

РЕШЕНИЕ

01 февраля 2010 года

г. Краснодар

Резолютивная часть решения объявлена 20.01.2010 г.
Полный текст решения изготовлен 01.02.2010 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель

Иващенко И.В. – заместитель руководителя управления, начальник отдела в ТЭК и связи;

члены комиссии:

Крамаренко Е.В. – начальник отдела контроля органов власти;

Левит Н.В. – заместитель начальника отдела контроля органов власти;

Бжассо К.Р. – ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти;

рассмотрев дело № 168/2009 от 11.12.2009 по признакам нарушения Советом Новоясенского сельского поселения Староминского района (353613, Краснодарский край, Староминский район, ул. Красная, д. 17 а), части 1 и части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в присутствии исполняющего обязанности главы Новоясенского сельского поселения Староминского района – Фесенко В.В.,

УСТАНОВИЛА:

Приказом руководителя Краснодарского УФАС России № 322 от 11.12.2009 возбуждено дело № 168/2009 по признакам нарушения Советом Новоясенского сельского поселения Староминского района части 1 и части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

Определением от 16.12.2009 рассмотрение дела назначено на 20.01.2010 на 12.00 часов.

Отделом контроля органов власти в I полугодии 2009 года по поручению ФАС России от 10.12.2008 № ЦА/33111 проведена проверка соблюдения антимонопольного законодательства при взаимодействии органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на рынке ритуальных услуг. При проверке муниципального образования Староминский район установлено следующее.

В границах муниципального образования Староминский район ритуальные услуги по гарантированному перечню оказывает одна организация - ОАО «Благоустройство» (353600, Краснодарский край, Староминский район, ст. Староминская, ул. Красная, 2).

Решением Совета Новоясенского сельского поселения Староминского района от 26.06.2008 г. № 27.6 «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения в Новоясенском сельском поселении Староминского района» утверждено Положение об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения в Новоясенском сельском поселении Староминского района (далее - Положение).

В соответствии с пунктом **5.2** Положения при предъявлении повторного свидетельства о смерти на захоронение тела (останков) вопрос рассматривается специализированной службой по вопросам похоронного дела на основании заявления лица, взявшего на себя обязанность по организации похорон, с указанием причины не предъявления оригинала свидетельства о смерти.

Пунктом **5.5** Положения администрация кладбища на оборотной стороне заявления заказчика вносит следующие данные:

- схему захоронения с обозначением могилы и размера ограды, если таковая имеется;
- количество имеющихся в могиле и ограде захоронений, расстояние между ними и от них до сторон ограды;
- расстояние до соседних захоронений и их давность;
- наличие в ограде или рядом с ней деревьев диаметром более 20 см, которые могут быть повреждены при подготовке могилы;

- элементы надмогильного сооружения и полный перечень услуг, выполнение которых необходимо произвести при подготовке могилы;

- содержание надписи на надмогильном сооружении (только фамилию, имя, отчество и год смерти).

Согласно пункту **6.1** Положения захоронение умершего производится работниками кладбища в соответствии с санитарными правилами не ранее чем через 24 часа после наступления смерти или в более ранние сроки, если труп подвергался патологоанатомическому вскрытию или судебно-медицинской экспертизе.

Пунктом **6.4** Положения определено, что отвод земельных участков для захоронений отводится специализированной службе по вопросам похоронного дела на основе оформленных заказов.

В соответствии с пунктом **6.7** Положения каждое захоронение регистрируется администрацией кладбища в журнале установленной формы.

Пунктом **7.3** Положения надмогильные сооружения, установленные за пределами отведенного участка или без разрешения администрации кладбища, подлежат снятию в установленном порядке с обязательным предупреждением лица, на которое зарегистрировано захоронение. Снятие надмогильного сооружения производится работниками кладбища с отнесением затрат на виновных лиц. Возврат снятых надгробий их владельцам производится при условии компенсации затрат по снятию в течение одного месяца.

В соответствии с пунктом **7.4** Положения все установленные надмогильные сооружения регистрируются администрацией кладбища в специальном журнале с указанием номеров: квартала, сектора и могилы, фамилии, имени и отчества захороненного, даты установки памятника с указанием размеров и наименования материала, адреса и фамилии лица ответственного за могилу, наименование организации, изготовившей памятник.

Согласно пункту **7.6** Положения надмогильные сооружения (памятники, кресты, железобетонные изделия, цветники, ограды т.п.) устанавливаются или заменяются на другие с разрешения администрации кладбища при предъявлении следующих документов:

- оригинала свидетельства о смерти умершего;
- копии счетов, подтверждающих факт изготовления (приобретения) надмогильного сооружения.

В соответствии с пунктом **8.2** Положения ответственность за организацию похоронного обслуживания и санитарное состояние территории кладбища возлагается на специализированную службу, которая обязана обеспечить:

- своевременную подготовку могил, захоронение умерших (погибших), установку надмогильных сооружений;
- соблюдение установленной нормы отвода каждого земельного участка под захоронение и правил подготовки могил;

- содержание в исправном состоянии зданий, сооружений, находящихся на территории кладбища, ограждений, дорог и площадок, осуществлять их ремонт;
- работу поливочного водопровода, общественных туалетов, освещения, уборку территории кладбища (кроме мест захоронений) и своевременный вывоз мусора;
- содержание в надлежащем состоянии воинских и братских захоронений;
- сохранность механизмов, инвентаря;
- предоставление гражданам на прокат инвентаря для ухода за могилами;
- высокую культуру обслуживания;
- соблюдение правил пожарной безопасности;
- мероприятия по предупреждению случаев терроризма, вандализма на кладбище.

Пунктом **8.3** Положения специализированная служба обеспечивает формирование и сохранность архивного фонда документов по погребению умерших (погибших).

В соответствии с пунктом **9.2** Положения исполнение волеизъявления умершего о погребении его тела (останков) или праха на указанном месте погребения, рядом с ранее умершим гарантируется при наличии на указанном месте погребения свободного земельного участка или могилы ранее умершего близкого родственника либо ранее умершего супруга. В иных случаях возможность исполнения волеизъявления о погребении его тела (останков) или праха на указанном месте погребения определяется специализированной службой по вопросам похоронного дела с учетом места смерти, наличия на указанном месте свободного участка земли, а также с учетом заслуг умершего перед обществом или государством.

Согласно пункту **9.5** Положения услуги по погребению оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

В соответствии с пунктом **10.3** Положения при отсутствии сведений о захоронениях, а также ненадлежащем уходе за местами захоронений, они признаются бесхозными. Для признания места бесхозным администрация кладбища обязана:

- создать комиссию с участием представителей специализированной службы по вопросам похоронного дела, местной санитарной эпидемиологической станции для составления акта о состоянии могилы;
- выставить на могильном холме трафарет с предупреждением о необходимости приведения в порядок места захоронения;
- зафиксировать данное захоронение в специальном журнале.

Согласно пункту **12.3** Положения в случае подвоза надмогильных сооружений к местам их установки (замены) допускается проезд автотранспорта на территорию кладбища с разрешением администрации кладбища.

На основании изложенного, исходя из смысла пунктов 5.2, 5.5, 6.1, 6.4, 7.3, 6.7, 7.4, 7.6, 8.2, 8.3, 9.2, 9.5, 10.3, 12.3 администрации кладбища является одновременно специализированной службой.

На заседании комиссии представитель администрации представил решение Совета Новоясенского сельского поселения Староминского района от 17.12.2009 № 4.7 «Об утверждении Положения по организации ритуальных услуг и содержанию мест погребения на территории Новоясенского сельского поселения Староминского района в новой редакции», согласно которому Решение Совета Новоясенского сельского поселения Староминского района от 26.06.2008 № 27.6 признано утратившим силу. Приложением № 1 к данному решению утверждено новое Положение по организации ритуальных услуг и содержанию мест погребения на территории Новоясенского сельского поселения Староминского района.

При изучении Положения в новой редакции установлено следующее.

Пункт 3.1. Оформление заказа на захоронение тела умершего (погибшего) на свободное место кладбища производится **специалистами специализированной службы по вопросам похоронного дела**.

Оформление документов на повторное захоронение и на захоронение рядом производится на основании письменного разрешения администрации кладбища.

Пункт 3.2. Оформление заказа на захоронение умершего к ранее захороненному полузакрытому кладбища производится **специализированной службой по вопросам похоронного дела или администрацией кладбища** либо разрешения, выданного соответствующим органом местного самоуправления.

Пункт 3.3. Администрация кладбища на оборотной стороне заявления заказчика вносит следующие данные:

- схему захоронения с обозначением могилы и размера ограды, если таковая имеется;
- количество имеющихся в могиле и ограде захоронений, расстояние между ними и от них до сторон ограды;
- расстояние до соседних захоронений и их давность;
- наличие в ограде или рядом с ней деревьев диаметром более 20 см, которые могут быть повреждены при подготовке могилы;
- элементы надмогильного сооружения и полный перечень услуг, выполнение которых необходимо произвести при подготовке могилы;
- содержание надписи на надмогильном сооружении (только фамилию, имя, отчество и год смерти).

Пункт 4.1. Захоронение умершего производится сотрудниками **специализированной службы по вопросам похоронного дела или администрации кладбища** в соответствии с санитарными правилами не ранее чем через 24 часа после наступления смерти или в более ранние сроки, если труп подвергался патологоанатомическому вскрытию или судебно-медицинской экспертизе.

Пункт 4.8. Отвод земельных участков для захоронений на кладбищах производится **специализированной службой в хозяйственном ведении которой находится кладбище или администрацией кладбища** на основе оформленных заказов.

Пункт 4.10. Каждое захоронение регистрируется **администрацией кладбища** в журнале установленной формы.

Пункт 4.11. Услуги по погребению оказываются **специализированными службами по вопросам похоронного дела**.

Пункт 4.14. Свидетельство о смерти возвращается родственнику или лицу, ответственному за могилу со штампом **администрации кладбища**, на котором указано место и дата захоронения.

Пункт 5.3. Все установленные надмогильные сооружения регистрируются **администрацией кладбища** в специальном журнале с указанием номеров: квартала, сектора и могилы, фамилии, имени и отчества захороненного, даты установки памятника с указанием размеров и наименования материала, адреса и фамилии лица ответственного за могилу, наименование организации, изготовившей памятник.

Пункт 5.5. Надмогильные сооружения устанавливаются или заменяются на другие с разрешения администрации кладбища.

Пункт 5.6. Хозяйствующие субъекты, оказывающие ритуальные услуги, обязаны согласовывать с **администрацией специализированных служб по вопросам похоронного дела (администрацией кладбищ)** технические условия производства работ на территории кладбищ.

Пункт 6.2. Ответственность за организацию похоронного обслуживания и санитарное состояние территории кладбища возлагается на **администрацию специализированной службы**, которая обязана обеспечить:

- своевременную подготовку могил, захоронение умерших (погибших), установку надмогильных сооружений;

- соблюдение установленной нормы отвода каждого земельного участка под захоронение и правил подготовки могил;
- содержание в исправном состоянии зданий, сооружений, находящихся на территории кладбища, ограждений, дорог и площадок, осуществлять их ремонт;
- уход за зелеными насаждениями на территории кладбищ, их полив и обновление;
- работу поливочного водопровода, общественных туалетов, освещения, уборку территории кладбища (кроме мест захоронений) и своевременный вывоз мусора;
- содержание в надлежащем состоянии воинских и братских захоронений;
- сохранность механизмов, инвентаря;
- предоставление гражданам на прокат инвентаря для ухода за могилами;
- высокую культуру обслуживания;
- соблюдение правил пожарной безопасности;
- мероприятия по предупреждению случаев терроризма, вандализма на кладбище.

Пункт 9.3. В случае подвоза надмогильных сооружений к местам их установки (замены) допускается проезд автотранспорта на территорию кладбища с разрешения администрации кладбища.

На основании изложенного, исходя из смысла перечисленных пунктов администрация кладбища является одновременно специализированной службой.

Указанные нормы Положения противоречат действующему законодательству в виду следующего.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения отнесены к вопросам местного значения муниципального образования.

Согласно статье 25 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении» (далее – Закон о погребении) организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение и оказание услуг по погребению возложено на специализированные службы по вопросам похоронного дела, создаваемые органами местного самоуправления.

При этом следует иметь в виду положения статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации, устанавливающей 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.

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 и похоронном деле 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 и похоронном деле погребение умершего гарантируется с учетом волеизъявления, выраженного лицом при жизни, и пожелания родственников.

В соответствии со статьями 6 и 9 Закона о погребении и похоронном деле погребение умершего осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела только в случае мотивированного отказа лиц от исполнения волеизъявления умершего.

Органы местного самоуправления и специализированные службы по вопросам похоронного дела не вправе препятствовать в осуществлении погребения (в том числе путем предания умершего земле) 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.

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 не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями. Так, согласно статье 9 этого Закона стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела в десятидневный срок. Вместе с тем, в силу статьи 10 Закона о погребении в случае, если погребение осуществлялось за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность по погребению умершего, им выплачивается социальное пособие на погребение в размере, равном стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, указанному в пункте 1 статьи 9 Закона о погребении.

Таким образом, Законом о погребении лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, **предоставлено право выбора организации**, осуществляющей услуги по погребению.

Органы местного самоуправления и специализированные службы по вопросам похоронного дела не вправе препятствовать в осуществлении погребения (в том числе путем предания умершего земле) 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.

2. Статус специализированной службы по вопросам похоронного дела присваивается какому-либо хозяйствующему субъекту, то есть, организации осуществляющей деятельность, приносящую ей доход (далее – Общество).

Перечисленными пунктами Порядка и Положения Совет Новоясенского сельского поселения Староминского района надели хозяйствующий субъект (ОАО «Благоустройство») функциями и правами органа местного самоуправления. А именно.

Общество, как специализированной службе, Положением переданы полномочия по организации похоронного дела и погребению. К функциям Общества отнесены предоставление полного объема ритуальных услуг, в том числе предоставление земельных участков под захоронение. На переданных в ведение Общества поселковых кладбищах им осуществляются функции по инвентаризации и регистрации надмогильных сооружений, а также другие функции контрольно-распорядительного характера.

Как установлено Законом о погребении, общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления; порядок их деятельности определяется органами местного самоуправления (статья 18 Закона). Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, Законом о похоронном деле не предусмотрена.

Согласно части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам 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), 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 (п.1 ч. 1 ст.15); и необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к хозяйствующим субъектам (п.2 ч. 1 ст.15).

Частью 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

В связи с изложенным, в действиях Совета Новоясенского сельского поселения Староминского района по принятию решения Совета Новоясенского сельского поселения Староминского района от 17.12.2009 № 4.7, которым утверждено Положение по организации ритуальных услуг и содержанию мест погребения на территории Новоясенского сельского поселения Староминского района в новой редакции установлены факты нарушения пунктов 1, 2 части 1 и части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившиеся в принятии актов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке оказания ритуальных услуг и в наделении хозяйствующего субъекта ОАО «Благоустройство» функциями и правами органа местного самоуправления.

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

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Совета Новоясенского сельского поселения Староминского района факты нарушения пунктов 1, 2 части 1 и части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившиеся во включении пунктов 3.1., 3.2., 3.3., 4.1., 4.8., 4.10., 4.11., 4.14., 5.3., 5.6., 6.2., 9.3. в Положение по организации ритуальных услуг и содержанию мест погребения на территории Новоясенского сельского поселения Староминского района, утвержденный решением Совета Новоясенского сельского поселения Староминского района от 17.12.2009 № 4.7.
2. Выдать предписание Совету Новоясенского сельского поселения Староминского района о прекращении нарушения антимонопольного законодательства путем внесения изменений в пункты 3.1., 3.2., 3.3., 4.1., 4.8., 4.10., 4.11., 4.14., 5.3., 5.6., 6.2., 9.3. в Положение по организации ритуальных услуг и содержанию мест погребения на территории Новоясенского сельского поселения Староминского района, утвержденный решением Совета Новоясенского сельского поселения Староминского района от 17.12.2009 № 4.7., и привести указанные акты в соответствие с федеральным законодательством, а именно, с Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле».
3. Передать материалы дела должностному лицу для принятия решения о возбуждении административного производства в отношении должностного лица Совета Новоясенского сельского поселения Староминского района по части 1 статьи 14.9. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Председатель Комиссии
Члены Комиссии:

И.В. Иващенко
Е.В. Крамаренко
Н.В. Левит
К.Р. Бжассо

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2.6 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

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