

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

О НАЗНАЧЕНИИ ДЕЛА О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА К РАССМОТРЕНИЮ

19 апреля 2021 года
Калининград

г.

Председатель Комиссии Калининградского УФАС России по рассмотрению дела № 039/01/15-406/2021 о нарушении антимонопольного законодательства

УСТАНОВИЛ:

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Калининградской области по результатам рассмотрения заявления (вх. № 8060 от 01.12.2020) индивидуального предпринимателя Дружкова Андрея Сергеевича (ИНН 391405142730, ОГРН 315392600024331) в отношении действий (бездействие) Окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» (ИНН 3918009186, КПП 391801001; 238530, Калининградская область, г. Зеленоградск, ул. Ленина, д. 20) при принятии Решения от 19.02.2016 № 34 «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ», установлено следующее.

Согласно части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Согласно пункту 17 части 1 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения отнесены к вопросам местного значения муниципального образования.

В соответствии с положениями статьи 18 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»:

- общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления;
- порядок деятельности общественных кладбищ определяется органами местного самоуправления.

Постановлением администрации муниципального образования «Зеленоградский городской округ» Калининградской области № 1707 от 05.08.2020 муниципальное автономное учреждение специализированная служба бытового обслуживания «Некрополь» определено специализированной службой по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ».

Решением окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» (первого созыва) № 34 от 19.02.2016 (далее – Решение № 34) утверждено Положение «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ», согласно пункту 1 которого указанное положение разработано в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», Санитарными правилами и нормами СанПиН 2.1.ю 2882-11, утвержденными Постановлением Главного Санитарного Врача РФ 28.06.2011 № 84, и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и устанавливает на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ» принципы регулирования отношений, связанных с погребением умерших (погибших), определяет порядок предоставления ритуальных услуг и содержания мест захоронения.

Согласно пункту 7 Решения № 34 Специализированная служба по вопросам похоронного дела создается в предусмотренных действующим гражданским законодательством Российской Федерации организационно-правовых формах.

В пункте 8 Решения № 34 предусмотрено, что основным видом деятельности специализированной службы является оказание услуг по погребению.

Пунктом 29 Решения № 34 установлено следующее: «По желанию заказчика со специализированной службой может быть заключен возмездный договор на выполнение комплекса работ по благоустройству места для захоронения умершего, в том числе создание семейных (родовых) захоронений на кладбищах как непосредственно при погребении умерших граждан, так и для будущих захоронений гробом или урной с прахом».

Согласно части 1 статьи 9 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О

погребении и похоронном деле» супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, гарантируется оказание на безвозмездной основе следующего перечня услуг по погребению:

- 1) оформление документов, необходимых для погребения;
- 2) предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения;
- 3) перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий);
- 4) погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).

Таким образом, исходя из положений пунктов 7, 8 и 29 Решения № 34 специализированная служба по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ» наделена Окружным Советом депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» полномочиями как по оказанию услуг в соответствии с гарантированным перечнем услуг по погребению, так и предоставляемых сверх указанного гарантированного перечня, то есть как на безвозмездной, так и на платной основе.

Следовательно, учитывая указанные положения Решения № 34 специализированная служба по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ» наделена полномочиями осуществлять деятельность, приносящую ей доход, на рынке предоставления ритуальных услуг.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах). В соответствии с пунктом 3 статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

На основании статьи 4 Федерального закона от 03.11.2006 г № 174-ФЗ «Об

автономных учреждениях» автономное учреждение создается для осуществления деятельности, направленной на достижение конкретных целей, которые закрепляются учредителем в соответствующем государственном (муниципальном) задании для учреждения. Именно в соответствии с таким заданием автономное учреждение и оказывает государственные (муниципальные) услуги. При этом, учредитель не только формирует задание для автономного учреждения, но и финансирует его выполнение с учетом расходов (часть 3 статьи 4 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», часть 4 статьи 69.2 Бюджетного кодекса РФ), в том числе на развитие автономных учреждений в рамках программ, утвержденных в установленном порядке. Финансовое обеспечение осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета и иных не запрещенных федеральными законами источников.

Предоставление муниципальному автономному учреждению в порядке, установленном действующим законодательством Российской Федерации, полномочий по осуществлению деятельности, доходы от которой поступают в местный бюджет, не свидетельствует о невозможности отнесения предприятия к хозяйствующим субъектам в понимании пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции и не освобождает при этом его учредителя (орган местного самоуправления) от соблюдения запретов, предусмотренных статьей 15 Закона о защите конкуренции.

Пунктом 3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

Несмотря на то, что перечень вопросов местного значения определен главой 3 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», реализация указанных полномочий должна осуществляться с соблюдением запретов, установленных Законом о защите конкуренции.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных

федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено федеральными законами.

В соответствии с пунктом 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

Таким образом, муниципальное автономное учреждение, хотя и является хозяйствующим субъектом в смысле нормы пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции, но может быть создано для осуществления отдельных функций органа власти, связанных с обеспечением его деятельности. Следовательно, муниципальное автономное 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 муниципальное автономное учреждение, наделенное функциями органа власти, получит преимущества в сравнении с другими хозяйствующими субъектами, действующими на том же товарном рынке.

Деятельность по оказанию ритуальных услуг, в том числе услуг по погребению, осуществляется на конкурентном рынке. При этом, товаром на данном рынке выступают как услуги, оплачиваемые за счет средств родственников умерших, так и услуги, стоимость которых возмещается специализированной службе из средств соответствующего бюджета.

Системный анализ норм Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» показывает, что услуги по погребению могут быть оказаны любым хозяйствующим субъектом, осуществляющим деятельность на рынке предоставления ритуальных услуг, а органы местного самоуправления и специализированные службы не вправе препятствовать лицам, исполняющим волеизъявление умершего, либо иным лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, в выборе исполнителя для оказания ритуальных услуг, а также препятствовать хозяйствующим субъектам осуществлять деятельность в сфере предоставления ритуальных услуг. Статус специализированной службы не предоставляет

хозяйствующему субъекту каких-либо преимуществ, равно как и отсутствие у хозяйствующего субъекта такого статуса не препятствует осуществлению деятельности по организации похорон и оказанию всего спектра связанных с ними услуг.

Из вышеизложенного следует, что действия Окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» по включению пункта 29 в Решение окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» (первого созыва) от 19.02.2016 № 34 могут привести к ограничению конкуренции на рынке оказания ритуальных услуг, что подпадает под запреты, предусмотренные частями 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В связи с изложенным выше Калининградское УФАС России делает вывод о том, что в вышеуказанных действиях Окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» усматриваются признаки нарушения частей 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В силу части 1 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения (далее - предупреждение).

Предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, в случае выявления признаков нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 Закона о защите конкуренции (часть 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции).

На основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции 16.02.2021 Калининградским УФАС России в адрес Окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» в связи с наличием в действиях, выразившихся в принятии Решения Окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ»

№ 34 от 19.02.2016, предусматривающего возможность осуществления специализированной службой по вопросам похоронного дела на территории Зеленоградского городского округа деятельности, услуг, работ вне гарантированного перечня услуг по погребению, предусмотренного Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных частями 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выдано предупреждение № 039/01/15-141/2021 о необходимости **в срок до 15 апреля 2021 года** прекратить указанные нарушения путем исключения из Решения Окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» от 19.02.2016 № 34 пункта 29 главы 6 и дополнения пункта 8 главы 4 указанного Решения после слов «оказание услуг по погребению» словами: «в рамках гарантированного перечня услуг по погребению».

В соответствии с частью 6 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган должен быть уведомлен о выполнении предупреждения в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

06.04.2021 в адрес Калининградского УФАС России от Окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» поступило письмо (вх. № 2402 от 06.04.2021) о том, что предупреждение № 039/01/15-141/2021 от 16.02.2021 Окружным Советом депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» не выполнено.

Калининградским УФАС России установлено, что меры, направленные на исключение из Решения от 19.02.2016 № 34 «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ» положений о возможности осуществления специализированной службой по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ» - муниципальным автономным учреждением специализированной службой бытового обслуживания «Некрополь» деятельности, услуг, в том числе работ, функций, вне гарантированного перечня услуг по погребению, предусмотренного Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», Окружным Советом депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» не выполнены.

Таким образом, Окружной Совет депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» предупреждение № 039/01/15-141/2021 от 16.02.2021 в установленный срок не выполнил.

Согласно части 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.

Учитывая вышеизложенное, Председатель Комиссии Калининградского УФАС России усматривает в действиях Окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» признаки нарушения частей 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного издан приказ Калининградского УФАС России от 19.04.2021 № 43 о возбуждении дела № 039/01/15-406/2021 по признакам нарушения Окружным Советом депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» частей 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь частью 13 статьи 44 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», председатель Комиссии Калининградского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства

ОПРЕДЕЛИЛ:

1. Назначить дело № 039/01/15-406/2021 к рассмотрению на **«12» мая 2021 года** на **11 часов 00 минут** по адресу: ул. Барнаульская, 4, г. Калининград, 236006.

2. Привлечь к участию в рассмотрении дела № 039/01/15-406/2021 в качестве:

- **ответчика:** Окружной Совет депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» (ИНН 3918009186, КПП 391801001; 238530, Калининградская область, г. Зеленоградск, ул. Ленина, д. 20);

- **заявителя:** индивидуального предпринимателя Дружкова Андрея Сергеевича (ИНН 391405142730, ОГРН 315392600024331).

3. **Ответчику** представить в Калининградское УФАС России в срок до **«29» апреля 2021 года** письменное изложение позиции по существу настоящего дела.

Председатель Комиссии
Д

А.В.

Члены Комиссии:

Н.С. И

Ю.А. З