

АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО**Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа
Постановление
№ Ф03-А51/07-2/3554
г. Хабаровск, 25 октября 2007 г.**

Резолютивная часть постановления объявлена 18 октября 2007 г. Полный текст постановления изготовлен 25 октября 2007 г.

Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа в составе:

председательствующего Суминой Г.А., судей Панченко И.С., Шишовой И.Ю.,

при участии:

от заявителя — ЗАО «Военно-мемориальная компания» — Гаврилова Е.П., представитель по доверенности от 09.06.2007 № 2046,

от Думы г. Владивостока — Музыкаина Т.А., представитель по доверенности от 09.06.2007 № 01-09/379,

от третьего лица — администрации г. Владивостока — Маркин А.А., представитель по доверенности от 11.12.2006 № 1-3/6524; Управления Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю — представитель не явился,

рассмотрел в судебном заседании кассационные жалобы закрытого акционерного общества «Военно-мемориальная компания», администрации г. Владивостока, Думы г. Владивостока на решение от 08.06.2007 по делу № А51-12687/06 4-489 Арбитражного суда Приморского края.

Дело рассматривали в суде первой инстанции судьи: Нестеренко Л.П., Слепченко О.М., Попов Е.М. по заявлению закрытого акционерного общества «Военно-мемориальная компания» к Думе г. Владивостока, третьи лица — администрация г. Владивостока, Управление Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю, о признании нормативного правового акта недействующим.

Закрытое акционерное общество «Военно-мемориальная компания» (далее — акционерное общество, ЗАО «ВМК») обратилось в Арбитражный суд Приморского края с заявлением, с учетом уточнения, об оспаривании подпункта 2 пункта 1.3, подпунктов 1 и 2 пункта 1.4, пунктов 3.1, 3.5, 3.6, 3.8, 3.9, 3.13, 3.14, 3.15, 3.16, 3.17, 3.20, 3.22, 4.1, 4.2, 4.5, 4.11, 6.1, 8.1 муниципального правового акта г. Владивостока от 07.02.2006 № 3-МПА «Положение об организации и содержании мест захоронения в городе Владивостоке», принятого решением Думы г. Владивостока от 31.01.2006 № 177.

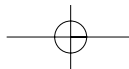
Об оспаривании нормативного правового акта

Суд по своей инициативе в порядке статьи 51 Арбитражного процессуального кодекса РФ привлек к участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, администрацию г. Владивостока и управление Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю.

Решением суда от 08.06.2007 заявленные требования удовлетворены частично: суд признал абзац 1 пункта 1.4 в части слов «находятся в хозяйственном ведении специализированной службы города Владивостока», абзац 2 пункта 1.4, пункт 4.1 в части слов «с разрешения специализированной службы», пункт 4.2 в части слов «с разрешения специализированной службы», пункт 4.5 в части слов «при условии заключения соответствующего договора со специализированной службой», пункт 4.11, пункт 8.1 муниципального правового акта г. Владивостока от 07.02.2006 № 3-МПА «Положение об организации и содержании мест захоронения в городе Владивостоке», принятого решением Думы г. Владивостока от 31.01.2006 № 177 (далее — Положение), не соответствующими Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральному закону от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее — Закон о погребении) и недействующими в указанной части. В части признания недействующими абзаца 2 пункта 1.3, пунктов 3.1, 3.5, 3.6, 3.8, 3.9, 3.13, 3.14, 3.15, 3.16, 3.17, 3.20, 3.22, 6.1 поименованного выше нормативного правового акта в удовлетворении требования ЗАО «ВМК» отказано.

Законность принятого судебного акта проверяется по кассационным жалобам ЗАО «ВМК», администрации г. Владивостока и Думы г. Владивостока, поддержанным их представителями в судебном заседании.

ЗАО «ВМК» просит решение суда отменить в части отказа в удовлетворении заявленных требований, принять новый судебный акт об удовлетворении заявленных требований в полном объеме. По мнению заявителя жалобы, суд неправильно истолковал положения Закона о погребении и сделал неверный вывод о том, что право оказывать услуги по погребению имеют только специализированные службы, создаваемые органами местного самоуправления, и, поскольку акционерное общество не обладает статусом подобной организации, то между ними не могут возникнуть конкурентные отношения и, следовательно, оспариваемые пункты раздела 3 Положения не могут нарушать права и законные интересы ЗАО «ВМК». Заявитель жалобы, ссылаясь на статьи 6, 10, 17, 25 Закона о погребении, считает, что данный Закон предусматривает возможность оказания ритуальных услуг, в том числе и услуг по погребению умерших, как специализированной службой, так и иными лицами, оказывающими данного рода услуги и организующими свою деятельность в соответствии с санитарными и экологическими правилами содержания мест погребения. Заявитель жалобы полагает, что, поскольку пункты раздела 3, а также абзац 2 пункта 1.3, пункт 6.1 Положения не соответствуют названному Закону и, кроме того, создают дискриминационные условия для деятельности иных хозяйствующих субъектов, оказывающих ритуальные услуги, что фактически приводит к ограничению и устранению конкуренции на соответ-



ствующем рынке товаров и услуг и, следовательно, ущемляет интересы акционерного общества и иных лиц, поэтому они должны быть признаны недействующими.

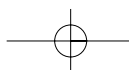
Дума г. Владивостока и администрация г. Владивостока в своих жалобах также просят отменить названное выше судебное решение в части удовлетворения требований акционерного общества, принять новое — об отказе в удовлетворении заявленных им требований в полном объеме. При этом Дума г. Владивостока не согласилась с судом, признавшим недействующими абзацы 1 и 2 пункта 1.4, пункты 4.1, 4.2, 4.5, 4.11 и 8.1 Положения ввиду их несоответствия положениям Закона о погребении и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Заявитель жалобы полагает, что в силу названных законов общественные кладбища и крематории, являющиеся муниципальной собственностью г. Владивостока, находятся в ведении органов местного самоуправления данного муниципального образования и в соответствии с Гражданским кодексом РФ могут быть переданы в том числе в хозяйственное ведение юридическим и физическим лицам, поэтому абзацы 1, 2 пункта 1.4 Положения, предусматривающие, что кладбища и крематории находятся в хозяйственном ведении специализированной службы г. Владивостока по вопросам похоронного дела, а также назначение администрации каждого кладбища и крематория руководителем данной службы не противоречат поименованным выше законам.

Относительно пунктов 4.1, 4.2, 4.5 и 4.11 раздела 4 Положения (установка надмогильных сооружений), пункта 8.1 раздела 8 (правила движения транспортных средств по территории кладбища), предусматривающих наличие разрешения специализированной службы соответственно на установку надмогильных сооружений и на въезд на территорию кладбища автотранспортных средств, заявитель жалобы также считает, что они соответствуют положениям названных законов, поскольку, по мнению заявителя жалобы, с передачей кладбищ и крематориев в хозяйственное ведение специализированной службы по вопросам похоронного дела последней предоставлены определенные организационные полномочия в целях установления единого порядка на территории данных объектов.

Доводы жалобы администрации г. Владивостока аналогичны доводам, изложенным в жалобе Думы г. Владивостока.

Акционерное общество и Дума г. Владивостока в отзывах на жалобы друг друга с изложенными в них доводами не согласились, каждый из них настаивает на своих требованиях, изложенных в кассационных жалобах на решение суда от 08.06.2007.

Администрация г. Владивостока и Управление Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю отзывы на жалобы не представили; кроме того, последнее, надлежащим образом извещенное о месте и времени рассмотрения кассационных жалоб, участие своего представителя в судебном заседании не обеспечило.



Об оспаривании нормативного правового акта

Изучив материалы дела, обсудив доводы жалоб и отзывов на них, выслушав мнение представителей лиц, участвующих в деле, проверив правильность применения судом норм материального и процессуального права, суд кассационной инстанции находит жалобы не подлежащими удовлетворению в силу следующего.

Как усматривается из материалов дела, 31.01.2006 Думой г. Владивостока принят муниципальный правовой акт г. Владивостока «Положение об организации и содержании мест захоронения в городе Владивостоке» от 07.02.2006 № 3-МПА, опубликованный в официальном издании Думы г. Владивостока — журнале «Вестник Думы города Владивостока» от 17.02.2006 № 20.

Данным правовым актом определено, что под ритуальными организациями понимаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, не имеющие статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела, оказывающие ритуальные и сопутствующие ритуальным услуги, не относящиеся к услугам по погребению (абзац 2 пункта 1.3). Кладбища и крематории являются муниципальной собственностью и находятся в хозяйственном ведении специализированной службы по вопросам похоронного дела г. Владивостока; администрация каждого кладбища и крематория назначается руководителем специализированной службы (абзацы 1 и 2 пункта 1.4).

Разделом 3 Положения «Порядок кремации, захоронения и перезахоронения останков» предусмотрено, что погребение и кремация умершего производятся специализированной службой в соответствии с СанПиН 2.1.1279-03 при предъявлении свидетельства о смерти и оформленного специализированной службой заказа на захоронение (пункт 3.1). Захоронение тела (останков) или праха на вновь отводимом земельном участке, а также в родственную могилу или на свободном месте родственного захоронения производится по разрешению специализированной службы при письменном обращении ответственного за захоронение лица (пункты 3.5, 3.6). Установлена необходимость получения заключения специализированной службы о наличии и соответствии места захоронения (пункт 3.9), получения разрешения специализированной службы в случае захоронения в могилы при отсутствии архивных документов на них (пункт 3.8), при захоронении праха в землю или нишу колумбария (пункты 3.13, 3.15), эксгумации останков погребенного умершего (пункт 3.16, 3.20), изъятии праха из мест захоронений (пункт 3.17). Предусмотрена договорная основа между специализированной службой и ответственным за захоронение лицом при захоронении праха во вновь отводимой нише колумбария (пункт 3.14), а также то, что работы по эксгумации погребенных умерших и захоронению останков производятся только работниками специализированных служб (пункт 3.22).

Разделом 4 Положения («Установка надмогильных сооружений») предусмотрено, что надмогильные сооружения могут быть установлены после захоронения в границах отведенного земельного участка с соблюдением строительных и санитарных норм с разрешения специализированной службы (пункт 4.1), устанавливаются или заменяются такие сооружения только с разрешения спе-

специализированной службы (пункт 4.2), все работы на кладбище, связанные с установкой (демонтажом) надмогильных сооружений, должны производиться специализированной службой и (или) ритуальными организациями либо гражданами при условии заключения соответствующего договора со специализированной службой (пункт 4.5). Кроме этого, определено, что обращаться в специализированную службу за разрешением на установку надмогильных сооружений имеет право только лицо, на которое зарегистрировано захоронение (пункт 4.11).

Положение возлагает на специализированную службу ответственность за организацию похоронного обслуживания, благоустройство мест захоронений и санитарное состояние территории кладбища (пункт 6.1), а также устанавливает, что въезд на территорию кладбища автотранспортных средств может быть осуществлен только с разрешения специализированной службы (пункт 8.1).

Акционерное общество, посчитав, что данные положения названного нормативного правового акта не соответствуют законам и нарушают его права и законные интересы, обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании их недействующими. Суд первой инстанции, принимая обжалуемое решение, руководствовался следующим.

В соответствии с пунктом 2 статьи 25, а также статьей 29 Закона о погребении 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.

Из анализа приведенных норм права следует, что организация, не являющаяся специализированной службой по вопросам похоронного дела, не вправе оказывать услуги по погребению.

Судом установлено, что ЗАО «ВМК» не является организацией, созданной органом местного самоуправления и наделенной статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела г. Владивостока, поэтому вывод суда о том, что между акционерным обществом и какой-либо из специализированных служб по вопросам похоронного дела не может быть конкурентных отношений при оказании услуг по погребению и, следовательно, пункты раздела 3 Положения, предусматривающие порядок кремации, захоронения и перезахоронения останков, производимых специализированной службой, не могут нарушать права и законные интересы акционерного общества, так же как и абзац 2 пункта 1.3, определяющий понятие ритуальной организации, не имеющей статуса специализированной службы, и пункт 6.1, предусматривающий ответственность специализированной службы за организацию похоронного обслуживания и т.д., является обоснованным, в связи с чем ЗАО «ВМК» правомерно отказано в удовлетворении заявленных требований в части признания недействующими абзаца 2 пункта 1.3, пунктов 3.1, 3.5, 3.6, 3.8, 3.9, 3.13, 3.14, 3.15, 3.16, 3.17, 3.20, 3.22, 6.1 Положения.

Об оспаривании нормативного правового акта

Согласно пункту 23 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относится в том числе организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

В силу статьи 18 Закона о погребении общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, порядок их деятельности определяется органами местного самоуправления. Аналогичные положения содержатся в статье 18 Закона Приморского края от 23.12.2005 № 332-КЗ «О погребении и похоронном деле в Приморском крае» (далее — Закон о погребении в Приморском крае).

С учетом положений статей 294, 113, 114, 120 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» суд пришел к правомерному выводу о том, что кладбища и крематории не могут быть переданы любому юридическому лицу, в частности коммерческой организации на праве хозяйственного ведения, в том числе специализированным организациям, как установлено в абзаце 1 пункта 1.4 Положения, соответственно администрация кладбища или крематория не может быть назначена руководителем такой организации, что предусмотрено абзацем 2 пункта 1.4, которая также не вправе регулировать вопросы въезда транспортных средств на территорию кладбища — пункт 8.1.

Статьей 3 Закона о погребении в Приморском крае предусмотрен перечень ритуальных услуг, которые могут быть оказаны, кроме специализированной службы, иными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в порядке, предусмотренном гражданским законодательством, и на основании договора, заключенного соответствующей организацией с заинтересованным в получении таких услуг лицом.

В нарушение указанной нормы права в оспариваемом муниципальном правовом акте в разделе 4 Положения а именно пунктах 4.1, 4.2, 4.5 и 4.11, предусмотрена необходимость получения разрешения специализированной службы на установку (замену) надмогильных сооружений и заключение с ней соответствующего договора при выполнении работ, связанных с установкой (демонтажом) надмогильных сооружений, что, как правильно указал суд первой инстанции, ограничивает свободу деятельности организаций, оказывающих ритуальные услуги и не наделенных статусом специализированной службы. Кроме того, статьей 421 Гражданского кодекса Российской Федерации не допускается понуждение к заключению договора, поскольку граждане и юридические лица свободны в заключении договора.

Таким образом, суд правомерно признал абзац 1 пункта 1.4 в части слов «находятся в хозяйственном ведении специализированной службы города Владивостока», абзац 2 пункта 1.4, пункт 4.1 в части слов «с разрешения специализированной службы», пункт 4.5 в части слов «при условии заключения соответствующего договора со специализированной службой», пункт 4.11,

Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 3/2008

пункт 8.1 Положения не соответствующими Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральному закону «О погребении и похоронном деле» и недействующими в указанной части.

Относительно соответствия оспариваемого акционерным обществом Положения антимонопольному законодательству, то данный вопрос был предметом рассмотрения арбитражного суда по делу № А51-9728/2006 24-269 (решение от 31.10.2006 вступило в законную силу), который пришел к выводу о том, что названный нормативный правовой акт не противоречит антимонопольному законодательству.

В связи с изложенным доводы жалоб подлежат отклонению как необоснованные; кроме того, они фактически направлены на переоценку выводов суда и установленных им обстоятельств дела, что в силу статьи 286 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации не входит в компетенцию суда третьей инстанции.

При таких обстоятельствах у суда кассационной инстанции отсутствуют правовые основания для удовлетворения жалоб и отмены обжалуемого судебного акта.

Руководствуясь статьями 286—289 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа

ПОСТАНОВИЛ:

решение от 08.06.2007 по делу № А51-12687/06 4-489 Арбитражного суда Приморского края оставить без изменения, кассационные жалобы — без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

*Председательствующий Г.А. Сумина
Судьи И.С. Панченко, И.Ю. Шишова*

Об оспаривании нормативного правового акта

Арбитражный суд Приморского края
Решение
Дело № А51-12687/06-4-489
г. Владивосток, 8 июня 2007 г.

Арбитражный суд Приморского края в составе: председательствующего судьи Нестеренко Л.П., судей Слепченко О.М., Попова Е.М., при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания Костенко Т.Н., рассмотрел 1 июня 2007 г. в открытом судебном заседании дело по заявлению закрытого акционерного общества «Военно-мемориальная компания» к Думе г. Владивостока, третьи лица, не заявляющие самостоятельные требования относительно предмета спора, — Управление Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю, администрация г. Владивостока, об оспаривании нормативного правового акта,

при участии в заседании:

от заявителя — Васюкевич Е.М. (доверенность от 15.12.2006 № 4251), адвокат Гаврилова Е.П. (доверенность от 27.11.2006 № 3792),

от ответчика — главный специалист правового управления Личман Е.В. (доверенность от 24.04.2005 № 01-01-09/360),

от Управления Федеральной антимонопольной службы (УФАС) — главный специалист-эксперт отдела Дегтярев С.А. (доверенность от 24.04.2007 № 1237/05-6),

от администрации — ведущий специалист правового отдела Задоя А.В. (доверенность от 11.12.2006 № 1-3/6519).

Закрытое акционерное общество «Военно-мемориальная компания» обратилось в арбитражный суд с заявлением об оспаривании подпункта 2 пункта 1.3, подпунктов 1 и 2 пункта 1.4, пунктов 3.1, 3.5, 3.6, 3.8, 3.9, 3.13, 3.14, 3.15, 3.16, 3.17, 3.20, 3.22, 4.1, 4.5, 4.11, 6.1, 8.1 муниципального правового акта г. Владивостока от 07.02.2006 № 3-МПА «Положение об организации и содержании мест захоронения в городе Владивостоке», принятого решением Думы г. Владивостока от 31.01.2006 № 177 (с учетом уточнения предмета спора, принятого арбитражным судом в соответствии со статьей 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

В судебном заседании в порядке статьи 163 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации объявлялся перерыв, после которого рассмотрение дела было продолжено в присутствии тех же представителей, за исключением администрации г. Владивостока.

Заявитель полагает необходимым проверить нормативный правовой акт в оспариваемой части на соответствие Федеральному закону «О погребении и похоронном деле в Российской Федерации», Закону Российской Федерации

«О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», действовавшему на момент принятия этого акта, Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

По мнению заявителя, подпункты 1 и 2 пункта 1.4, пункты 3.1, 3.5, 3.6, 3.8, 3.9, 3.13, 3.14, 3.15, 3.16, 3.17, 3.20, 3.22, 4.1, 4.2, 6.1, 8.1 Положения незаконно предоставляют право специализированной службе г. Владивостока по вопросам похоронного дела осуществлять владение кладбищами и крематориями, устанавливать режим их работы и определять условия выполнения работ на кладбищах другими хозяйствующими субъектами, тогда как согласно закону кладбища и крематории находятся в ведении органов местного самоуправления. Указанные пункты наделяют хозяйствующий субъект — специализированную службу по вопросам похоронного дела — функциями органов местного самоуправления, создают дискриминационные условия для деятельности иных субъектов.

Заявитель полагает, что пункты 4.5 и 4.11 нарушают право хозяйствующих субъектов на свободу договора, так как предполагают обязательное заключение договора со специализированной службой при работе с надмогильными сооружениями. ЗАО «Военно-мемориальная компания» утверждает, что не заинтересовано в заключении подобных договоров и имеет самостоятельные экономические и организационные возможности для самостоятельного оказания населению соответствующих услуг.

Заявитель указал, что подпункт 2 пункта 1.3 отрицает возможность оказания населению услуг по погребению умерших ритуальными организациями, не имеющими статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела, незаконно ограничивая сферу их деятельности в данной области.

По утверждению заявителя, муниципальное унитарное предприятие г. Владивостока «Некрополь», наделенное статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела в г. Владивостоке, препятствует оказанию ЗАО «Военно-мемориальная компания» соответствующих услуг на территориях кладбищ, что, по мнению заявителя, является следствием действия оспариваемых пунктов Положения.

Дума г. Владивостока требования заявителя не признала, указав, что специализированной службой по вопросам похоронного дела может являться любая организация независимо от ее организационно-правовой формы, в настоящее время порядок создания специализированных служб разрабатывается Думой г. Владивостока. Ответчик утверждает, что не наделял МУПВ «Некрополь» функциями органа местного самоуправления.

По мнению ответчика, из пункта 1.4 Положения следует, что кладбища и крематории являются муниципальной собственности, однако передаются в хозяйственное ведение специализированных служб, которых может быть несколько. Данный пункт, а также иные нормы Положения имеют целью

Об оспаривании нормативного правового акта

установление порядка на кладбищах и крематориях. В связи с этим Дума не усматривает какого-либо нарушения законодательства в том, что специализированная служба назначает администрацию каждого кладбища и крематория, определяет режим работы кладбищ и крематориев, порядок въезда на территорию кладбища и парковки транспортных средств, согласовывает (разрешает) осуществление ритуальных услуг другими организациями. При этом ответчик указал, что заключение договора между иной ритуальной организацией или гражданами со специализированной службой в соответствии с пунктом 4.5 направлено на обеспечение выполнения ее контрольной функции, которой специализированная служба наделена органами местного самоуправления.

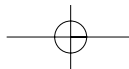
Кроме этого, Дума сослалась на то, что Закон РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», на соответствие которому, по мнению заявителя, следует проверить оспариваемый акт, утратил силу. Вступившим в законную силу решением Арбитражного суда Приморского края по делу № А51-9728/06-24-269 установлено отсутствие нарушений оспариваемого акта антимонопольному законодательству, а также имеются основания для применения части 7 статьи 194 Арбитражного процессуального кодекса РФ.

Управление Федеральной антимонопольной службы поддержало позицию заявителя, полагая, что установление органами местного самоуправления порядка деятельности организаций, оказывающих ритуальные услуги, возможно только в отношении созданных ими специализированных служб по вопросам похоронного дела и только в отношении деятельности, связанной с предоставлением услуг по погребению, входящих в гарантированный перечень услуг. По мнению Управления, юридические лица, не имеющие статуса специализированной службы, не лишены права заниматься деятельностью по оказанию услуг по погребению, так как законодательством о погребении и похоронном деле не регулируется субъектный состав участников соответствующих правовых отношений.

Управление полагает, что земли общественных кладбищ не могут относиться к землям коммерческого использования, в связи с чем специализированная служба не может быть наделена правом устанавливать режим использования этих земель и деятельности кладбищ.

Управление указывает, что оспариваемые пункты Положения влекут нарушение принципа самостоятельности и состязательности субъектов рынка ритуальных услуг, ограничение конкуренции, создают преимущественные условия деятельности специализированной службы.

Администрация г. Владивостока с требованиями не согласилась, указав, что владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности, отнесено к вопросам местного значения, в связи с чем орган местного самоуправления не может быть ограничен в осуществлении этих прав. Ссылается на то, что закрепление имущества на праве хозяйственного ведения за муниципальными унитарными предприятиями прямо предусмотрено гражданским законодательством.



Администрация, как и ответчик, полагает, что оспариваемые пункты Положения не противоречат законодательству и приняты в соответствии с компетенцией органа местного самоуправления. Указала на то, что обстоятельства, имеющие значение для дела, установлены вступившим в силу решением Арбитражного суда Приморского края по делу № А51-9728/06-24-269.

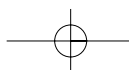
При рассмотрении дела судебная коллегия установила, что закрытое акционерное общество «Военно-мемориальная компания» зарегистрировано в качестве юридического лица Московской регистрационной палатой 14.04.97 согласно свидетельству № 955889.

В пункте 5 Устава ЗАО «ВМК» отражено, что целью его создания является содействие в реализации социальной защиты военнослужащих, ветеранов военной службы и других категорий граждан при проведении военно-мемориальной работы, оказание ритуальных услуг, иные виды работ и услуг. Общество осуществляет свою деятельность в том числе по местонахождению его филиалов, один из которых находится в г. Владивостоке (пункт 6.1 Устава).

31.01.2006 Думой г. Владивостока принят муниципальный правовой акт г. Владивостока — Положение об организации и содержании мест захоронения в городе Владивостоке от 07.02.2006 № 3-МПА. Акт опубликован в официальном издании Думы г. Владивостока — журнале «Вестник Думы города Владивостока» от 17.02.2006 № 20.

Данным правовым актом определено, что под ритуальными организациями понимаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, не имеющие статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела, оказывающие ритуальные и сопутствующие ритуальным услуги, не относящиеся к услугам по погребению (абзац 2 пункта 1.3). Кладбища и крематории являются муниципальной собственностью и находятся в хозяйственном ведении специализированной службы по вопросам похоронного дела г. Владивостока; администрация каждого кладбища и крематория назначается руководителем специализированной службы (абзацы 1 и 2 пункта 1.4).

В разделе 3 «Порядок кремации, захоронения и перезахоронения останков» оговорено, что погребение и кремация умершего производятся специализированной службой в соответствии с СанПиН 2.1.1279-03 при предъявлении свидетельства о смерти и оформленного специализированной службой заказа на захоронение (пункт 3.1). Захоронение тела (останков) или праха на вновь отводимом земельном участке, а также в родственную могилу или на свободном месте родственного захоронения производится по разрешению специализированной службы при письменном обращении ответственного за захоронение лица (пункты 3.5, 3.6). Установлена необходимость получения заключения специализированной службы о наличии и соответствии места захоронения (пункт 3.9), получения разрешения специализированной службы при захоронении в могилы при отсутствии архивных документов (пункт 3.8), при захоронении праха в землю или нишу колумбария (пункты 3.13, 3.15), эксгумации останков погребенного умершего (пункт 3.16,



Об оспаривании нормативного правового акта

3.20), изъятии праха из мест захоронений (пункт 3.17). Предусмотрена договорная основа между специализированной службой и ответственным за захоронение лицом при захоронении праха во вновь отводимой нише колумбария (пункт 3.14), а также то, что работы по эксгумации погребенных умерших и захоронению останков производятся работниками специализированных спецслужб (пункт 3.22).

В разделе 4 «Установка надмогильных сооружений» установлено, что надмогильные сооружения могут быть установлены после захоронения в границах отведенного земельного участка с соблюдением строительных и санитарных норм с разрешения специализированной службы (пункт 4.1), устанавливаются или заменяются такие сооружения только с разрешения специализированной службы (пункт 4.2), все работы на кладбище, связанные с установкой (демонтажом) надмогильных сооружений, должны производиться специализированной службой и (или) ритуальными организациями либо гражданами при условии заключения соответствующего договора со специализированной службой (пункт 4.5). Кроме этого, определено, что обращаться в специализированную службу за разрешением на установку надмогильных сооружений имеет право только лицо, на которое зарегистрировано захоронение (пункт 4.11).

Положение возлагает на специализированную службу ответственность за организацию похоронного обслуживания, благоустройство мест захоронений и санитарное состояние территории кладбища (пункт 6.1), а также устанавливает, что въезд на территорию кладбища автотранспортных средств может быть осуществлен только с разрешения специализированной службы (пункт 8.1).

Посчитав, что данные положения названного нормативного правового акта не соответствуют законам и нарушают права и законные интересы ЗАО, общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании их недействующими.

Исследовав материалы дела, оценив доводы и возражения лиц, участвующих в деле, коллегия пришла к выводу о том, что требования заявителя подлежат удовлетворению в части ввиду следующего.

В соответствии с пунктом 2 статьи 25 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляется специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления. При этом статья 3 этого же Закона 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).

Действительно, как указывает Управление антимонопольной службы, статьей 9 данного Закона также установлен перечень гарантированных услуг по погребению (оформление документов, необходимых для погребения; предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения; перевозка тела умерших на кладбище (в крематорий); погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом), которые оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела на безвозмездной основе супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего. Кроме этого, специализированные службы по вопросам похоронного дела осуществляют погребение умерших (погибших), не имеющих супругов, близких родственников, родственников либо законных представителей, а также умерших, личность которых не установлена (статья 12).

Однако данные нормы являются специальными по отношению к общему правилу об осуществлении погребения и оказанию услуг по погребению специализированными службами, создаваемыми органами местного самоуправления (пункт 2 статьи 25). Они выделены законодателем в целях установления гарантий предоставления материальной и иной помощи для погребения умершего (статья 1 Закона) и регулирования вопросов возмещения специализированной службе затрат на оказание данных услуг, что следует из содержания пунктов 3—5 статьи 9 Закона.

Положения статей 9 и 12 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» не могут нивелировать общую норму, предусмотренную пунктом 2 статьи 25 Закона, следовательно, лицо, не являющееся специализированной службой по вопросам похоронного дела, не вправе оказывать услуги по погребению.

При таких обстоятельствах ответчик обоснованно включил в текст оспариваемого Положения определение ритуальной организации как лиц, оказывающих ритуальные и сопутствующие ритуальным услуги, не относящиеся к услугам по погребению (абзац 2 пункта 1.3).

Закрытое акционерное общество «Военно-мемориальная компания» не является организацией, созданной органом местного самоуправления и наделенной статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела в г. Владивостоке, поэтому между заявителем и какой-либо из специализированных служб по вопросам похоронного дела не может быть конкурентных отношений при оказании услуг по погребению ни в смысле, придаваемом значению конкуренции пунктом 7 статьи 4 Федерального закона «О защите конкуренции», ни в соответствии со статьей 4 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», действовавшего на момент принятия оспариваемого нормативного акта.

В связи с изложенным положения раздела 3 оспариваемого акта (пункты 3.1, 3.5, 3.6, 3.8, 3.9, 3.13, 3.14, 3.15, 3.16, 3.17, 3.20, 3.22) не могут нарушать права и законные интересы ЗАО.

Об оспаривании нормативного правового акта

Частью 1 статьи 192 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации закреплено право граждан, организаций и иных лиц обратиться в арбитражный суд с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, не соответствующих закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и нарушающих права и законные интересы заявителей в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Коль скоро указанные пункты Положения об организации и содержании мест захоронения в городе Владивостоке не затрагивают права и интересы заявителя, в данной части требования не подлежат удовлетворению.

Кроме этого, антимонопольный орган реализовал свои полномочия по осуществлению государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства при издании нормативных правовых актов, которыми он наделен в силу пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О защите конкуренции», возбуждив по своей инициативе и рассмотрев дело по признакам нарушения ответчиком антимонопольного законодательства. Решением Управления Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю от 25.04.06 № 14 был признан факт нарушения пунктов 1, 3 статьи 7 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», выдано предписание об изменении акта, противоречащего антимонопольному законодательству.

Однако решением Арбитражного суда Приморского края от 31.10.2006 по делу № А51-9728/2006-24-269, вступившим в законную силу, решение и предписание Управления антимонопольной службы от 25.04.2006 № 14 признаны недействительными. Суд пришел к выводу о том, что Положение не противоречит антимонопольному законодательству.

В силу части 1 статьи 16 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации вступившие в законную силу акты арбитражного суда являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан. Поэтому судебная коллегия не усматривает оснований для принятия доводов заявителя относительно несоответствия оспариваемых пунктов Положения антимонопольному законодательству.

Также не имеется оснований для признания недействующим пункта 6.1 Положения. По мнению заявителя, данный пункт не соответствует антимонопольному законодательству, статьям 25 и 29 Федерального закона «О погребении и похоронном деле», ограничивающим функции специализированных служб оказанием услуг в рамках гарантированного перечня, а также статье 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, устанавливающей принцип равенства участников гражданско-правовых отношений.

Однако данным пунктом на специализированную службу лишь возложена ответственность за организацию похоронного обслуживания, благоустройство мест захоронений и санитарное состояние территории кладбища, в том числе

своевременная подготовка могил, захоронение, работа поливочного водопровода, общественных туалетов, освещения, систематическая уборка дорожек, проходов и хозяйственных участков (кроме могил), предоставление гражданам инвентаря для ухода за могилой напрокат, содержание в надлежащем состоянии могил, находящихся под охраной государства, охрана общественного порядка совместно с органами внутренних дел, выполнение требований пожарной безопасности, иных требований законодательства о погребении и похоронном деле. Доводы ЗАО «ВМК» о нарушении этим пунктом его прав и законных интересов несостоятельны.

Вместе с тем согласно пункту 4 статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения городских округов (пункт 23 части 1 названного Закона). Законом также предусмотрено право органов местного самоуправления создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения (статья 51).

В соответствии со статьей 18 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, порядок их деятельности определяется органами местного самоуправления. Аналогичные правила установлены статьей 18 Закона Приморского края «О погребении и похоронном деле в Приморском крае».

В пункте 1.4 оспариваемого Положения ответчик предусмотрел, что кладбища и крематории находятся в хозяйственном ведении специализированной службы.

Гражданским кодексом Российской Федерации принадлежность имущества на праве хозяйственного ведения предусмотрена только для государственных и муниципальных унитарных предприятий (статья 294).

В силу статей 113, 114 Гражданского кодекса Российской Федерации муниципальные унитарные предприятия являются коммерческими организациями, то есть согласно пункту 1 статьи 50 Кодекса в качестве основной цели своей деятельности они преследуют извлечение прибыли. Ни Гражданским кодексом РФ, ни статьями 3, 8 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» не предусмотрено наделение унитарных предприятий функциями управленческого или иного некоммерческого характера.

Об оспаривании нормативного правового акта

Организация, имеющая целью осуществление управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера, создается собственником в форме учреждения (статья 120 Гражданского кодекса Российской Федерации). Имущество закрепляется за учреждением на праве оперативного управления.

Учитывая данные положения, кладбища и крематории не могут быть переданы коммерческой организации на праве хозяйственного ведения, соответственно администрация кладбища или крематория, находящегося в ведении органа местного самоуправления, не может быть назначена руководителем коммерческой организации, и специализированная служба не вправе регулировать вопросы въезда транспортных средств на территорию кладбищ. Поэтому суд находит обоснованным требование заявителя в соответствующей части.

В материалы дела представлен договор об использовании имущества на праве хозяйственного ведения от 22.01.2003 № ХВ-БО-002, заключенный с МУП «Некрополь». Суд считает не противоречащим закону закрепление за специализированной службой, созданной в форме муниципального унитарного предприятия, на праве хозяйственного ведения имущества, необходимого ему для осуществления деятельности, хотя бы расположенного на территории кладбища или крематория, в порядке статьи 299 Гражданского кодекса Российской Федерации, за исключением самих кладбищ и крематориев как таковых, однако в рамках настоящего дела суд не рассматривает вопрос о законности действий конкретных специализированных служб, поскольку это не связано непосредственным образом с предметом спора.

Статья 3 Закона Приморского края «О погребении и похоронном деле в Приморском крае» предусматривает оказание иных не относящихся к услугам по погребению ритуальных услуг, в том числе изготовление и установку надмогильных сооружений, изготовление надписей на памятниках и фотокерамических изделий, уход за местами погребения и отдельными захоронениями. Коль скоро оказание данных услуг не отнесено к ведению специализированной службы, они могут осуществляться любыми организациями или индивидуальными предпринимателями, в том числе специализированной службой, в порядке, предусмотренном гражданским законодательством и договором, заключенным соответствующей организацией (предпринимателем) с заинтересованным в получении таких услуг лицом.

Следовательно, ответчик безосновательно, в нарушение указанной нормы права и законодательства о местном самоуправлении, предусмотрел в разделе 4 Положения необходимость получения разрешения специализированной службы при установке надмогильных сооружений и заключение с ней договора при осуществлении работ по установке (демонтажу) надмогильных сооружений, что ограничивает свободу деятельности организаций, оказывающих ритуальные услуги и не наделенных статусом специализированной службы.

Ввиду изложенного, руководствуясь статьями 167—170, 195 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

признать абзац 1 пункта 1.4 в части слов «находятся в хозяйственном ведении специализированной службы города Владивостока», абзац 2 пункта 1.4, пункт 4.1 в части слов «с разрешения специализированной службы», пункт 4.2 в части слов «с разрешения специализированной службы», пункт 4.5 в части слов «при условии заключения соответствующего договора со специализированной службой», пункт 4.11, пункт 8.1 муниципального правового акта г. Владивостока от 07.02.2006 № 3-МПА «Положение об организации и содержании мест захоронения в городе Владивостоке», принятого решением Думы г. Владивостока от 31.01.2006 № 177, не соответствующими Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральному закону «О погребении и похоронном деле в Российской Федерации» и недействующими в указанной части.

В части признания недействующими абзаца 2 пункта 1.3, пунктов 3.1, 3.5, 3.6, 3.8, 3.9, 3.13, 3.15, 3.16, 3.17, 3.20, 3.22, 6.1 муниципального правового акта г. Владивостока от 07.02.2006 № 3-МПА «Положение об организации и содержании мест захоронения в городе Владивостоке», принятого решением Думы г. Владивостока от 31.01.2006 № 177, в удовлетворении требования ЗАО «Военно-мемориальная компания» отказать.

Решение вступает в законную силу немедленно после его принятия.

Решение может быть обжаловано в установленном законом порядке в Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа в течение месяца со дня вступления в законную силу.

*Председательствующий Л.П. Нестеренко
Судьи О.М. Слепченко, Е.М. Попов*