

РЕШЕНИЕ

г. Санкт-Петербург

Резолютивная часть решения оглашена «07» февраля 2017 г.

В полном объеме решение изготовлено «08» февраля 2017 г.

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

:ФИО>

в присутствии <ФИО> (удостоверение от ...),

рассмотрев дело № 9, возбужденного Приказом Ленинградского УФАС России от 17.11.2016 № 238, по признакам нарушения Советом депутатов Лужского городского поселения Лужского муниципального района Ленинградской области (пр. Кирова д. 73, г. Луга, Ленинградская область, 188230) части 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившихся во включении в Решение Совета депутатов Лужского городского поселения от 28.03.2007 № 127 «Об утверждении Положения о предоставлении ритуальных услуг, порядке захоронения, содержания и посещения кладбища на территории Лужского городского поселения», положений ограничивающих конкуренцию в сфере оказания ритуальных услуг и содержания мест захоронения,

УСТАНОВИЛА:

07 сентября 2016 года в Ленинградское УФАС России поступило заявление индивидуального предпринимателя <ФИО> (вх. от 07.09.2016 № 6954) о препятствовании специализированной организацией МУП «Лилия» работе иных хозяйствующих субъектов, оказывающих ритуальные услуги, в том числе, отказ в выделении мест и выдаче необходимых документов о проведенном захоронении.

В ходе рассмотрения заявления установлено следующее.

Решением Совета депутатов Лужского городского поселения от 28.03.2007 № 127 утверждено Положение о предоставлении ритуальных услуг, порядке захоронения, содержания и посещения кладбища на территории муниципального образования Лужского городского поселения (далее – Положение).

Согласно пункту 3 Положения, оказание услуг по захоронению, а также содержание кладбища осуществляет Специализированная служба по вопросам похоронного дела.

Пунктом 3 Положения к Решению совета депутатов от 28.03.2007 № 127 оказание услуг по содержанию кладбища осуществляет специализированная служба по вопросам похоронного дела на территории Лужского муниципального района.

Согласно пункту 3 Постановления Администрации Лужского муниципального района Ленинградской области от 23.05.2016 №1654 обязанности единой специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории Лужского городского поселения возложены на МУП «Лилия».

В соответствии с пунктом 4 Положения, под Специализированной службой по вопросам похоронного дела понимается служба, создаваемая правовым актом главы администрации Лужского городского поселения, на которую возлагается обязанность по осуществлению похоронного обслуживания населения и содержания кладбища.

В соответствии со статьей 14 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 городского поселения относится организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

В силу части 1 статьи 29 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) к полномочиям органа местного самоуправления отнесено создание специализированной службы по вопросам похоронного дела, на которую могут быть возложены только обязанности по погребению умерших.

В статье 3 Закона о погребении, 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 статье 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 не возлагает на специализированную организацию, обязанность выполнения таких работ как содержание кладбища.

При этом, под содержанием мест захоронений понимается комплекс мероприятий по уходу за территорией кладбища, направленных на безопасную эксплуатацию мест захоронений, включающей 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, то содержание места захоронения является непосредственно нуждой органа местного самоуправления.

Пунктом 3 части 1 статьи 17 Закона о местном самоуправлении предусмотрено, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления 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.

В силу части 1 статьи 29 Закона о погребении к полномочиям органа местного самоуправления отнесено только создание специализированной службы по вопросам похоронного дела на которую могут быть возложены только работы по погребению умерших.

Таким образом, Закон о погребении не возлагает обязанность содержания мест захоронений на специализированную организацию.

Поскольку, вышеуказанные работы составляют муниципальную нужду и являются одной из функций муниципальных органов, согласно статье 13 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», 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.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Наделив специализированную службу исключительным правом по содержанию кладбища, Совет депутатов не учел конкурентную составляющую на имеющемся рынке услуг, фактически создав специализированной организации особые условия деятельности, что могло привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции иных хозяйствующих субъектов.

Также, в соответствии с частью 1 статьи 7 Закона о погребении, на территории Российской Федерации каждому человеку после его смерти гарантируются погребение с учетом его волеизъявления, предоставление бесплатно участка земли для погребения тела (останков) или праха в соответствии с настоящим Федеральным законом.

В соответствии с пунктом 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.

В нарушение вышеуказанных норм законодательства, пунктом 2.9 Положения установлена возможность выделения платного участка, преysкурant на который разрабатывает специализированная организация.

Кроме того, в соответствии со статьей 18 Закона о погребении, общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые определяют порядок деятельности кладбищ. Возможность передачи общественных кладбищ и земельных участков под ними в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе, и обладающего статусом специализированной службы, Законом о погребении не предусмотрена.

Таким образом, анализ приведенных положений позволяет сделать вывод о том, что предоставление мест под захоронение на кладбищах относится к прерогативе соответствующего органа местного самоуправления.

Данная позиция подтверждается Постановлением Арбитражного суда Северо-Западного округа от 08.06.2016 по делу № А56-50237/2015 и Определением Верховного суда Российской Федерации от 30.09.2016 по делу № 307-КГ16-12200.

Частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов.

При этом, в соответствии с пунктом 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции хозяйствующий субъект - это индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Таким образом, наделение специализированной организации МУП «Лилия» функциями и полномочиями органа местного самоуправления, а именно нормативное закрепление за специализированной организацией полномочий по определению времени и места захоронения, выделения участка для захоронения, регистрация захоронений в «Книге регистраций захоронений», выдача удостоверения о захоронении, выдача разрешений на установку надмогильных сооружений свидетельствует о нарушении части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Также, указанные положения создают возможность специализированной службе определять и контролировать условия осуществления предпринимательской деятельности другими хозяйствующими субъектами, в том числе, ее непосредственными конкурентами, что приводит к созданию дискриминационных условий для иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в сфере оказания ритуальных услуг и свидетельствует о нарушении пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Помимо прочего, Ленинградским УФАС России установлено, что в соответствии с пунктом 6.1 Положения для оформления захоронения родственник или ответственный за захоронение обращается в специализированную службу по вопросам похоронного дела, где на основании предъявленного свидетельства о смерти оформляется счет-заказ на похоронное обслуживание и выделяется участок для захоронения.

При этом, под ритуальным (похоронным) обслуживанием, согласно, пункту 4 Положения, понимается предоставление населению определенного перечня похоронных услуг на безвозмездной основе или за

плату.

Таким образом, захоронение умершего ставится в зависимость от оформления заказа на организацию похорон, что ставит иные организации, оказывающие похоронные услуги в неравное положение со специализированной организацией.

В соответствии с пунктом 3.2 Положения, захоронение умерших граждан производит специализированная служба по вопросам похоронного дела на муниципальном кладбище г. Луга.

Пунктом 6.7 Положения предусмотрено, что перезахоронение на другое место осуществляется специализированной службой.

Согласно пункту 10.3 Положения, граждане, ответственные за захоронение, обязаны содержать места захоронения в надлежащем состоянии собственными силами либо заключать договор со специализированной службой по вопросам похоронного дела на оказание услуг по уходу за могилами.

Формулировка указанных положений нормативного правового акта позволяет их трактовать таким образом, что все вышеперечисленные услуги могут оказываться только специализированной организацией.

Вместе с тем, вышеуказанные услуги могут быть оказаны любыми хозяйствующими субъектами, занимающимися деятельностью в указанной сфере на конкурентной основе.

С учетом вышеизложенного в действиях Совета депутатов Лужского городского поселения Лужского муниципального района Ленинградской области по принятию Решения от 28.03.2007 года № 127 «Об утверждении «Положения о предоставлении ритуальных услуг, порядке захоронения, содержания и посещения кладбища на территории Лужского городского поселения» усматриваются нарушения части 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Ленинградским УФАС России на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Совету депутатов Лужского городского поселения было выдано предупреждение (исх. от 09.09.2016 № ПД/04/28) о необходимости прекращения указанных действий путем отмены Решения от 28.03.2007 года № 127 «Об утверждении «Положения о предоставлении ритуальных услуг, порядке захоронения, содержания и посещения кладбища на территории Лужского городского поселения» или внесения изменений в Решение от 28.03.2007 года № 127 «Об утверждении «Положения о предоставлении ритуальных услуг, порядке захоронения, содержания и посещения кладбища на территории Лужского городского поселения».

Срок исполнения Предупреждения – в течение двух месяцев со дня его получения.

Предупреждение Ленинградского УФАС России № ПД/04/28 было получено Советом депутатов 13 сентября 2016 года. Таким образом, срок его исполнения истек 13 ноября 2016 года.

11 ноября 2016 в адрес Ленинградского УФАС России поступило письмо Совета депутатов с пояснениями, что для устранения указанных в Предупреждении недостатков создана рабочая группа. О результатах выполнения предупреждения будет сообщено дополнительно.

Согласно части 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

По состоянию на 17 ноября 2016 года уведомлений о выполнении вышеуказанного Предупреждения в Ленинградское УФАС России не поступало.

Таким образом, по состоянию на 14 ноября 2016 года (13.11.2016 – выходной день) предупреждение Ленинградского УФАС России не выполнено.

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

В связи с невыполнением предупреждения в установленный срок, руководствуясь статьей 39.1 Закона о защите конкуренции, в отношении Совета депутатов Лужского городского поселения Лужского муниципального района Ленинградской области Приказом Ленинградского УФАС России от 17.11.2016 № 238 возбуждено дело № 9 по признакам нарушения части 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившиеся во включении в Решение Совета депутатов Лужского

городского поселения от 28.03.2007 № 127 положений, ограничивающих конкуренцию в сфере оказания ритуальных услуг и содержания мест захоронения.

На заседаниях Комиссий представителем Совета депутатов представлено Постановление Совета депутатов Лужского городского поселения третьего созыва Лужского муниципального района Ленинградской области от 25.10.2016 №27/1 «О создании рабочей группы», в соответствии с которым будет создана рабочая группа для работы над Положением о предоставлении ритуальных услуг, порядке захоронения, содержания и посещения кладбища на территории Лужского городского поселения (исх. от 29.12.2016 №296, вх. от 12.01.2017 №199). Данный довод не может быть принят Комиссией Ленинградского УФАС России, так как к 13 ноября 2016 года (окончание срока исполнения Предупреждения № ПД/04/28) данное предупреждение исполнено не было.

Определением от 25.01.2017 №О/04/04, в связи с необходимостью изготовления и направления ответчику заключения об обстоятельствах дела №9 от 19.01.2017 № 3/04/01, в соответствии с частями 1, 3 статьи 48.1., пунктом 3 части 1.1. статьи 47 Закона о защите конкуренции, рассмотрение дела № 9 было отложено на 07 февраля 2017 года.

Возражений на Заключение об обстоятельствах дела № 9 от 19.01.2017 № 3/04/01 от Совета депутатов Лужского городского поселения Лужского муниципального района Ленинградской области в адрес Ленинградского УФАС России не поступало.

На основании изложенного выше, Комиссия Ленинградского УФАС России считает, что доводы Ответчика об отсутствии в их действиях нарушения антимонопольного законодательства являются несостоятельными и приходит к выводу о необходимости квалифицировать действия Совета депутатов Лужского городского поселения Лужского муниципального района Ленинградской области по части 1, 3 статье 15 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Совета депутатов Лужского городского поселения Лужского муниципального района Ленинградской области нарушение части 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившихся во включении в Решение Совета депутатов Лужского городского поселения от 28.03.2007 № 127 «Об утверждении «Положения о предоставлении ритуальных услуг, порядке захоронения, содержания и посещения кладбища на территории Лужского городского поселения», положений ограничивающих конкуренцию в сфере оказания ритуальных услуг и содержания мест захоронения.

2. Выдать Совету депутатов Лужского городского поселения Лужского муниципального района Ленинградской области предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Председатель Комиссии

<ФИО>

Члены Комиссии

<ФИО>

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд. Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

