

Ответчик:

Администрация
муниципального образования
Всеволожский муниципальный
район Ленинградской области

Заинтересованные лица:

Калитиевский А.А.

Трынкова А.С.

Лигина О.М.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА № 047/01/15-03/2021

«10» марта 2022 года
Санкт-Петербург

г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

рассмотрев дело № 047/01/15-03/2021 в отношении Администрации муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области (далее – Администрация) по признакам нарушения частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

в присутствии представителей сторон по доверенностям:

Администрации: ..,

Калитиевского А.А.: ..,

Лигиной О.М.: ..,

в отсутствие представителей Трынковой А.С. (уведомлена надлежащим образом),

руководствуясь статьей 48.1 Закона о защите конкуренции,

УСТАНОВИЛА:

1. В Управление Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области поступило заявление Калитиевского А.А. (вх. № 15484 от 11.12.2020) по вопросу соблюдения антимонопольного законодательства при организации оказания ритуальных услуг на территории муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области.

При рассмотрении заявления Калитиевского А.А. Ленинградским УФАС России установлено, что решением совета депутатов муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области № 81 от 23.11.2017 муниципальное предприятие «Ритуальные услуги» Всеволожского района Ленинградской области преобразовано в Муниципальное бюджетное учреждение «Ритуальные услуги» Всеволожского муниципального района Ленинградской области (далее – МБУ «Ритуальные услуги»). Указанным решением установлены следующие основные цели деятельности МБУ «Ритуальные услуги»: оказание услуг населению по погребению, включая гарантированный перечень услуг, в том числе оформление документов, необходимых для погребения, предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения; перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий); погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом), а также осуществление функций специализированной организации по вопросам похоронного дела.

В соответствии со сведениями из единого государственного реестра

юридических лиц основным видом деятельности учреждения является организация похорон и представление связанных с ними услуг (код общероссийского классификатора видов экономической деятельности ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) – 96.03).

Постановлением администрации муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области № 3419 от 21.12.2017 утвержден Устав МБУ «Ритуальные услуги» (далее – Устав). В соответствии с пунктом 1.3 Устава учреждение является некоммерческой организацией и действует в соответствии с Уставом. Пунктом 2.4 Устава установлено, что «...учреждение вправе сверх установленного муниципального задания, а также в случаях, определенных действующим законодательством, в пределах установленного муниципального задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к основным видам деятельности Учреждения, предусмотренным настоящим Уставом, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых, при оказании одних и тех же услуг, условиях... Учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность при условии, что виды такой деятельности указаны в настоящем Уставе». Пунктом 2.5 Устава определен следующий перечень видов деятельности МБУ «Ритуальные услуги»:

- 1) реализация предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сфере организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения;
- 2) осуществление функций специализированной службы по вопросам похоронного дела;
- 3) определение возможности исполнения волеизъявления умершего о погребении его тела (останков) или праха на указанном им месте погребения с учетом места смерти, наличия на указанном им месте погребения свободного участка земли, а также с учетом заслуг умершего перед обществом и государством;
- 4) оказание услуг населению по погребению, включая гарантированный перечень услуг, в том числе:
- 5) оформление документов, необходимых для погребения,
- 6) предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения;
- 7) перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий);
- 8) погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом);
- 9) погребение умерших (погибших), не имеющих супруга, близких родственников, иных родственников, либо законного представителя умершего;

- 10) погребение умерших, личность которых не установлена органами внутренних дел в определенные законодательством Российской Федерации сроки;
- 11) благоустройство существующих и обустройство новых кладбищ;
- 12) производство строительно-монтажных работ объектов бытового и коммунального назначения;
- 13) учет захоронений;
- 14) выделение мест под захоронение, само захоронение;
- 15) погребальные услуги;
- 16) изготовление гробов, памятников, надгробий, оград, иных предметов обустройства мест захоронений;
- 17) организация службы по круглосуточному вывозу в морг тел умерших внебольничных условий;
- 18) транспортные услуги по доставке тел к месту захоронения;
- 19) содействие в работе судебно-медицинской экспертизы;
- 20) содержание мест захоронения, их благоустройство,
- 21) производство и реализация ритуальных принадлежностей;
- 22) проведение проектно-изыскательских работ по размещению мест захоронения, в том числе под кладбища;
- 23) прочие ритуальные услуги.

Также постановлением администрации муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области № 2052 от 10.07.2020 установлена стоимость следующих платных услуг, оказываемых МБУ «Ритуальные услуги»:

- рытье могилы для гроба и захоронение;
- рытье могилы и захоронение урны с прахом;
- снятие надмогильных сооружений;
- доставка надмогильных сооружений;
- установка и изготовление надмогильных сооружений;
- высечка и окраска знаков, эмблем;
- вскрытие могилы и изъятие останков умершего (эксгумация);

- транспортные услуги;

- прочие услуги по захоронению (установка фото на эмали или керамике в гнездо для фотографии, восстановление запавшей могилы с временным надмогильным сооружением, оформление лапником места погребения гроба и другие согласно перечню).

Таким образом, МБУ «Ритуальные услуги» является некоммерческой организацией и осуществляет деятельность по оказанию ритуальных и связанных услуг на коммерческой основе (рытье могилы, изготовление, доставка, установка и снятие надмогильных сооружений, транспортные услуги и др.), следовательно, в соответствии с пунктом 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции является хозяйствующим субъектом, участником товарного рынка оказания услуг по погребению и иных связанных с ними услуг (ритуальных услуг) на территории Всеволожского района Ленинградской области.

Постановлением администрации муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области № 1351 от 27.04.2020 утвержден административный регламент по предоставлению муниципальной услуги по выдаче разрешений на захоронение (перезахоронение) и подзахоронение на гражданских кладбищах муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области.

В соответствии с пунктом 2.3 указанного административного регламента МБУ «Ритуальные услуги» осуществляет следующие функции:

- выдача разрешения на захоронение умершего в могилу (на помещение урны с прахом в могилу);
- выдача разрешения на захоронение умершего в родственное место захоронения, на участке в пределах ограды родственного места захоронения;
- выдача разрешения на перезахоронение;
- отказ в выдаче указанных разрешений.

При этом в соответствии с пунктом 5.1 данного регламента контроль за оказанием вышеуказанных услуг осуществляет директор МБУ «Ритуальные услуги».

Также постановлением администрации муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области № 1352 от 27.04.2020 утвержден административный регламент по предоставлению муниципальной услуги по организации ритуальных услуг на гражданских кладбищах муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области.

В соответствии с данным регламентом МБУ «Ритуальные услуги» осуществляет выдачу удостоверений о захоронении, выдачу справок о произведенных захоронениях или об их отсутствии, содержание мест под захоронение.

В соответствии с пунктом 2.1 указанного регламента:

«Наименование муниципальной услуги «Организация ритуальных услуг».

При предоставлении муниципальной услуги осуществляется взаимодействие с организациями, оказывающими ритуальные услуги.

Ритуальные услуги включают в себя:

- прием заказа и заключение договора на организацию похорон;
- оформление документов, необходимых для погребения;
- предоставление и доставку похоронных принадлежностей по месту нахождения умерших, транспортировку тела (останков) умершего на кладбище;
- погребение и перезахоронение;
- транспортировку тел умерших граждан для судебно-медицинских исследований в морг;
- содержание мест захоронения».

В силу пункта 1.2.2 вышеуказанного административного регламента структурным подразделением, ответственным за предоставление муниципальной услуги, является МБУ «Ритуальные услуги».

Так, учреждение выдает разрешения на организацию ритуальных услуг на основании представленного договора на оказание услуг по погребению «либо доверенности – для агентов».

При этом частью 1 статьи 15 Закона 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, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

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, если иное не установлено Федеральным законом от 30 октября 2007 года № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта», Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

В связи с наличием в действиях (бездействии) Администрации признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных частями 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившихся в наделении МБУ «Ритуальные услуги» властно-распорядительными функциями органа местного самоуправления на территории муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области и полномочиями по оказанию ритуальных услуг в качестве хозяйствующего субъекта на указанной территории, что может привести к созданию данному хозяйствующему субъекту необоснованных преимуществ осуществления предпринимательской деятельности на рынке ритуальных и связанных с ними услуг, Ленинградским УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции Администрации выдано предупреждение (исх. № Пр/03/01-13 от 29.03.2021, далее – Предупреждение) о необходимости прекращения указанных действий (бездействия) путем принятия в установленном порядке мер по исключению из пункта 1.2.2 административного регламента по предоставлению муниципальной услуги по выдаче разрешений на захоронение (перезахоронение) и подзахоронение на гражданских кладбищах муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области, учрежденного Постановлением администрации муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области № 1351 от 27.04.2020 слов «Структурным подразделением, ответственным за предоставление муниципальной услуги, является Муниципальное бюджетное учреждение «Ритуальные услуги» Всеволожского муниципального района Ленинградской области», из административного регламента по предоставлению муниципальной услуги по организации ритуальных услуг на гражданских кладбищах муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области, утвержденного постановлением администрации муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области № 1352 от 27.04.2020, положений, предусматривающих наличие у МБУ «Ритуальные услуги»

полномочий по выдаче разрешений на организацию ритуальных услуг, абзацев 1, 3, 13, 14 пункта 2.5 Устава МБУ «Ритуальные услуги» с целью исключения совмещения функций органа местного самоуправления и хозяйствующего субъекта, а также путем принятия мер по устранению размещения объявлений, иной опубликованной информации об исключительном праве МБУ «Ритуальные услуги» оказывать услуги по погребению на территории муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области в срок до 01.06.2021.

28.05.2021 (вх. № 6051) в адрес Ленинградского УФАС России от Администрации поступило письмо о выполнении Предупреждения в части исключения из административного регламента по предоставлению муниципальной услуги по организации ритуальных услуг на гражданских кладбищах муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области, утвержденного постановлением администрации муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области № 1352 от 27.04.2020, положений, предусматривающих наличие у МБУ «Ритуальные услуги» полномочий по выдаче разрешений на организацию ритуальных услуг, а также в части устранения размещения объявлений, иной опубликованной информации об исключительном праве МБУ «Ритуальные услуги» оказывать услуги по погребению на территории муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области. Дополнительно в указанном письме Администрация изложила позицию об отказе от выполнения Предупреждения в остальной части, поскольку в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные бюджетные учреждения для оказания (выполнения) физическим и юридическим лицам муниципальных услуг (работ) в определенных сферах.

В связи с тем, что изложенная позиция не свидетельствует об отсутствии возможности исполнить Предупреждение, а также не устанавливает отсутствие в действиях Администрации признаков нарушения частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции при организации оказания ритуальных услуг на территории муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области, на основании части 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции приказом от 15.06.2021 № 288/1 о возбуждении дела № 047/01/15-03/2021 и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Администрацией частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции возбуждено дело Ленинградским УФАС России № 047/01/15-03/2021.

Определением № О/04/18 от 05.07.2021 дело назначено к рассмотрению на 10.08.2021.

Поскольку в Ленинградское УФАС России также поступили заявления

Трынковой А.С. (вх. № 16144 от 28.12.2020), Лигиной О.М. (вх. № 16137 от 28.12.2020), указанные лица также привлечены к рассмотрению дела № 047/01/15-03/2021 в качестве заинтересованных лиц.

2. 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 о местном самоуправлении) 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 о местном самоуправлении 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 статье 3 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» от 12.01.1996 № 8-ФЗ (далее – Закон о погребении) под погребением понимаются 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).

В силу части 2 статьи 25 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.

Следовательно, нормами Закона о местном самоуправлении и Закона о погребении предусматривается возможность для органов местного самоуправления по созданию специализированной службы по вопросам похоронного дела, на которую в силу требований части 1 статьи 9 Закона о погребении возлагаются обязанности по выполнению (оказанию) определенного законодательством перечня работ (услуг).

В соответствии с частью 1 статьи 9 Закона о погребении в гарантированный перечень услуг по погребению входит:

- 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, Закон о погребении содержит исчерпывающий перечень функций специализированных служб по вопросам похоронного дела.

Вместе с тем, системный анализ норм Закона о погребении свидетельствует о том, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности, возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, Закон о погребении не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями.

Из указанного следует, что деятельность хозяйствующих субъектов в сфере погребения и похоронного дела должна осуществляться в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства с соблюдением организационных и правовых основ защиты конкуренции в части недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации.

Согласно пункту 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции конкуренция – соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем 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).

Хозяйствующий субъект – 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 Закона о защите конкуренции).

Вместе с тем, статьей 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации.

Ленинградским УФАС России установлено, что в соответствии с постановлениями Администрации № 1351, 1352 от 27.04.2020, Уставом МБУ «Ритуальные услуги» предоставлено право на осуществление разрешительно-согласовательной деятельности, что свидетельствует о наделении указанного учреждения властно-распорядительными функциями, а именно: реализация предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сфере организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения; определение возможности исполнения волеизъявления умершего о погребении его тела (останков) или праха на указанном им месте погребения; учет захоронений; выделение мест под захоронение; выдача разрешения на захоронение умершего в могилу (на помещение урны с прахом в могилу); выдача разрешения на захоронение умершего в родственное место захоронения, на участке в пределах ограды родственного места захоронения; выдача разрешения на перезахоронение; отказ в выдаче указанных разрешений; выдача разрешений на организацию ритуальных услуг.

При этом МБУ «Ритуальные услуги» является хозяйствующим субъектом и оказывает ритуальные услуги, стоимость которых установлена постановлением Администрации № 2051 от 10.07.2020.

Из указанного следует, что, лица, взявшие на себя обязанность по захоронению умерших, в том числе хозяйствующие субъекты, поставлены в зависимость от волеизъявления МБУ «Ритуальные услуги», а принятие учреждением соответствующих решений в рамках предоставленных полномочий имеет правовое значение и влечет последствия для хозяйствующих субъектов, состоящих в конкурентных отношениях с ним.

Пунктами 1 и 4 статьи 18 Закона о погребении установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, данные органы также определяют порядок деятельности общественных кладбищ.

Согласно пункту 2 статьи 25 и пункту 1 статьи 29 Закона о погребении организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

Из изложенного следует, что ведение дел, управление делами, осуществление руководства делами на общественных кладбищах, организация похоронного дела отнесены Законом о погребении к функции (полномочиям) органа местного самоуправления.

В силу толкования Закона о погребении, изложенного в постановлениях Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.09.2008 № 12027/07 по делу № А33-9227/2006 и от 18.05.2011 № 17206/10 по делу № А76-6041/2010, Определении Верховного Суда Российской Федерации от 27.04.2017 № 301-КГ17-4039 по делу № А31-2970/2016, постановлении Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 02.10.2018 по делу № А45-23312/2017, признанного законным Определением Верховного Суда Российской Федерации от и 22.01.2019 № 304-КГ18-23409, Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 25.07.2018 № 9-АПГ18-9, постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 23.09.2014 по делу № А07-838/2014 предоставление (отвод) участка земли под захоронение, выдача разрешений на захоронение, ведение учетно-регистрационной работы и др. относятся к административно-распорядительным полномочиям органа местного самоуправления.

Таким образом, нахождение организации похоронного дела в ведении хозяйствующего субъекта и осуществление последним властно-распорядительных функций противоречит законодательству о похоронном деле.

Пунктом 19 статьи 3 Устава муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области определено, что содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг относятся к вопросам местного значения муниципального района. В соответствии со статьей 26 Устава муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области «Администрация наделяется настоящим Уставом и решениями совета депутатов полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципального образования федеральными и законами Ленинградской области».

Предоставление вышеуказанных муниципальных услуг, согласно административным регламентам, осуществляется администрацией муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области. Структурным подразделением, ответственным за предоставление муниципальной услуги, является МБУ «Ритуальные услуги» (в редакции на момент возбуждения дела № 047/01/15-03/2021).

Между тем, МБУ «Ритуальные услуги» по своей организационно-правовой форме не является органом местного самоуправления, нормативными

актами и Уставом не закреплён статус учреждения как структурного подразделения администрации муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области. Учреждение является одним из хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынке ритуальных услуг на территории муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области наравне с другими хозяйствующими объектами, оказывающими аналогичные услуги и не обладает собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, следовательно, оно не может наделяться функциями, предполагающими реализацию властных полномочий по отношению к другим хозяйствующим субъектам, которыми обладают органы местного самоуправления (указанная позиция также изложена в Постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 24.06.2016 № Ф09-6594/16 по делу № А76-19327/2015).

Согласно пункту 1 статьи 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» бюджетным учреждением признаётся некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

При этом пункт 4 статьи 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», в соответствии с которым «бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом, в сферах, указанных в пункте 1 настоящей статьи, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях федеральным законом», по мнению Арбитражного суда Волго-Вятского округа, изложенному в Постановлении от 04.07.2013 по делу № А17-5753/2012, поддержанном Определением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 08.11.2013 № ВАС-15173/13, не может подтверждать правомерность наделяния бюджетного учреждения вышеуказанными функциями, поскольку данная норма не предусматривает возможности совмещения оказания услуг с выполнением функций органа власти.

Необходимо отметить, что следует различать исполнение функций (полномочий) органов власти, под которыми понимаются те виды управленческих полномочий (в частности, исполнительно-распорядительных), которые отнесены к компетенции органа власти и осуществляются им в

соответствии с Положением об этом органе, и действия по реализации функций (полномочий) органа власти (например, выполнение работ, оказание услуг), которые могут носить вспомогательный (технический) характер и осуществляться органом власти через подведомственные организации (Письмо Федеральной антимонопольной службы России от 12.03.2014 № АД/8919/14 («О направлении разъяснений и обзора судебной практики по вопросам, связанным с порядком обеспечения муниципальным бюджетным учреждением, являющимся хозяйствующим субъектом, возложенных на него функций по реализации полномочий органа местного самоуправления, при условии установленного запрета совмещения функции органа власти и хозяйствующего субъекта»)).

Комиссия обращает внимание, что не оспаривает возможность МБУ «Ритуальные услуги» как бюджетного учреждения осуществлять деятельность в качестве хозяйствующего субъекта, а также осуществлять деятельность по реализации функций органа местного самоуправления (оказание муниципальных услуг). Комиссия указывает на **совмещение указанных видов деятельности на одном товарном рынке.**

На основании изложенного, наделение указанными функциями МБУ «Ритуальные услуги» свидетельствует о наделении учреждения особым положением (статусом) по отношению к иным хозяйствующим субъектам, что может создавать преимущественные условия для деятельности учреждения как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на том же рынке услуг, ограничивать права конкурирующих хозяйствующих субъектов.

По смыслу Закона о защите конкуренции все хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность на товарном рынке, должны быть поставлены в равные условия с тем, чтобы каждый из них за счет самостоятельных действий был способен повлиять на условия обращения товара на товарном рынке, что одновременно исключает возможность одностороннего влияния какого-либо хозяйствующего субъекта на общие условия обращения товара на товарном рынке.

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 силу части 1 статьи 15 Закона 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, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

В соответствии с пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции признаками ограничения конкуренции являются, в том числе любые обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

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.

Угроза наступления неблагоприятных последствий для конкуренции в результате принятия правовых актов, совершения действий (бездействия) предполагается и не требует дополнительного доказывания антимонопольным органом в случаях нарушения запретов, прямо сформулированных в частях 1-3 статьи 15 Закона о защите конкуренции (пункт 34 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства»).

Таким образом, в действиях администрации муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области усматриваются признаки нарушения частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в наделении положениями пункта 1.2.2 административного регламента по предоставлению муниципальной услуги по выдаче разрешений на захоронение (перезахоронение) и подзахоронение на гражданских кладбищах муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области, учрежденного Постановлением администрации муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области № 1351 от 27.04.2020, пункта 1.2 административного регламента по предоставлению муниципальной услуги по организации ритуальных услуг на гражданских кладбищах муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области постановлением, утвержденным постановлением администрации муниципального образования Всеволожский

муниципальный район Ленинградской области № 1352 от 27.04.2020, абзацами 1, 3, 13, 14 пункта 2.5 Устава МБУ «Ритуальные услуги» властно-распорядительными функциями органа местного самоуправления на территории муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области и полномочиями по оказанию ритуальных услуг в качестве хозяйствующего субъекта на указанной территории, что может привести к созданию данному хозяйствующему субъекту необоснованных преимуществ осуществления предпринимательской деятельности на рынке ритуальных и связанных с ними услуг.

Аналогичная позиция судов приводится в вышеуказанных судебных актах, а также в Постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа от 31.05.2012 по делу № А13-5947/2011, Постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24.03.2014 по делу № А82-545/2013, Определении Верховного Суда Российской Федерации от 31.05.2019 № 302-ЭС19-7498 по делу № А58-3655/2018, Постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 23.09.2014 № Ф09-6512/14 по делу № А07-838/2014.

3. В ходе рассмотрения дела № 047/01/15-03/2021 Комиссией установлено, что с целью выполнения Предупреждения Администрацией отменено постановление администрации муниципального образования Всеволожский муниципальный район Ленинградской области № 1352 от 27.04.2020.

Постановлением Администрации от 01.09.2021 № 3350 «О внесении изменений в постановление администрации от 27.04.2020 № 1351» внесены следующие изменения в административный регламент, утвержденный постановлением Администрации от 27.04.2020 № 1351:

«1. Внести в постановление администрации муниципального образования «Всеволожский муниципальный район» Ленинградской области от 27.04.2020 № 1351 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению муниципальной услуги по выдаче разрешений на захоронение (перезахоронение) и подзахоронение на гражданских кладбищах МО «Всеволожский муниципальный район» ЛО» (далее - постановление) следующие изменения:

*1.1. Пункт 1.2. Приложения к Постановлению изложить в следующей редакции
«1.2. Ответственные за предоставление муниципальной услуги:*

- Администрация муниципального образования «Всеволожский муниципальный район» Ленинградской области;

- Управление экономики (далее - Администрация);

- Муниципальное бюджетное учреждение «Ритуальные услуги» Всеволожского муниципального района Ленинградской области (далее - Отдел).

1.2. Пункт 2.2. Приложения к Постановлению изложить в следующей редакции

«2.2. Наименование органа предоставляющего муниципальную услугу.

Услугу предоставляет Администрация с участием муниципального бюджетного учреждения «Ритуальные услуги» Всеволожского муниципального района Ленинградской области.»

1.3. Исключить второй абзац из пункта 5.1. Приложения к Постановлению.

1.4. Приложение № 1 к Административному регламенту изложить в новой редакции согласно Приложения к настоящему Постановлению».

Постановлением Администрации от 12.01.2022 № 44 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению муниципальной услуги по выдаче разрешений на захоронение (перезахоронение) и подзахоронение на гражданских кладбищах МО «Всеволожский муниципальный район» постановление Администрации от 27.04.2020 № 1351 признано утратившим силу.

В соответствии с пунктом 1.2 постановления Администрации от 12.01.2022 № 44 «Ответственные за предоставление муниципальной услуги:

- Управление экономики администрации муниципального образования «Всеволожский муниципальный район» Ленинградской области (далее - Администрация);

- Муниципальное бюджетное учреждение «Ритуальные услуги» Всеволожского муниципального района Ленинградской области (далее - Отдел)».

Согласно пункту 2.2 указанного постановления Администрации «...Услугу предоставляет Администрация с участием муниципального бюджетного учреждения «Ритуальные услуги» Всеволожского муниципального района Ленинградской области».

По мнению Администрации, изложенному в ходе рассмотрения дела 047/01/15-03/2021, внесение указанных изменений в постановление Администрации от 27.04.2020 № 1351 является исполнением требований, изложенных в Предупреждении, и устраняет установленные антимонопольным органом признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Комиссией также установлено, что на момент принятия заключения об обстоятельствах дела изменения в Устав МБУ «Ритуальные услуги», указанные в Предупреждении, не внесены.

Комиссия приходит к выводу, что изменения, внесенные в постановление Администрации от 27.04.2020 № 1351, носят формальный характер и не устраняют признаки нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции, поскольку МБУ «Ритуальные услуги» наделено полномочиями органа местного самоуправления в нарушение части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, что также ставит МБУ «Ритуальные услуги» в неравное относительно иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на товарном рынке ритуальных услуг на территории Всеволожского района Ленинградской области, в нарушение требований части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

При этом Администрация в ходе рассмотрения дела неоднократно указывала, что Администрация, как до внесения вышеуказанных изменений, так и с момента их внесения разрешения на захоронения не выдавала.

В процессе рассмотрения дела по существу Комиссия установила, что имеет достаточно доказательств для принятия заключения об обстоятельствах дела.

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 Администрации как нарушающие части 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.