Совет депутатов Саткинского городского поселения

ул. Металлургов, 2, г. Сатка, Челябинская область, 456910

**РЕШЕНИЕ**

**по делу № 42-07/12 о нарушении антимонопольного законодательства**

Резолютивная часть решения оглашена «15» августа 2012 года

В полном объеме решение изготовлено «05» сентября 2012 года

 г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ПредседателяКомиссии: | Сапрыкиной Н.В. | - | заместителя руководителя Челябинского УФАС России; |
| Членов Комиссии: | Гареева В.М. | - | ведущего специалиста-эксперта отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России; |
|  | Подивиловой Ю.В. | - | специалиста-эксперта отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России, |

рассмотрев дело № 42-07/12 по признакам нарушения Советом депутатов Саткинского городского поселения (456910, ул. Металлургов, 2, г. Сатка, Челябинская область) частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

**УСТАНОВИЛА:**

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) в ходе рассмотрения дела № 38-07/12 о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Администрации Саткинского городского поселения установлено, что отдельные нормы Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения (утверждено Решением Совета депутатов Саткинского городского поселения Челябинской области от 16.12.2005 № 56/11) содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

На основании изложенных фактов Челябинским УФАС России возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства.

Советом депутатов Саткинского городского поселения представлены письменные пояснения от 06.08.2012 исх. № 77, в которых отмечено следующее.

Во исполнение требований Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и в соответствии со статьей 29 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" (далее – Закон о погребении) на территории Саткинского городского поселения была создана специализированная служба МУП «КомРитСервис». МУП «КомРитСервис» осуществляет погребение умерших (погибших), не имеющих супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего.

Для упорядочения захоронений и наведения порядка на территории кладбища, а также учета всех захоронений в книге учета регистрации захоронений, с целью предотвращения самовольных захоронений в подпункте 1 пункта 7 статьи 2 Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения (утверждено Решением Совета депутатов Саткинского городского поселения Челябинской области от 16.12.2005 № 56/11) было предусмотрено, что специализированная служба вправе требовать своевременного информирования и согласования всех захоронений.

В соответствии с частью 1 статьи 12 Закона о погребении, при отсутствии супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего или при невозможности осуществить ими погребение, а также при отсутствии иных лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение, погребение умершего на дому, на улице или в ином месте после установления органами внутренних дел его личности осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела в течение трех суток с момента установления причины смерти. Таким образом, в подпункте 2 пункта 7 статьи 2 Положения было закреплено, что специализированная служба вправе производить захоронение согласно справке ЗАГСа в соответствии с планом кладбищ и занесением данного факта в журнал регистрации захоронений, а при форс-мажорных обстоятельствах разрешить захоронение по медицинским справкам с последующим предоставлением справки ЗАГСа.

Услуги, оказываемые специализированной службой по вопросам похоронного дела при погребении невостребованных тел умерших и неопознанных трупов, включают:

- оформление документов, необходимых для погребения;

- облачение тела;

- предоставление гроба;

- перевозку умершего на кладбище (в крематорий);

- погребение.

Стоимость указанных услуг определяется органом местного самоуправления. Специализированная организация направляет в орган местного самоуправления предложения в части определения стоимости услуг в пределах суммы, установленной статьей 9 Закона о погребении.

Также с целью выявления самовольных захоронений специализированная служба вправе производить контроль мест захоронений.

Статья 3 Закона о погребении определяет погребение как обрядовые действия по захоронению тела (останков) человека после его смерти в соответствии с обычаями и традициями, не противоречащими санитарным и иным требованиям. Погребение может осуществляться путем предания тела (останков) умершего земле (захоронение в могилу, склеп), огню (кремация с последующим захоронением урны с прахом), воде (захоронение в воду в порядке, определенном нормативными правовыми актами Российской Федерации).

Местами погребения в соответствии с частью 1 статьи 4 Закона о погребении являются отведенные в соответствии с этическими, санитарными и экологическими требованиями участки земли с сооружаемыми на них кладбищами для захоронения тел (останков) умерших, стенами скорби для захоронения урн с прахом умерших (пеплом после сожжения тел (останков) умерших, далее - прах), крематориями для предания тел (останков) умерших огню, а также иными зданиями и сооружениями, предназначенными для осуществления погребения умерших.

Следовательно, для осуществления погребения тела человека необходимо выкопать могилу.

Учитывая, что специализированная служба осуществляет погребение умерших (погибших), не имеющих супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего, другим хозяйствующим субъектам не запрещено производить копку могил для лиц, не отнесенных к указанной категории.

*Изучив материалы дела, заслушав доводы лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к следующим выводам.*

Решением Совета депутатов Саткинского городского поселения Челябинской области от 16.12.2005 № 56/11 утверждено Положение об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения (далее – Положение).

Пунктом 3 статьи 1 Положения установлено, что данное Положение является обязательным для всех участников процесса оказания ритуальных услуг, благоустройства и содержания кладбищ, которыми согласно пункту 4 Положения являются:

- население;

- органы местного самоуправления;

- граждане и их объединения, юридические лица, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, их представительства и филиалы, осуществляющие деятельность в сфере оказания ритуальных услуг.

В соответствии с пунктом 6 статьи 2 Положения, участники процесса оказания ритуальных услуг, благоустройства и содержания кладбищ координируют и контролируют организацию похоронного дела, процессы оказания ритуальных услуг, благоустройства и содержания кладбищ в пределах своей компетенции.

Согласно пункту 7 статьи 2 Положения, специализированные службы по вопросам похоронного дела для осуществления своих функций имеют право:

1) требовать от всех участников процесса оказания ритуальных услуг своевременного информирования и согласования всех захоронений;

2) производить захоронение согласно справке ЗАГСа в соответствии с планом кладбищ и занесением данного факта в журнал регистрации захоронений. В выходные и праздничные дни, а также при форс-мажорных обстоятельствах разрешить захоронение по медицинским справкам с последующим предоставлением справки ЗАГСа;

3) разрабатывать тарифы на оказание ритуальных услуг, критерии оценки качества ритуальных услуг и работ по содержанию кладбищ, программы развития ритуальных услуг города и поселков, обоснования закрытия кладбищ и т.п., информировать всех участников процесса оказания ритуальных услуг, благоустройства и содержания кладбищ о разработанных материалах и требовать их выполнения;

4) производить регулярный контроль мест захоронений и иные полномочия.

Согласно пункту 22 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения поселения.

Частью 2 статьи 25 Закона о погребении 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.

Согласно статье 29 Закона о погребении органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с данным Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших (часть 1), и которые определяют порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела (часть 2).

Как установлено статьей 18 Закона о погребении, общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые определяют порядок деятельности кладбищ. Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, Законом о погребении не предусмотрена.

Соответственно, любые распорядительные, контрольные, разрешительные и т.п. полномочия, в том числе отвод земельных участков для захоронений, предоставление участков под захоронения, регистрация захоронений не должны осуществляться хозяйствующими субъектами, поскольку решение данных вопросов возложено на органы местного самоуправления.

Предусмотренные подпунктами 1 и 3 пункта 7 Положения права специализированной службы требования от участников процесса оказания ритуальных услуг информирования и согласования всех захоронений; по разработке программ развития ритуальных услуг города и поселков, обоснования закрытия кладбищ, и право требования выполнения разработанных материалов также относятся к функциям органов местного самоуправления по организация похоронного дела, осуществляемым ими самостоятельно в соответствии с пунктом 22 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и частью 2 статьи 25 Закона о погребении.

С целью реализации функций, закрепленных за органами местного самоуправления в сфере похоронного дела, органами местного самоуправления могут быть созданы муниципальные учреждения, которые не будут осуществлять деятельность, приносящую им доход, т.е. не будут являться хозяйствующими субъектами в понимании пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции, которые на безвозмездной основе будут осуществлять, в том числе выделение земельных участков для захоронений, ведение книг регистрации захоронений умерших в регистрационной книге, контроль за соблюдением порядка захоронений и т.д. При этом, органы местного самоуправления будут координировать деятельность муниципальных учреждений. Данный механизм работы позволит передать в соответствии с действующим законодательством земельные участки муниципальных кладбищ в ведение муниципальным учреждениям. При отсутствии возможности создания муниципальных учреждений, органами местного самоуправления функции в сфере похоронного дела должны осуществляться самостоятельно.

Согласно части 2 статьи 6 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" организация и осуществление муниципального контроля на соответствующей территории относится к полномочиям органов местного самоуправления.

При этом под муниципальным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения.

Таким образом, муниципальный контроль на территории городского поселения могут осуществлять только органы местного самоуправления.

Соответственно, контроль организации похоронного дела, а также контроль мест захоронений должны осуществлять органы местного самоуправления.

Частью 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" запрещается совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов.

Таким образом, Совет депутатов Саткинского городского поселения, возложив на специализированную службу полномочия по организации и контролю организации похоронного дела, а также контролю мест захоронений, фактически совершил действия по наделению хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления, что противоречит части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно пункту 14 статьи 3 Положения, право на копку могил и захоронение имеет специализированная служба по вопросам похоронного дела.

Из буквального толкования данной нормы Положения не следует, что иные участники процесса оказания ритуальных услуг, благоустройства и содержания кладбищ, в том числе хозяйствующие субъекты, наделены таким правом.

Однако Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" субъектный состав участников рынка ритуальных услуг не ограничен специализированными службами, из чего следует, что право на осуществление всего комплекса ритуальных услуг, в том числе копки могил и захоронения, имеют также иные хозяйствующие субъекты.

Частью 1 статьи 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.

Указанные действия Совета депутатов Саткинского городского поселения могут привести к созданию отдельному хозяйствующему субъекту, – специализированной службе, необоснованных преимуществ осуществления деятельности на рынке оказания ритуальных услуг посредством предоставления права копки могил и осуществления захоронений, что может привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции и запрещено частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

**Р Е Ш И Л А :**

1. Признать нарушением части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции действия Совета депутатов Саткинского городского поселения по наделению специализированной службы по вопросам похоронного дела пунктом 7 статьи 2 Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения, утвержденного решением Совета депутатов Саткинского городского поселения Челябинской области от 16.12.2005 № 56/11, функциями по организации и контролю организации похоронного дела, а также контролю мест захоронений, являющимися функциями органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в части организации ритуальных услуг, что приводит или может привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции

2. Признать нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции действия Совета депутатов Саткинского городского поселения по предоставлению пунктом 14 статьи 3 Положения специализированной службе права копки могил и осуществления захоронений, что может создавать отдельному хозяйствующему субъекту, – специализированной службе, необоснованные преимущества осуществления деятельности на рынке оказания ритуальных услуг.

3. Выдать Совету депутатов Саткинского городского поселения предписание об изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство, путем исключения из пункта 7 статьи 2 Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения (утверждено Решением Совета депутатов Саткинского городского поселения от 16.12.2005 № 56/11) функций специализированной службы по организации и контролю организации похоронного дела и контролю мест захоронений, а также путем исключения пункта 14 статьи 3 Положения, предусматривающего право специализированной службы на копку могил и захоронение.

4. Иные меры по устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства, а также по обеспечению конкуренции не принимать ввиду отсутствия оснований для их принятия.

Председатель Комиссии Н.В. Сапрыкина

Члены Комиссии В.М. Гареев

 Ю.В. Подивилова

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

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

Гареев В.М.

(351) 265-93-79

05.09.2012