческие места захоронения в муниципальном образовании «Увинский район» отсутствуют.

Муниципальные специализированные службы по вопросам похоронного дела, созданные органами местного самоуправления МО «Увинский район», на территории района не действуют.

Общественные кладбища в Увинском районе находятся в ведении муниципальных образований – сельских поселений, деятельность кладбищ граждане осуществляют самостоятельно, за исключением кладбища в муниципальном образовании «Увинское», где часть функций осуществляет коммерческая организация на основании заключенного договора с Администрацией сельского поселения.

Рассмотрев действующий нормативно-правовой акт органа местного самоуправления и, представленные лицами, участвующими в деле, документы и пояснения, Комиссия Удмуртского УФАС России пришла к выводу о нарушении Увинским районным Советом депутатов частей 1,3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», руководствуясь следующим.

1.Решением Увинского районного Совета депутатов Удмуртской Республики от 24.02.2005 года № 261 утверждено Положение об организации работы муниципальных общественных кладбищ и оказании ритуальных услуг на территории муниципального образования «Увинский район» (Положение) (с изменениями, внесенными решениями Совета депутатов муниципального образования «Увинский район» от 26.03.2009 г.№ 288, 09.09.2009г. № 330).

Пунктом 19 главы 3 Положения установлено, что рытье могилы на кладбищах разрешено только силами специализированного предприятия.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 и пунктом 1 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации граждане и юридические лица свободны в заключении договора, в том числе и на оказание такой ритуальной услуги как рытье могилы.

Вместе с тем, системный анализ норм Закона «О погребении и похоронном деле» свидетельствует, что Закон не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями.

Статьей 49 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено право коммерческих организаций, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом.

В силу части 2 статьи 49 Гражданского Кодекса Российской Федерации юридическое лицо может быть ограничено в правах лишь в случаях и в порядке, предусмотренных законом. Органы местного самоуправления не вправе препятствовать в осуществлении данной деятельности иными лицами, а также обязывать (понуждать) приобретать такие услуги у одного хозяйствующего субъекта – специализированного предприятия.

Указания на то, что рытье могилы на кладбищах вправе осуществлять иные хозяйствующие субъекты пункт 19 Положения не содержит.

Таким образом, пункт 19 Главы 3 Положения об организации работы муниципальных общественных кладбищ и оказании ритуальных услуг на территории муниципального образования «Увинский район» в части предоставления права осуществлять такую ритуальную услугу как рытье могилы исключительно специализированному предприятию, лишает иных хозяйствующих субъектов, действующих на рынке ритуальных услуг и услуг по погребению, права осуществлять такую услугу, необоснованно предоставляет преимущественные условия деятельности на данном рынке лишь одному хозяйствующему субъекту, что создает условия для ограничения, устранения, недопущения конкуренции на рынке ритуальных услуг и услуг по погребению.

В соответствии с ч. 1 ст. 15 Закона N 135-ФЗ «О защите конкуренции» Федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации 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).

Утверждение Увинским районным Советом депутатов Удмуртской Республики решением от 24.02.2005 года № 261 пункта 19 Положения об организации работы муниципальных общественных кладбищ и оказании ритуальных услуг на территории муниципального образования «Увинский район», в соответствии с которым рытье могилы на кладбищах разрешено только силами специализированного предприятия, предоставляет данному хозяйствующему субъекту преимущественные условия осуществления предпринимательской деятельности, устанавливает для приобретателей услуг ограничение выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие услуги, создает условия для ограничения, устранения, недопущения конкуренции на рынке ритуальных услуг и услуг по погребению, тем самым нарушает требования части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

2. Отдельными пунктами Положения также установлено следующее: п.8 -

специализированное предприятие обеспечивает соблюдение установленной нормы отвода каждого земельного участка, рядности и правил захоронения; п.14 - определение размера земельного участка по семейное захоронение, установление размера платы за создание семейного захоронения, примерная форма письменного договора на создание семейного захоронения устанавливаются специализированным предприятием и утверждаются главой администрации района; п.16 – заказ на похоронный обряд для погребения умершего оформляется в специализированном предприятии, участки земли на действующих кладбищах для захоронения определяются при оформлении заказа. Отвод участка земли осуществляется специализированным предприятием с выходом на место захоронения; п. 17 – возможность исполнения волеизъявления умершего о погребении его тела на указанном им месте погребения определяется специализированным предприятием; п.22. – каждое захоронение регистрируется специализированным предприятием в книге учета захоронений установленной формы, один экземпляр книги хранится в архиве специализированного предприятия.

Гражданам выдается удостоверение установленного образца и жетон, который крепится на надмогильном сооружении.

Контроль за наличием на могиле жетона осуществляет специализированное предприятие; п.23 – перерегистрация удостоверения о захоронении на другое лицо производится специализированным предприятием; п.25 – захоронения умерших на кладбищах производятся ежедневно с 10 до 17 часов, в исключительных случаях по согласованию со специализированным предприятием допускается производство захоронений до 21 часа; п.33 – проезд на территорию кладбища автотранспорта в случаях установки надмогильных сооружений производится с разрешения специализированного предприятия и получения пропуска на проезд; п.34 – надмогильные сооружения устанавливаются с уведомлением и обязательной регистрацией в специализированном предприятии. Вместе с тем, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 № 154-ФЗ вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения отнесены к вопросам местного значения муниципального образования. Эффективное управление и распоряжение муниципальным имуществом, в том числе, выделение земельных участков под захоронение, учет, регистрацию захоронений осуществление контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах вправе только орган местного самоуправления.

Из анализа пп.8,14,16,17,22,23,25,33,34 Положения, следует, что Увинский районный Совет депутатов наделил специализированное предприятие – хозяйствующий субъект контрольно-распорядительными функциями и правами органа местного самоуправления в части выделения земельных участков, учета, регистрации захоронений, хранения муниципального архива, осуществления контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах.

Предоставление специализированному предприятию права осуществлять выделение земельных участков под захоронения, обеспечение соблюдения установленной нормы отвода каждого земельного участка, рядности, захоронения, определения размера платы за создание семейного захоронения принимать меры по использованию бесхозяйных участков, введения ограничений на движение автотранспортных средств, принятия решений о возможности резервирования мест захоронений, регистрации надмогильных сооружений свидетельствует также о фактической передаче общественных кладбищ в ведение предприятия. Но, в силу статьи 18 Закона «О погребении и похоронном деле», общественные

кладбища должны находиться в ведении органов местного самоуправления. Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, действующим законодательством не предусмотрена.

Согласно части 3 статьи 15 закона «О защите конкуренции» запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления.

Наделив в соответствии с Положением об организации работы муниципальных общественных кладбищ и оказании ритуальных услуг на территории муниципального образования «Увинский район» (с изменениями, внесенными решениями Совета депутатов муниципального образования «Увинский район» от 26.03.2009 г. № 288, 09.09.2009г. № 330) специализированное предприятие контрольно-распорядительными полномочиями и функциями органа местного самоуправления в части выделения земельных участков под захоронения, осуществления контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах, ведения учета захоронений, регистрации захоронений, хранения муниципального архива, Увинский районный Совет депутатов нарушил запрет, установленный частью 3 статьи 15 закона «О защите конкуренции».

Данный вывод Комиссии соотносится с позицией Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, указанной в постановлении от 23.09.2008г. № 12027/07.

В связи с вынесением Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации данного постановления, в целях обеспечения контроля за соблюдением антимонопольного законодательства при взаимодействии органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынке ритуальных услуг, Удмуртское УФАС России направило в адрес Глав муниципальных образований Удмуртской Республики, в том числе, Главе муниципального образования «Увинский район» письмо от 30.12.2008 года № 01-17-08/7535 о рассмотрении в срок до 01.02.2009 года действующих на территории муниципального образования актов органов местного самоуправления, регулирующих вопросы деятельности специализированных организаций похоронного дела, на соответствие нормам федерального законодательства, а также принятия мер, к устранению нарушений антимонопольного законодательства.

Действие нормативно-правового акта, нарушающего антимонопольное законодательство – Положения об организации работы муниципальных общественных кладбищ и оказании ритуальных услуг на территории муниципального образования «Увинский район» продолжается по настоящее время.

Бездействие Увинского районного Совета депутатов по приведению Положения об организации работы муниципальных общественных кладбищ и оказании ритуальных услуг на территории муниципального образования «Увинский район», утвержденного решением от 24.02.2005 года № 261 в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства, приводит и (или) может привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на рынке ритуальных услуг и услуг по погребению, тем самым, нарушает положения части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

Принимая во внимание установление факта совершения нарушения

Администрацией города Ижевска требований части 1 статьи 15, части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, Комиссия Удмуртского УФАС России считает необходимым выдать Увинскому районному Совету депутатов предписание об отмене или изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство – Положения об организации работы муниципальных общественных кладбищ и оказании ритуальных услуг на территории муниципального образования «Увинский район», утвержденного решением Увинского районного Совета депутатов Удмуртской Республики от 24.02.2005 года № 261.

23.08.2009 года вступил в силу Федеральный закон от 17.07.2009 года № 160-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым введена в действие статья 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающая административную ответственность за действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных, осуществляющих функции указанных лиц или организаций, государственных внебюджетных фондов, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности. Учитывая, что нарушение антимонопольного законодательства совершено Увинским районным Советом депутатов в период действия данной нормы, Комиссия приходит к выводу о наличии оснований для передачи материалов дела уполномоченному должностному лицу для рассмотрения вопроса о возбуждении производства по делу об административном правонарушении в отношении должностного лица по ст. 14.9. КоАП РФ.

Руководствуясь частями 1-3 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и пунктом 3.43 Административного регламента ФАС России по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства, утвержденного приказом ФАС России от 25.12.2007 № 447, Комиссия Удмуртского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства,

р е ш и л а :

1. Признать Увинский районный Совет депутатов нарушившим часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в части утверждения решением от 24.02.2005 года № 261 пункта 19 Положения об организации работы муниципальных общественных кладбищ и оказании ритуальных услуг на территории муниципального образования «Увинский район», в соответствии с которым рытье могилы на кладбищах разрешено только силами специализированного предприятия.

2. Признать Увинский районный Совет депутатов нарушившим часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в части бездействия по неприведению Положения об организации работы муниципальных общественных кладбищ и оказании ритуальных услуг на территории

муниципального образования «Увинский район», утвержденного решением Увинского районного Совета депутатов Удмуртской Республики от 24.02.2005 года № 261 в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства, что приводит и (или) может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке ритуальных услуг и услуг по погребению.

3. Признать Увинский районный Совет депутатов нарушившим часть 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в части наделения хозяйствующего субъекта – специализированного предприятия функциями и правами органа местного самоуправления по выделению земельных участков под захоронения, осуществления контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбищах, учету, регистрации захоронений, хранению муниципального архива.

3. Выдать Увинскому районному Совету депутатов предписание об отмене или изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство.

4. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу для решения вопроса о возбуждении производства по делу об административном правонарушении в отношении должностного лица по части 1 статьи 14.9. КоАП РФ.

Председатель Комиссии

Члены Комиссии