



ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

№ 17206/10

Москва

18 мая 2011 г.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего – Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Иванова А.А.;

членов Президиума: Бациева В.В., Валявиной Е.Ю., Витрянского В.В., Гвоздилиной О.Ю., Завьяловой Т.В., Иванниковой Н.П., Исайчева В.Н., Козловой О.А., Маковской А.А., Першутова А.Г., Сарбаша С.В., Слесарева В.Л., Юхнея М.Ф. –

рассмотрел представление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации и заявление Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области о пересмотре в порядке надзора решения Арбитражного суда Челябинской области от 29.06.2010 по делу № А76-6041/2010-35-192 и постановления Федерального арбитражного суда Уральского округа от 16.09.2010 по тому же делу.

В заседании приняли участие представители:

от заявителя – заместителя Генерального прокурора Российской Федерации – Малышева Ю.В.;

от заявителя – Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области – Плиев Р.Р.;

от Челябинской городской Думы (третьего лица) – Бехтерева Ю.Р., Кузеванова Л.Н.

Заслушав и обсудив доклад судьи Гвоздилиной О.Ю., а также объяснения представителей участвующих в деле лиц, Президиум установил следующее.

Прокурор Челябинской области (далее – прокурор) обратился в Арбитражный суд Челябинской области с заявлением о признании частично недействующим Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения в городе Челябинске (далее – Положение), утвержденного решением Челябинской городской Думы от 27.06.2006 № 13/18.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены Управление Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – управление), администрация города Челябинска (далее – администрация), муниципальное унитарное предприятие «Мемориал», индивидуальные предприниматели Бургардт Виктор Александрович, Марьина Наталья Борисовна (далее – предприниматели).

Решением Арбитражного суда Челябинской области от 29.06.2010 в удовлетворении заявленного требования отказано.

Федеральный арбитражный суд Уральского округа постановлением от 16.09.2010 решение суда первой инстанции оставил без изменения.

В представлении и заявлении, поданных в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре решения суда первой и постановления суда кассационной инстанций в порядке надзора заместитель Генерального прокурора Российской Федерации и управление

просят эти судебные акты отменить, ссылаясь на нарушение единообразия в толковании и применении норм права.

В отзывах на заявление и представление администрация и Челябинская городская Дума просят названные судебные акты оставить без изменения. При этом Челябинская городская Дума сообщает, что решением от 26.04.2011 № 24/9, опубликованным 04.05.2011 и вступившим в силу со дня опубликования, изменены оспариваемые нормы Положения.

Предприниматели в отзыве на заявление и представление просят судебные акты отменить, так как оспариваемое в части Положение нарушало их права, а внесенные в него изменения не затронули пункт 5.

Проверив обоснованность доводов, содержащихся в представлении и заявлении, отзывах на них, выступлениях присутствующих в заседании представителей участвующих в деле лиц, Президиум считает, что обжалуемые судебные акты подлежат отмене, дело – направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции по следующим основаниям.

В соответствии с нормами Положения к функциям специализированной службы по вопросам похоронного дела отнесены: ведение журнала захоронений (пункт 7), оформление заказов на кремацию и захоронение урн с прахом, на подготовку могил на родственных участках и закрытых для свободного захоронения кладбищах (пункт 8), захоронение малоимущих граждан или граждан, не имеющих родственников (пункт 12), дача разрешения на захоронение в родственные могилы, на которые отсутствуют архивные документы, или на свободные места в оградах с такими могилами (пункт 14), подготовка образцов оформления участка захоронения для установки памятников и других надмогильных сооружений (подпункт 2 пункта 45).

Согласно Положению на хозяйствующий субъект, в ведении которого находится кладбище, возложены: выдача разрешений на предоставление участков под семейные захоронения (склепы) по заявлению родственников

умершего (пункт 17), выбор подрядчиков для оказания услуг по благоустройству и содержанию мест захоронений в соответствии с муниципальным заказом (пункт 20), выдача разрешений на производство всех работ на кладбище, связанных с установкой надмогильных сооружений (пункт 22), предъявление требования о сносе надмогильного сооружения, нарушающего пределы участка, за счет лица, за которым зарегистрировано данное место захоронения (пункт 25), предъявление требования к родственникам умершего о ремонте и замене пришедших в ветхость надмогильных сооружений (пункт 31), осуществление хозяйственной деятельности на кладбище (пункт 33), а также ответственность за организацию похоронного обслуживания на территории кладбища, благоустройство мест погребения и санитарное состояние кладбища (пункт 43).

В силу пункта 44 Положения представителем хозяйствующего субъекта, в ведении которого находится кладбище, выступает администрация кладбища, которая обязана обеспечить выполнение работ по содержанию мест захоронений (кладбищ).

Пункт 45 Положения наделяет граждан правом устанавливать памятники и другие надмогильные сооружения в соответствии с требованиями этого Положения и образцами оформления участка захоронения, подготовленными специализированной службой (подпункт 2), сажать деревья и кустарники в соответствии с планом озеленения кладбища по согласованию с представителем хозяйствующего субъекта (подпункт 6).

Пунктом 5 Положения установлено, что гарантированный перечень услуг по погребению оказывается специализированной службой.

Обращаясь в суд с заявлением о признании недействующими указанных норм Положения, прокурор исходил из того, что упомянутые в них (кроме пункта 5) функции относятся к полномочиям органа местного самоуправления и не могут быть переданы хозяйствующему субъекту в силу

положений подпункта 23 пункта 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении), пункта 2 статьи 25, статьи 18 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении), частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), подпункта «б» пункта 1 части 3 статьи 4 Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (далее – Закон об архивном деле), статей 1, 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» (далее – Закон о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), а нормы пункта 5 Положения ограничивают конкуренцию на соответствующем рынке.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции указал, что пункт 5 Положения не ограничивает конкуренцию на рынке услуг по погребению и не ущемляет интересы иных хозяйствующих субъектов, из пункта 3 Положения следует, что право на предоставление ритуальных услуг предоставлено как специализированной службе, так и иным организациям, пункты 7, 8, 14, 17, 33 Положения не содержат запретительных и ограничительных норм для осуществления деятельности на рынке оказания ритуальных услуг, а пункты 20, 22, 25, 31, 44, 45 регламентируют порядок содержания и ухода за территориями общественных кладбищ и не ограничивают конкуренцию на рынке ритуальных услуг.

Соглашаясь с судом первой инстанции, суд кассационной инстанции пришел к выводу, что фактическое совпадение на территории города Челябинска специализированной службы и хозяйствующего субъекта, в ведении которого находятся все кладбища города Челябинска, не влияет на

выводы суда о законности оспариваемого в части Положения, и отметил, что для предотвращения нарушения законодательства, в том числе антимонопольного, на рынке оказания ритуальных услуг города Челябинска действующим законодательством Российской Федерации как для прокурора, так и для антимонопольного органа установлены иные способы реагирования.

Суды пришли к выводу об отсутствии в материалах дела доказательств ущемления оспариваемыми нормами Положения прав хозяйствующих субъектов.

Между тем судами не учтено следующее.

Пунктами 1 и 4 статьи 18 Закона о погребении установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, данные органы также определяют порядок деятельности общественных кладбищ. Согласно пункту 2 статьи 25 названного Закона организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. При этом погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

Подпунктом 23 части 1 статьи 16 Закона о местном самоуправлении организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения городского округа. При этом из положений части 3 статьи 17 и части 1 статьи 2 данного Закона следует, что решение вопросов местного значения осуществляется населением и(или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Возможность передачи общественных кладбищ в ведение хозяйствующего субъекта и наделения хозяйствующего субъекта полномочиями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения указанными законами не предусмотрена.

В части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции содержится запрет на совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов. Часть 1 названной статьи запрещает органам

местного самоуправления принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

В нарушение требований части 7 статьи 71, пункта 2 части 4 статьи 170, части 4 статьи 194, пунктов 2 и 3 части 3 статьи 195 и пункта 12 части 2 статьи 289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации обжалуемые судебные акты не содержат мотивов, по которым отклонены требования прокурора применительно к каждому оспариваемому пункту Положения, в них не дана оценка конкретным функциям, возложенным на хозяйствующий субъект, в ведении которого находится кладбище, на соответствие компетенции органа местного самоуправления по Закону о погребении и Закону о местном самоуправлении, допустимости их осуществления хозяйствующим субъектом без нарушения Закона о защите конкуренции.

Вместе с тем нахождение общественного кладбища в ведении хозяйствующего субъекта и осуществление последним функций выделения земельных участков под захоронение, контроля за соблюдением порядка захоронений противоречит законодательству.

Из содержания упомянутых судебных актов также не следует, что оспариваемые нормы Положения проверялись судами на соответствие указанным прокурором нормам подпункта «б» пункта 1 части 3 статьи 4 Закона об архивном деле и статей 1, 6 Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

При названных обстоятельствах обжалуемые судебные акты подлежат отмене в силу пункта 1 части 1 статьи 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации как нарушающие единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права.

Дело подлежит направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов по делам со схожими фактическими обстоятельствами, принятые на основании нормы права в истолковании, расходящемся с содержащимся в настоящем постановлении толкованием, могут быть пересмотрены на основании пункта 5 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, если для этого нет других препятствий.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьей 303, пунктом 2 части 1 статьи 305, статьей 306 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Челябинской области от 29.06.2010 по делу № А76-6041/2010-35-192 и постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 16.09.2010 по тому же делу отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Челябинской области.

Председательствующий

А.А. Иванов