

Заказным письмом с
уведомлением

Организациям по списку
(список прилагается)

РЕШЕНИЕ

**ПО ДЕЛУ № 047/01/15-03/2020 О НАРУШЕНИИ
АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Резолютивная часть решения оглашена: 06.08.2020

Санкт-Петербург

Решение изготовлено в полном объеме: 17.08.2020

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

<...>

рассмотрев дело № 047/01/15-03/2020 по признакам нарушения Муниципальным унитарным предприятием «Ритуальные услуги» муниципального образования г. Сертолово (ИНН 4703151787, адрес: 188650, Ленинградская обл., Всеволожский р-н, г. Сертолово, ш. Восточно-Выборгское, д. 3) (далее – МУП «Ритуальные услуги»), части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

в присутствии представителя МУП «Ритуальные услуги», полномочия подтверждены;

в присутствии представителя по доверенности Общества с ограниченной ответственностью «Всеволожская ритуальная компания» (далее – ООО «ВРК»), полномочия подтверждены,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области поступили материалы Всеволожской городской прокуратуры (вх. № 5272 от 20.06.2019) указывающие на действия (бездействия) Муниципального унитарного предприятия «Ритуальные услуги» муниципального округа Сертолово (далее – МУП «Ритуальные услуги» Сертолово), содержащие признаки нарушения антимонопольного законодательства.

В соответствии с пунктом 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.

Данное полномочие закреплено в пункте 21 части 1 статьи 4 Устава муниципального образования Сертолово Всеволожского муниципального района Ленинградской области (далее - МО Сертолово), утвержденного решением Совета депутатов МО Сертолово от 19 апреля 2011 года № 19.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 17 Закона о местном

самоуправлении в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают следующими полномочиями создание 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.

В соответствии с Распоряжением Администрации МО Сертолово об оказании ритуальных услуг на территории Сертоловского общественного кладбища № 112 от 03.10.2017 (далее – Распоряжение № 112), обязанности единой специализированной службы по вопросам похоронного дела, с целью организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения, МУП «Ритуальные услуги».

В соответствии с пунктом 2 статьи 9 Федерального закона от 12.01.1996

№ 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) и пункту 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 (рытье могилы и захоронение).

В статье 3 Закона о погребении понятие «погребение» определяется как обрядовые действия по захоронению тела (останков) человека после его смерти в соответствии с обычаями и традициями, не противоречащими санитарным и иным требованиям. Погребение может осуществляться путем предания тела (останков) умершего земле (захоронение в могилу, склеп), огню (кремация с последующим

захоронением урны с прахом), воде (захоронение в воду в порядке, определенном нормативными правовыми актами Российской Федерации).

Согласно части 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 возлагает на специализированную организацию обязанности выполнения определенных видов работ, поименованных в части 1 статьи 9 Закона о погребении, а следовательно, все иные виды услуг могут быть оказаны любым хозяйствующим субъектом, осуществляющим деятельность в указанной сфере, на конкурентной основе.

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

Кроме того, необходимо отметить, что под содержанием мест захоронений понимается комплекс мероприятий по уходу за территорией кладбища, направленных на безопасную эксплуатацию мест захоронений, включающий уборку, очистку территории и расположенных на ней объектов. Данное обстоятельство также следует из части 1 статьи 17 Закона о погребении, в которой указано, что деятельность на местах погребения осуществляется в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения, устанавливаемыми органами местного самоуправления. Поскольку места погребения в зависимости от принадлежности могут быть только государственные либо муниципальные, согласно части 2 статьи 15 указанного выше закона, содержание места захоронения является непосредственно обязанностью и необходимостью органа местного самоуправления.

Под организацией ритуальных услуг понимается процесс налаживания оказания ритуальных услуг. Ритуальные услуги в основной массе обеспечиваются потребностями конкретных физических лиц, а не потребностями органа местного

самоуправления. Иными словами, потребителями ритуальных услуг являются непосредственно граждане, которые обращаются за предоставлением услуги в целях погребения умерших родственников.

Данные вопросы местного значения являются разными по своей сути и характеру, исключаящими их взаимозаменяемость и предполагают различный подход органа местного самоуправления к их решению.

Таким образом, если для решения вопроса местного значения по организации ритуальных услуг органу местного самоуправления достаточно создать условия для их функционирования, то вопрос содержания мест захоронения должен решаться органом местного самоуправления самостоятельно с учетом предоставленных ему полномочий.

Из сказанного выше следует, чтобы решить вопрос местного значения по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения орган местного самоуправления вправе применить два предусмотренных законом способа: создать муниципальное предприятие или учреждение, либо осуществить закупки соответствующих работ, услуг в целях обеспечения муниципальных нужд в соответствии с требованиями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о контрактной системе). При этом следует отметить, что каждый из предусмотренных способов решения вопросов местного значения соответствует конкретному характеру решаемых вопросов.

Выполнение работ и услуг по содержанию и благоустройству территорий кладбищ, а также работ и услуг по содержанию и уходу за могилами умерших (погибших) личность которых не установлена, составляют муниципальную нужду и являются одними из функций муниципальных органов, что соответствует статье 13 Закона о контрактной системе и, учитывая характер перечисленных работ, они могут быть решены только путем осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд за счет соответствующего бюджета муниципального образования.

Согласно представленным пояснениям МУП «Ритуальные услуги» Сертолово (вх. № 7856 от 28.08.2019) конкурсы и аукционы не проводились.

Администрация МО Сертолово подтвердила, что на территории МО Сертолово оказание ритуальных услуг населению и содержание мест захоронения осуществляется в полном, предусмотренном законом, объеме Обществом с ограниченной ответственностью «Всеволожская ритуальная компания» (далее – ООО «ВРК», Общество) на основании заключенного договора от 01.02.2019 № 1 между МУП «Ритуальные услуги» и Обществом.

В представленном договоре от 01.02.2019 № 1 оказания услуг, связанных с погребением, эксплуатацией и содержанием кладбища указано:

Исполнитель обязуется оказать, а Заказчик обязуется оплатить выполнение работ по оказанию населению гарантированного перечня услуг по погребению на территории Сертоловского общественного кладбища, а также услуг по содержанию мест захоронения и эксплуатации указанного кладбища, включая:

- оказание услуг по погребению в соответствии с гарантированным перечнем;
- уборка территории кладбища со сбором мусора в мусорные контейнеры.
- расчистка подъездных дорог и тропинок на кладбище со скашиванием травы в летний период и уборкой снега в зимний период.

Антимонопольный орган приходит к выводу, о том, что непроведение торгов для выполнения данных услуг, приводит к ограничению конкуренции.

МУП «Ритуальные услуги», являясь специализированной службой, обладает исключительным правом по осуществлению видов работ, поименованных в части 1 статьи 9 Закона о погребении. Передав работы и оказание услуг иным хозяйствующим субъектам, МУП «Ритуальные услуги» не учло конкурентную составляющую на имеющемся рынке ритуальных услуг, фактически создав хозяйствующему субъекту с которым заключен договор особые условия деятельности, что привело к ограничению, устранению, недопущению конкуренции иных хозяйствующих субъектов на том же рынке услуг.

По смыслу приведенных положений Закона о погребении, Закона о местном самоуправлении и Закона о защите конкуренции при

наличии конкурентного рынка и хозяйствующих субъектов в равной мере способных предлагать товары, выполнять работы, оказывать услуги, в которых заинтересовано публично-правовое образование (в данном случае в лице администрации), наделение хозяйствующего субъекта статусом специализированной организации может быть обусловлено возложением на него лишь услуг по погребению умерших. В таких условиях (в отношении иных отмеченных управлением услуг) надлежит развивать конкурентные механизмы (путем, в частности, осуществления соответствующих закупок при наличии муниципальной нужды), позволяющие как эффективно расходовать бюджетные средства, так и обеспечивать соответствующее качество услуг.

Согласно пункту 4 статьи 7 Закона о местном самоуправлении муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, данному Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

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).

В данном случае МУП «Ритуальные услуги» Сертолово является организацией осуществляющей исключительные функции, возложенные органом местного самоуправления, и такая организация является субъектом нарушения антимонопольного законодательства.

Руководствуясь частью 2 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, МУП «Ритуальные услуги» Сертолово выдано Предупреждение от 23.09.2019 № Пд/05/11 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

Срок исполнения Предупреждения от 23.09.2019 № Пд/05/11 установлен до 25 декабря 2019 года.

Согласно Отчету об отслеживании отправления (извещение № 19116333444096) Предупреждение от 23.09.2019 № Пд/05/11 доставлено 07 ноября 2019 в 09 часов 13 минут.

Предупреждение от 23.09.2019 № Пд/05/11 МУП «РУ» Сертолово в срок, установленный антимонопольным органом, не выполнено.

В связи с невыполнением Предупреждения в установленный срок, руководствуясь статьей 39.1 Закона о защите конкуренции, Ленинградским УФАС России возбуждено антимонопольное дело № 047/01/15-03/2020 в отношении МУП «Ритуальные услуги» Сертолово по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Определением от 06.03.2020 № О/05/123 об отложении рассмотрения дела № 047/01/15-03/2020 о нарушении антимонопольного законодательства ООО «ВРК» привлечено к участию в деле в качестве лица располагающего сведениями.

В связи со сложившейся санитарно-эпидемиологической обстановкой в регионе заседание Комиссии Ленинградского УФАС России перенесено на 09.07.2020 14 час. 00 мин. Уведомлением от 16.06.2020 № 05/01-111.

На заседании Комиссии Ленинградского УФАС России, 09.07.2020 Директор МУП «Ритуальные услуги» Сертолово, назначенный в соответствии с Распоряжением администрации муниципального образования Сертолово Всеволожского муниципального района Ленинградской области, В.Н. Лунин согласился с вменяемым

нарушением. Согласно изложенной позиции МУП «Ритуальные услуги» Сертолово направило уведомление о расторжении договора от 01.02.2019 № 1 в адрес ООО «ВРК», о чем ранее не оповещало антимонопольный орган.

К заседанию Комиссии Ленинградского УФАС России Обществом представлена информация и документы, согласно которой установлено следующее.

01.02.2019 между МУП «Ритуальные услуги» Сертолово и ООО «ВРК» заключен договор № 1, который по настоящее время не расторгнут надлежащим образом. Общество фактически осуществляло деятельность специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Кроме того, согласно сведениям представленными Обществом, на воротах кладбища МО Сертолово размещено объявление следующего содержания: *«Договор на обслуживание кладбища с ООО «ВРК» расторгнут с 21.11.2019.*

ООО «ВРК» не имеет права пользования земельными участками кладбища. Земельные участки на территории кладбища не продаются. Любые работы на территории кладбища требуют согласования с МУП «Ритуальные услуги».

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.

На основании вышеизложенного, в действиях МУП «Ритуальные услуги» Сертолово Ленинградским УФАС России установлены признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, а именно не проведение конкурентных процедур на право заключения муниципальных контрактов на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ на территории Сертоловского общественного кладбища.

В процессе рассмотрения дела по существу Комиссия Ленинградского УФАС России установила, что имеет достаточно доказательств для принятия заключения об обстоятельствах дела № 047/01/15-03/2020.

Ленинградским УФАС России сторонам по делу направлено Заключение об обстоятельствах дела № 047/01/15-03/2020 от

16.06.2020 исх. № 3/05/01-04 (далее – Заключение).

В адрес Ленинградского УФАС России поступила письменная позиция

МУП «Ритуальные услуги» на Заключение, согласно которой, Договор № 1 заключен между МУП «Ритуальные услуги», в лице Комкова Сергей Викторовича и ООО «ВРК» 01.02.2019.

22.11.2019 в соответствии с распоряжением главы администрации Муниципального образования Сертолово Всеволожского муниципального района Ленинградской области № 156 принято решение о смене директора МУП «Ритуальные услуги».

12.12.2019 в должности генерального директора МУП «Ритуальные услуги» назначен Лунин Владимир Николаевич (запись в ГРН 2194704438201).

При этом, согласно пояснениям, МУП «Ритуальные услуги» направлено уведомление от 21.11.2019 в адрес ООО «ВРК» об одностороннем отказе от исполнения обязательств по Договору № 1.

В связи с изложенным, МУП «Ритуальные услуги» полагает, что предупреждение Ленинградского УФАС России (исх. от 23.09.2019 № Пд/05/11) исполнено в установленный срок.

Комиссия Ленинградского УФАС России не может принять данный довод, в связи с отсутствием направленного уведомления в адрес Ленинградского УФАС России об исполнении указанного предупреждения в установленный срок.

Кроме того, на заседании Комиссии Ленинградского УФАС России от 16.06.2020 директор МУП «Ритуальные услуги» озвучил позицию, согласно которой признал наличие состава нарушения антимонопольного законодательства, а именно не проведение конкурентной процедуры на право заключения муниципальных контрактов на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ на территории Сертоловского общественного кладбища

В соответствии с пунктом 6.1. Договора № 1, договор действует до момента проведения МУП «Ритуальные услуги» конкурентной закупки в рамках Закона о контрактной системе.

В силу пункта 6.3 Договора № 1, досрочное расторжение

договора возможно по соглашению сторон, либо в порядке установленным законодательством Российской Федерации.

Согласно пункту 1 статьи 450 Гражданского кодекса Российской Федерации изменение и расторжение договора по требованию одно из сторон возможно по решению суда.

На заседании Комиссии Ленинградского УФАС России от 06.08.2020 сторонами не представлено доказательств расторжения Договора № 1, осуществленного в надлежащем порядке, предусмотренным действующим законодательством Российской Федерации.

Также МУП «Ритуальные услуги» не представлено доказательств наличия обстоятельств, предусмотренных частью 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции.

На заседании Комиссии 06.08.2020 представитель ООО «ВРК» еще раз подтвердил о наличии договорных отношения с МУП «Ритуальные услуги», а также то, что Договор № 1, заключенный без проведения торгов, в настоящее время не расторгнут.

Таким образом, Комиссия Ленинградского УФАС России приходит к выводу о необходимости квалифицировать действия МУП «Ритуальные услуги» как нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Комиссия Ленинградского УФАС России посчитала, что обстоятельства дела № 047/01/15-03/2020 изучены в полном объеме.

Принимая во внимание установленные обстоятельства, и руководствуясь частью 1 статьи 15, статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 2-4 статьи 41, статьей 49 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях МУП «Ритуальные услуги» нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившееся в не проведении конкурентной процедуры на право заключения муниципальных контрактов на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ на территории Сертоловского общественного кладбища;

2. Выдать МУП «Ритуальные услуги» обязательное для исполнения Предписание, направленное на прекращение действий (бездействия), нарушающих часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции;
3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Ленинградского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель Комиссии:

<...>

Члены Комиссии:

<...>

Примечание:

Для обеспечения прохода в здание (Санкт-Петербург, ул. Смольного, д. 3, пом. 3-143) необходимо за сутки до посещения заказать пропуск по телефону (812) 274-30-70.