

Заявитель:

ЗАО «Каменя»

190020, г. Санкт-Петербург,

ул. Курляндская, д.46

Ответчик:

Совет депутатов муниципального
образования Кузьмолдовское
городское поселение Всеволожского
муниципального района
Ленинградской области

188663, Ленинградская область,
Всеволожский р-н,

гп. Кузьмолдовский, ул. Рядового
Леонида Иванова, д. 2Г

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА № 047/01/15-1413/2022

«11» июля 2023 года
Петербург

г. Санкт-

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, рассмотрев дело № 047/01/15-1413/2022 по признакам нарушения Советом депутатов муниципального образования Кузьмолдовское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области (далее – Совет депутатов) части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области поступило заявление ЗАО «Камя» (вх. № 116 от 10.01.2022) о возможных признаках нарушения антимонопольного законодательства в действиях Совета депутатов при наделении муниципального казенного учреждения «Специализированная служба в сфере погребения и похоронного дела» муниципального образования «Кузьмолдовское городское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области (далее – МКУ «Специализированная служба в сфере погребения и похоронного дела») функциями органов местного самоуправления.

Согласно пункту 17 части 1 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон об общих принципах организации местного самоуправления в РФ) к вопросам местного значения муниципального района относятся содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 17 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в РФ в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и учреждений, осуществлению финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

Согласно части 2 статьи 25 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон 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.

Согласно статье 29 Закона о погребении органы местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с настоящим Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших, а также порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления.

В соответствии с пунктом 2 статьи 9 Закона о погребении и пунктом 2 Указа Президента РФ от 29.06.1996 № 1001 «О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших» Единая специализированная служба наделяется из местного бюджета возвратными оборотными средствами в размере, необходимом для оказания гарантированного перечня услуг по погребению, который включает в себя:

- оформление документов, необходимых для погребения умершего;
- предоставление простейшего гроба (без внешней обшивки, с подстилкой из стружек, покрытых простейшей тканью), доставка гроба и других предметов,

необходимых для погребения;

- перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий);
- погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).

В соответствии со статьей 18 Закона о погребении, общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые определяют порядок деятельности кладбищ.

Решением № 251 от 13.05.2021 Совета депутатов о рассмотрении протеста Всеволожской городской прокуратуры № 01-12-2021 от 25.03.2021 внесены изменения в Устав МКУ «Специализированная служба в сфере погребения и похоронного дела», принятый Решением Совета депутатов от 28.02.2017 № 334. Согласно указанному решению подпункт 2 пункта 2.2 о видах деятельности МКУ «Специализированная служба в сфере погребения и похоронного дела» главы 2 Устава необходимо изложить в следующей редакции: «2) выполнение отдельных муниципальных функций органов местного самоуправления городского поселения в сфере организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения: подготовка предложений об определении мест (зон) для погребения умершего (одиночное захоронение), организации родственных захоронений, семейных (родовых) захоронений и иных захоронений, а также предоставление ниши в стене скорби; предоставление земельного участка (места) для одиночного захоронения, родственных захоронений, семейных (родовых), почетных, воинских, братских (общих) захоронений, а захоронений в стенах скорби на объектах похоронного значения; выдача удостоверения о захоронении (подзахоронении) установленного образца; выдача разрешения на установку (замену) надмогильного сооружения (надгробия); подготовка предложений по перезахоронению останков умерших в соответствии с действующим законодательством; организация перезахоронений останков погибших при обнаружении старых военных и ранее неизвестных захоронений и обеспечение обозначения и регистрации места захоронения; ведение первичного учета всех видов захоронений (захоронений урн с прахом) в муниципальной электронной базе захоронений; ведение первичной регистрации установки и замены надмогильных сооружений (надгробий), а также иных работ, приводящих к изменению состояния и статуса захоронения в муниципальной электронной базе захоронений; разработка и реализация мероприятий по созданию новых, а также эксплуатации, реконструкции (расширению), ремонту (текущему, капитальному), закрытию или переносу действующих кладбищ, а также проведение комплекса мероприятий (нормативные гидротехнические и другие работы) в целях обеспечения экологической и биологической безопасности территорий захоронений для населения, для оптимизации сроков биодegradации и минерализации останков и предотвращения миграции загрязнений в почву-грунты и грунтовые воды; осуществление текущего контроля за использованием кладбищ и иных объектов похоронного назначения, находящихся в собственности МО «Кузьмоловское ГП» исключительно по целевому назначению; обеспечение сохранности мест захоронений; обеспечение сопровождения как новых, так и существующих захоронений, мероприятиями, оптимизирующими срок кладбищенского периода (сроки биодegradации и минерализации останков); проведение ежегодного мониторинга состояния организация похоронного дела на территории МО «Кузьмоловское ГП»; содержание, текущий ремонт и капитальный ремонт объектов похоронного назначения, находящихся в муниципальной

собственности; приносящие доход услуги по погребению и связанные с ними услуги, в соответствии с подпунктом 1 пункта 2.2. главы 2 Устава; и иные виды в соответствии законодательством Российской Федерации и Ленинградской области, муниципальными правовыми актами в сфере организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения».

Подпунктом 1 пункта 2.2. главы 2 Устава установлен вид деятельности МКУ «Специализированная служба в сфере погребения и похоронного дела» – оказание ритуальных услуг и содержание мест захоронения и иные, связанные с ними услуги, в соответствии с законодательством Российской Федерации и Ленинградской области.

В соответствии с пунктом 3.10 Устава МКУ «Специализированная служба в сфере погребения и похоронного дела» казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии с настоящим Уставом.

Таким образом, решением Совета депутатов МКУ «Специализированная служба в сфере погребения и похоронного дела» наделено функциями органа местного самоуправления: выполнение отдельных муниципальных функций органов местного самоуправления городского поселения в сфере организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения: организации родственных захоронений, семейных (родовых) захоронений и иных захоронений, а также предоставление ниши в стене скорби; предоставление земельного участка (места) для одиночного захоронения, родственных захоронений, семейных (родовых), почетных, воинских, братских (общих) захоронений, а захоронений в стенах скорби на объектах похоронного значения; выдача удостоверения о захоронении (подзахоронении) установленного образца; выдача разрешения на установку (замену) надмогильного сооружения (надгробия); подготовка предложений по перезахоронению останков умерших в соответствии с действующим законодательством; организация перезахоронений останков погибших при обнаружении старых военных и ранее неизвестных захоронений и обеспечение обозначения и регистрации места захоронения; ведение первичного учета всех видов захоронений (захоронений урн с прахом) в муниципальной электронной базе захоронений; ведение первичной регистрации установки и замены надмогильных сооружений (надгробий), а также иных работ, приводящих к изменению состояния и статуса захоронения в муниципальной электронной базе захоронений; проведение ежегодного мониторинга состояния организации похоронного дела на территории муниципального образования «Кузьмоловское городское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области и функциями хозяйствующего субъекта: погребение (захоронение) тел умерших согласно гарантированному перечню услуг по погребению; погребение неопознанных и невостребованных тел умерших; подготовка тел умерших к захоронению; предоставление услуг, связанных с захоронением; транспортировка тел умерших.

Под недопущением конкуренции следует понимать такую ситуацию, когда в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) исключается любая возможность конкуренции. Ограничение конкуренции подразумевает то, что в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) существенно снижается возможность конкуренции. Устранение конкуренции свидетельствует о том, что в результате принятия соответствующим органом акта и

(или) осуществления действия (бездействия) постепенно устраняется (минимизируется) возможность конкуренции.

В соответствии с письмом ФАС России от 21.12.2018 № СП/105171/18 казенное учреждение может быть наделено функциями органа власти, только если оно само не осуществляет деятельность в качестве хозяйствующего субъекта и не получает дохода на том товарном рынке, в отношении которого оно наделено какими-либо властными полномочиями. В случае несоблюдения указанного условия создается реальная угроза, что казенное учреждение, наделенное функциями органа власти, получит преимущества в сравнении с другими хозяйствующими субъектами, действующими на том же товарном рынке.

Товарный рынок представляет собой сферу обращения товаров, как объектов гражданских прав (в том числе работ, услуг, включая финансовые услуги), в границах которой приобретатель может приобрести товар (работу, услугу) (пункт 1, 4 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

В соответствии с письмом ФАС России от 03.07.2014 № ЦА/26577/14 Законом о погребении допускается возможность осуществления деятельности по предоставлению услуг по погребению, указанных в пунктах 1 - 4 части 1 статьи 9 Закона о погребении, иными организациями, не являющимися специализированными службами по вопросам похоронного дела.

Следовательно, хозяйствующие субъекты, не обладающие статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, также вправе оказывать услуги по погребению.

Устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности, возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специальные службы, Закон о погребении в статьях 9 и 10 не исключает возможности выполнения деятельности любыми хозяйствующими субъектами, а предусматривает как безвозмездное оказание ритуальных услуг специализированной службой органа местного самоуправления, так и осуществление погребения за свой счет с последующим получением социального пособия. В последнем случае супругам, близким родственникам и другим лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего родственника, могут быть оказаны ритуальные услуги (в том числе услуги по погребению) любым лицом, оказывающим данного рода услуги и организующим свою деятельность в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения согласно статье 17 Закона о погребении (Письмо Федеральной антимонопольной службы России от 23.03.2007 № АК/3795 «О разъяснении применения антимонопольного законодательства»). Иные нормативные акты также не имеют ограничений по субъектам, которые вправе оказывать такие услуги. Оказание таких услуг образует рынок свободного обращения, на который не может быть ограничен доступ хозяйствующим субъектам (Определение Верховного Суда Российской Федерации от 20.03.2020 № 309-ЭС20-2109 по делу № А76-4117/2019).

То есть ритуальные услуги могут быть оказаны любым хозяйствующим субъектом на конкурентной основе.

Частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на 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.

Достаточным основанием для вывода о нарушении статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

В связи с наличием в действиях Совета депутатов признаков нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, Ленинградским УФАС России выдано Предупреждение (исх. № ПД/06/06 от 11.04.2022) Совету депутатов о необходимости прекращения, указанных действий (бездействия), путем внесения изменений с учетом действующего законодательства в Устав МКУ «Специализированная служба в сфере погребения и похоронного дела», принятый Решением Совета депутатов от 28.02.2017 № 334, а именно, исключением из подпункта 2 пункта 2.2 главы 2 Устава МКУ «Специализированная служба в сфере погребения и похоронного дела» следующих функций МКУ «Специализированная служба в сфере погребения и похоронного дела»: выполнение отдельных муниципальных функций органов местного самоуправления городского поселения в сфере организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения: организации родственных захоронений, семейных (родовых) захоронений и иных захоронений, а также предоставление ниши в стене скорби; предоставление земельного участка (места) для одиночного захоронения, родственных захоронений, семейных (родовых), почетных, воинских, братских (общих) захоронений, а захоронений в стенах скорби на объектах похоронного значения; выдача удостоверения о захоронении (подзахоронении) установленного образца; выдача разрешения на установку (замену) надмогильного сооружения (надгробия); подготовка предложений по перезахоронению останков умерших в соответствии с действующим законодательством; организация перезахоронений останков погибших при обнаружении старых военных и ранее неизвестных захоронений и обеспечение обозначения и регистрации места захоронения; ведение первичного учета всех видов захоронений (захоронений урн с прахом) в муниципальной электронной базе захоронений; ведение первичной регистрации установки и замены надмогильных сооружений (надгробий), а также иных работ, приводящих к изменению состояния и статуса захоронения в муниципальной электронной базе захоронений; проведение ежегодного мониторинга состояния организации похоронного дела на территории муниципального образования «Кузьмоловское городское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области.

Срок исполнения Предупреждения от 11.04.2022 № ПД/06/06 – до 16.05.2022.

Предупреждение от 11.04.2022 № ПД/06/06 Советом депутатов в срок, установленный антимонопольным органом, не выполнено.

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков

нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

Приказом № 189 от 30.05.2022 дело № 047/01/15-1413/2022 возбуждено в отношении Совета депутатов по признакам нарушения части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Определением О/06/61 от 14.06.2022 рассмотрение дела № 047/01/15-1413/2022 приостановлено в связи с обращением Совета депутатов в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области с заявлением о признании предупреждения № ПД/06/06 от 11.04.2022 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, выданного Ленинградским УФАС России, незаконным.

Арбитражным судом города Санкт-Петербурга и Ленинградской области возбуждено производство по делу А56-49471/2022.

Решением Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 05.10.2022 по делу А56-49471/2022 Совету депутатов в удовлетворении заявленных требований отказано.

Постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 31.01.2023 по делу А56-49471/2022 Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 05 октября 2022 года по делу А56-49471/2022 оставлено без изменения, апелляционная жалоба Совета депутатов муниципального образования «Кузьмоловское городское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области – без удовлетворения.

Постановлением Арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.05.2023 по делу А56-49471/2022 решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 05.10.2022 и постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 31.01.2023 по делу А56-49471/2022 оставлено без изменения, а кассационная жалоба Совета депутатов муниципального образования «Кузьмоловское городское поселение» Всеволожского района Ленинградской области – без удовлетворения.

Определением № АВ/2390/22 от 31.10.2022 рассмотрение дела № 047/01/15-1413/2022 возобновлено.

В процессе рассмотрения дела № 047/01/15-1413/2022 Ленинградским УФАС России установлено, что Советом депутатов принято Решение № 29 от 08.11.2022 об исключении из подпункта 2 пункта 2.2 главы 2 Устава МКУ «Специализированная служба в сфере погребения и похоронного дела» следующих функций МКУ «Специализированная служба в сфере погребения и похоронного дела»: выполнение отдельных муниципальных функций органов местного самоуправления городского поселения в сфере организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения: организации родственных захоронений, семейных (родовых) захоронений и иных захоронений, а также предоставление ниши в стене скорби; предоставление земельного участка (места) для одиночного захоронения, родственных захоронений, семейных (родовых), почетных, воинских, братских

(общих) захоронений, а захоронений в стенах скорби на объектах похоронного значения; выдача удостоверения о захоронении (подзахоронении) установленного образца; выдача разрешения на установку (замену) надмогильного сооружения (надгробия); подготовка предложений по перезахоронению останков умерших в соответствии с действующим законодательством; организация перезахоронений останков погибших при обнаружении старых военных и ранее неизвестных захоронений и обеспечение обозначения и регистрации места захоронения; ведение первичного учета всех видов захоронений (захоронений урн с прахом) в муниципальной электронной базе захоронений; ведение первичной регистрации установки и замены надмогильных сооружений (надгробий), а также иных работ, приводящих к изменению состояния и статуса захоронения в муниципальной электронной базе захоронений; проведение ежегодного мониторинга состояния организации похоронного дела на территории муниципального образования «Кузьмоловское городское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области.

При этом запись о внесении изменений в Устав не зарегистрирована в ЕГРЮЛ в связи с наложенным запретом на регистрационные действия.

На основании вышеизложенного, Комиссия, руководствуясь пунктом 3 части 1.1 статьи 47, статьей 48.1 Закона о защите конкуренции, приходит к выводу о необходимости квалифицировать действия Советом депутатов муниципального образования Кузьмоловское городское поселение Всеволожского муниципального района Ленинградской области, как нарушающие часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, а именно наделение МКУ «Специализированная служба в сфере погребения и похоронного дела» функциями, относящимися к функциям органов местного самоуправления и функциями хозяйствующего субъекта.