

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 055/01/15-781/2021

о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения

АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

30.07.2021

г. Омск

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Омской области (далее – Омское УФАС России) поступило заявление депутата Совета Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области о нарушении Администрацией Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области (далее – Администрация) антимонопольного законодательства, выразившегося, по мнению Заявителя, в заключении договора на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области, оказанию ритуальных услуг, связанных с погребением, на территории соответствующих кладбищ от 31.07.2020 (далее – договор от 31.07.2020), а также дополнительного соглашения от 07.10.2020 к договору от 31.07.2020.

При рассмотрении заявления депутата Совета Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области Омским УФАС России установлено следующее.

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно, является необходимой формой осуществления власти народа, составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения (статья 12, часть 2 статьи 3, часть 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации).

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, государственные гарантии его осуществления устанавливает Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон об общих принципах организации местного самоуправления).

Исходя из положений части 1 статьи 37 Закона об общих принципах организации местного самоуправления местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Пунктом 22 части 1 статьи 14 Закона об общих принципах организации местного самоуправления *организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения сельского поселения.*

Статья 17 Закона об общих принципах организации местного самоуправления содержит перечень полномочий, которыми обладают органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения, не являющийся исчерпывающим, поскольку по вопросам, отнесенным в соответствии со статьями 14, 15 и 16 названного закона к вопросам

местного значения, федеральными законами, уставами муниципальных образований также могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления по решению указанных вопросов местного значения (подпункт 9 части 1, часть 1.1 статьи 17).

При этом из положений части 3 статьи 17 и части 1 статьи 2 Закона об общих принципах организации местного самоуправления следует, что *решение вопросов местного значения осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления.*

08.07.2020 между Администрацией и ИП <...> по результатам проведения электронного аукциона (извещение № 0152300028220000001 опубликовано в единой информационной системе в сфере закупок 15.06.2020) был заключен муниципальный контракт № 01-20/7254 на выполнение работ и оказание услуг по благоустройству кладбищ на территории Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области на общую сумму 125 000 рублей (далее – муниципальный контракт от 08.07.2020).

Согласно приложению № 1 к муниципальному контракту от 08.07.2020 (техническое задание) срок выполнения работ и оказания услуг:

– начало: выполнения работ и оказания услуг – с момента подписания контракта, но не ранее, чем 01.07.2020;

– окончание: 31.12.2022.

Место выполнения работ и оказания услуг: территории кладбищ, расположенных в границах Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области:

а) кладбище д. Приветная Омского района Омской области;

б) кладбище с. Лузино Омского района Омской области;

в) кладбище п. Пятилетка Омского района Омской области;

г) кладбище д. Петровка Омского района Омской области.

Характеристики выполняемых работ и оказываемых услуг указаны в таблице № 1.

Таблица № 1

Характеристики выполняемых работ и оказываемых услуг

№ п/п	Наименование услуги
1.	Поддержание в чистоте и порядке территории кладбищ, площадки для сбора мусора, в том числе:
1.1	Своевременная уборка мусора на территории кладбищ.
2.	Уход за зелеными насаждениями:
2.1	выпилка сухих и аварийных деревьев, выкорчевка пней, не менее 5 деревьев диаметром не менее 20 см.
3.	Механизированная и ручная очистка снега и наледи, посыпка песком:
3.1	Подъездных дорог к кладбищу и дорог, расположенных на территории кладбищ:

	<p>1. Кладбище д. Приветная Омского района Омской области – общая протяженность 2431 м.</p> <p>2. Кладбище с. Лузино Омского района Омской области - общая протяженность 430 м.</p> <p>3. Кладбище п. Пятилетка Омского района Омской области - общая протяженность 330 м.</p> <p>4. Кладбище д. Петровка Омского района Омской области - общая протяженность 726 м.</p>
3.2	<p>Автомобильных парковок, разворотных площадок:</p> <p>1. Кладбище д. Приветная Омского района Омской области – площадь 2370 м²</p> <p>2. Кладбище с. Лузино Омского района Омской области – площадь 200 м²</p> <p>3. Кладбище п. Пятилетка Омского района Омской области – площадь 300 м²</p> <p>4. Кладбище д. Петровка Омского района Омской области – площадь 300 м²</p>
3.3	<p>Обеспечение песком для посыпки дорог,</p> <p>Общий объем: 10 тонн</p>
4.	<p>Содержание и текущий ремонт имущества, находящегося на кладбище (ограждений кладбищ), включает в себя ремонт, поддержание в исправном состоянии, ремонт в случае порчи и износа, покраску.</p>

На основании статей 447-449 Гражданского кодекса Российской Федерации, решения Совета Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области от 24.02.2010 № 8 «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг, погребении, похоронного дела и содержании мест погребения (кладбищ) на территории Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области» Администрацией 18.06.2020 принято постановление № 60 «О конкурсе на право заключения договора на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области, оказанию ритуальных услуг, связанных с погребением, на территории соответствующих кладбищ» (далее – Постановление № 60).

Постановлением № 60 постановлено, в том числе:

1) до 01.09.2020 провести конкурс на право заключения договора на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области, оказанию ритуальных услуг, связанных с погребением, на территории соответствующих кладбищ (далее – конкурс);

2) утвердить:

– перечень кладбищ Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области для заключения договора на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации, оказанию ритуальных услуг, связанных с погребением, в отношении которых проводится конкурс, согласно приложению № 1 к Постановлению № 60 (кладбище д. Приветная Омского района Омской области, кладбище с. Лузино Омского района Омской области, кладбище п. Пятилетка Омского района Омской области, кладбище д. Петровка

Омского района Омской области);

– порядок проведения конкурса на право заключения договора на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области, оказанию ритуальных услуг, связанных с погребением, на территории соответствующих кладбищ согласно приложению № 2 к Постановлению № 60.

Распоряжением Администрации от 18.06.2020 № 17 «Об утверждении конкурсной документации» утверждена документация о проведении конкурса на право заключения договора на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области, оказанию ритуальных услуг, связанных с погребением, на территории соответствующих кладбищ (далее – конкурсная документация).

В соответствии с порядком проведения конкурса на право заключения договора на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области, оказанию ритуальных услуг, связанных с погребением, на территории соответствующих кладбищ, утвержденным Постановлением № 60, и конкурсной документацией на официальном сайте Администрации www.luzino55.ru в разделе «аукционы и конкурсы», а также в газете «Омский муниципальный вестник» № 25 (613) от 18.06.2020 опубликовано извещение о проведении Конкурса.

31.07.2020 по результатам проведения Конкурса между Администрацией и ИП <...> заключен договор на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области, оказанию ритуальных услуг, связанных с погребением, на территориях соответствующих кладбищ (далее – договор от 31.07.2020).

Согласно пункту 1.1 договора от 31.07.2020 исполнитель (ИП <...>) своими силами и за счет своих средств осуществляет выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ на территории Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области.

В соответствии с пунктом 1.2 договора от 31.07.2020 муниципальный заказчик (Администрация) поручает исполнителю (ИП <...>) организовать оказание населению ритуальных услуг, связанных с погребением на территории кладбищ.

Требования к ежегодным работам и услугам по содержанию, эксплуатации и благоустройству соответствующего кладбища, выполняемых силами и за счет средств исполнителя установлены приложением № 1 «техническое задание», являющимся неотъемлемой частью договора (пункт 1.3 договора от 31.07.2020).

Согласно приложению № 1 к договору от 31.07.2020 срок выполнения работ, оказания услуг:

– начало: 31.07.2020;

– окончание: 31.07.2027.

Место выполнения работ и оказания услуг: территории кладбищ, расположенных в границах Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области:

а) кладбище д. Приветная Омского района Омской области;

б) кладбище с. Лузино Омского района Омской области;

в) кладбище п. Пятилетка Омского района Омской области;

г) кладбище д. Петровка Омского района Омской области.

Требования по ежегодным работам и услугам по содержанию, эксплуатации и благоустройству кладбищ, выполняемых силами и средствами и за счет средств исполнителя указаны в таблице № 2.

Таблица № 2

Требования по ежегодным работам и услугам по содержанию, эксплуатации и благоустройству кладбищ

№ п/п	Наименование услуги
1.	Поддержание в чистоте и порядке территории кладбищ, ритуальных площадок и захоронений, площадки для сбора мусора, в том числе:
1.1	Уборка, сбор бытового мусора и ритуальных принадлежностей пришедших в негодность в специально отведенное место
1.2	Уход за зелеными насаждениями: подрезка деревьев и кустарников с дальнейшей утилизацией порубочных остатков
1.3	Уход за зелеными насаждениями
1.4	Скос травы в межквартальных проездах и утилизация скошенной массы
2.	Механизованная и ручная очистка снега и наледи, посыпка песком:
2.1	межквартальных дорог, расположенных на территории кладбищ
2.2	проходов между захоронениями
3.	Оказание дополнительных хозяйственных работ и услуг посетителям:
3.1	Обеспечение технической водой посетителей кладбищ
3.2	Предоставление посетителям напрокат инвентаря для ухода за захоронениями, не менее 10 единиц инвентаря ежедневно
3.3	Расчистка территории для подготовки мест захоронения
4.	Содержание и текущий ремонт имущества, находящегося на кладбище (ограждений кладбищ, заброшенных надгробных сооружений и т.д.)
4.1	Техническое оснащение территории кладбищ (в том числе установка/размещение информации, памяток, правил, указателей и т.д.)
4.2	Контроль со соблюдением посетителями кладбища правил посещения кладбища и нахождения на кладбище, соблюдения исполнения посетителями порядка деятельности кладбища, определенными действующими НПА, положения об организации похоронного дела
4.3	Обеспечение сохранности имущества, находящегося на территории кладбища
4.4	Обеспечения песком для посыпки дорог и дорожек и для нужд граждан при уходе за захоронениями
4.5	Оказание содействия (технической и иной помощи) Заказчику в регистрации захоронений, регистрации надгробий и других элементов на месте захоронения, инвентаризации мест захоронений (кладбищ, захоронений, иного имущества, расположенного на территории кладбищ)
4.6	Оказание содействия (технической и иной помощи) Заказчику в определении места для отвода мест для захоронений в соответствии с установленной нормой отвода

	<i>земельного участка и справками-разрешениями Администрации поселения и установке номера захоронения, контроле за соблюдением правил подготовки места захоронения (расположение, площадь, схема, глубина)</i>
5.	Обеспечивать охрану территорий кладбищ (круглосуточно)
6.	Дополнительные услуги по обслуживанию и содержанию территорий кладбищ
6.1	Ежегодная обработка территорий кладбищ от клеща 1 раз/год
6.2	Высадка хвойных и кустарных растений не менее 5 ед./год
6.3	Улучшение транспортной доступности мест захоронений: планировка, отсыпка внутренних дорог, обустройство тротуаров
6.4	Обустройство мест отдыха посетителей. в том числе установку лавочек, общественных туалетов и т.д.
7.	<i>Обеспечение технической помощи при проведении инвентаризации, паспортизации захоронений</i>
8.	Обеспечение часовни свечами, поддержание в исправном состоянии и чистоте

В соответствии с пунктом 1.5 договора от 31.07.2020 муниципальный заказчик (Администрация) осуществляет контроль за надлежащим исполнением работ и услуг по содержанию и эксплуатации объектов, оказанием ритуальных услуг и иных услуг, связанных с погребением, в соответствии с договором.

07.10.2020 Администрация и ИП <...> заключили дополнительное соглашение к договору от 31.07.2020 (далее – дополнительное соглашение от 07.10.2020), в соответствии с пунктом 1 которого стороны согласовали размещение технических и бытовых зданий и/или помещений на территориях кладбищ Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области или в непосредственной близости к такой территории.

Согласно пункту 3 дополнительного соглашения от 07.10.2020 муниципальный заказчик (Администрация) наделил исполнителя (ИП <...>) следующими правами/полномочиями:

- прием заявлений о ведении книг по утвержденной форме;
- учет и регистрация захоронений;
- регистрация надмогильных сооружений;
- регистрация семейных (родовых) захоронений;
- согласование/отвод земельных участков на территории кладбищ для захоронения тел (останков) умерших, погибших, создания семейных родовых захоронений;
- выдача разрешений на захоронение тел (останков) умерших, погибших;
- согласование и выдача разрешений на установку/реконструкцию надмогильных сооружений.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) законодательство Российской Федерации о погребении и похоронном деле состоит из Закона о погребении и принимаемых в соответствии с ним других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Из положений частей 4, 5 статьи 16 Закона о погребении следует, что предоставление

земельного участка для размещения места погребения должно осуществляться органами местного самоуправления.

Статьями 18, 25 Закона о погребении предусмотрено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, а организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

Из системного толкования статей 18, 25 Закона о погребении следует, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, порядок их деятельности, определяется органами местного самоуправления.

Таким образом, выделение земельных участков для захоронения, учет и регистрация захоронений, регистрация надгробных сооружений, регистрация семейных (родовых) захоронений, выдача разрешений на захоронение тел (останков) умерших, погибших, должны осуществляться органами местного самоуправления.

Реализация требований статьи 18 Закона о погребении исключает возможность передачи отдельным хозяйствующим субъектам полномочий органа местного самоуправления в части организации похоронного дела.

Аналогичная правовая позиция отражена в Постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 23.09.2014 № Ф09-6512/14 по делу № А07-838/2014.

Постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 30.05.2016 по делу № А79-6409/2015 установлено, что передача хозяйствующему субъекту функции по отводу каждого земельного участка под захоронение действующим законодательством не предусмотрена.

Постановлением ФАС Северо-Западного округа от 31.05.2012 по делу № А13-5947/2011 установлено, что к полномочиям органов местного самоуправления помимо выделения земельного участка под кладбище относится также и предоставление отдельного участка на территории общественного кладбища.

Кроме того, содержание территорий кладбищ, в том числе поддержание в чистоте и порядке территории кладбищ, ритуальных площадок и захоронений, площадки для сбора мусора, механизированная и ручная очистка снега и наледи, посыпка песком, направлено на обеспечение потребностей муниципального образования в услугах, необходимых для решения вопросов местного значения, функций и полномочий органа местного самоуправления. Следовательно, выполнение данных работ необходимо для муниципальных нужд и выбор хозяйствующего субъекта, выполняющего данные работы, должен производиться в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Выполнение таких работ за счет собственных средств индивидуального предпринимателя, отсутствие в местном бюджете средств, предусмотренных на выполнение работ по содержанию кладбищ, не исключают того, что необходимость осуществления указанных мероприятий относится к потребностям муниципального образования, то есть к муниципальным нуждам.

Принятие нормативного правового акта (Постановление № 60), регламентирующего порядок проведения конкурса на право заключения договора на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области, оказанию ритуальных услуг, связанных с погребением, на территории соответствующих кладбищ, не соответствует положениям действующего законодательства.

Статья 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) устанавливает запрет на акты и действия (бездействие)

органов местного самоуправления, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещает органам местного самоуправления наделять хозяйствующий субъект функциями и правами указанного органа.

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.

Хозяйствующий субъект в понимании Закона о защите конкуренции – это 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 (пункт 5 статьи 4).

Таким образом, Омским УФАС России установлено, что договор от 31.07.2020, а также дополнительное соглашение от 07.10.2020, содержат положения, предусматривающие наделение ИП <...> функциями органа местного самоуправления, что содержит в себе признаки нарушения, предусмотренного частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии со статьей 39.1 Закона о защите конкуренции Омское УФАС России

предупреждает

Администрацию Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области о необходимости прекращения вышеуказанных действий путем:

– отмены постановления Администрации Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области от 18.06.2020 № 60 «О конкурсе на право заключения договора на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области, оказанию ритуальных услуг, связанных с погребением, на территории соответствующих кладбищ»;

– выполнения действий, направленных на расторжение договора на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области, оказанию ритуальных услуг, связанных с погребением, на территориях соответствующих кладбищ от 31.07.2020.

Настоящее предупреждение подлежит исполнению в течение 10 календарных дней со дня получения настоящего предупреждения.

О выполнении настоящего предупреждения Администрации Лузинского сельского поселения Омского муниципального района Омской области необходимо сообщить в Омское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, с приложением подтверждающих документов.

Временно исполняющий обязанности
руководителя управления

<...>