

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 09-2021

О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ, КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

25 ноября 2021 года
Петрозаводск

Постановлением администрации Пудожского муниципального района от 30.10.2019 № 760-П специализированной службой по вопросам похоронного дела на территории Пудожского муниципального района было определено МУП «Ресурс».

30.12.2019, впоследствии 01.01.2021, МУП «Ресурс» заключило с ООО «Флагман» договор, по которому передало последнему свои обязанности по оказанию гарантированного перечня услуг.

Также по договору ООО «Флагман» было обязано следить за порядком на территории кладбищ, осуществлять охрану, выделять места для захоронения умерших граждан, регистрировать каждое захоронение на кладбище в специальной книге регистрации захоронений, производить установку и ремонт контейнеров для сбора мусора на кладбищах, содержать ограждения кладбищ.

Согласно приложению №1 к договору МУП «Ресурс» передало ООО «Флагман» книгу регистрации захоронений на кладбище «Уржаково» и книгу регистрации умерших на городском кладбище «Еров ручей».

10.06.2021, в связи с выявлением нарушения положений Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», прокурором Пудожского района главе администрации Пудожского муниципального района было вынесено представление.

08.07.2021 договор между МУП «Ресурс» и ООО «Флагман» был расторгнут в связи с утратой муниципальным предприятием статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Постановлением администрации Пудожского муниципального района от 09.07.2021 № 657 А-П статус специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории Пудожского муниципального района был присвоен МБУ ЖКХ «Пудожское».

В целях осуществления контроля за соблюдением антимонопольного законодательства на рынке похоронного дела и ритуальных услуг Карельское УФАС России запросило у администрации Пудожского муниципального района (далее также Администрация) информацию о субъектах,

выполняющих на территории Пудожского муниципального района функции по содержанию мест захоронения (кладбищ), предоставлению мест для захоронения умерших граждан на кладбищах, регистрации захоронений на кладбищах в специальной книге регистрации захоронений, осуществлению контроля соблюдения порядка захоронений, установлению режима работы кладбищ, с приложением подтверждающих документов.

Согласно ответу Администрации (исх.№5996 от 30.09.2021, вх.№4734 от 06.10.2021) на территории Пудожского городского поселения услуги по погребению осуществляются ООО «Флагман». В состав услуги по погребению входят следующие виды работ: выезд специалиста на место, разметка участка с обозначением границ, доставка рабочих и инструментов к месту захоронения, демонтаж столов и скамеек, оградок у могил с последующей их установкой после захоронения, укрытие соседних могил пленкой при копке, спиливание деревьев, кустарника, копка могилы, опускание гроба в могилу, установка опалубки для опускания гроба, закапывание гроба с устройством холма и планирование места захоронения; в зимнее время: очистка участка для погребения от снега, разработка мерзлого грунта.

Также Администрация сообщила (письмо исх.№6781 от 29.10.2021, вх.№5163 от 29.10.2021), что предоставлением мест захоронения на кладбищах Пудожского городского поселения занимается ООО «Флагман», на своих территориях данное полномочие исполняют Авдеевское, Кубовское, Куганаволокское, Красноборское, Кривецкое, Шальское, Пяльмское сельские поселения.

Из подтверждающих документов Администрацией представлен только договор от 09.07.2021, заключенный между МБУ ЖКХ «Пудожское» и ООО «Флагман».

В соответствии с пунктом 1.1. договора, МБУ ЖКХ «Пудожское» передает, а Исполнитель - ООО «Флагман» принимает на себя обязательства по содержанию кладбищ г.Пудожа, расположенных в г.Пудоже, в районе ветеринарной станции по улице Транспортная и в районе садоводческого товарищества «Уржаково».

В соответствии с пунктом 2.2.2. договора исполнитель обязан производить погребение неопознанных и невостребованных родственниками трупов, а также осуществлять доставку в морг с мест их обнаружения или происшествия в случаях насильственной или скоропостижной смерти по заявлениям полиции, врачей «Скорой помощи» и граждан. В этих случаях Исполнитель обеспечивает следующие услуги при погребении умерших: оформление документов, необходимых для погребения; облачение тела; предоставление гроба; перевозка умершего на кладбище; погребение.

Согласно пункту 2.2.3. договора Исполнитель обязан оформлять документы, необходимые для погребения, и организовывать захоронения на кладбищах.

Согласно пункту 2.2.4. договора Исполнитель обязан следить за порядком на территории кладбищ, уведомлять МБУ ЖКХ «Пудожское» о необходимости вывоза скопившегося мусора, осуществлять охрану, выделять места для захоронений умерших граждан, регистрировать каждое захоронение на кладбище в специальной книге регистрации захоронений.

Согласно приложению №1 к договору МБУ ЖКХ «Пудожское» передало ООО «Флагман» книгу регистрации захоронений на кладбище «Уржаково» и книгу регистрации умерших на городском кладбище «Еров ручей».

Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении) вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения отнесены к вопросам местного значения муниципального образования.

При этом данные вопросы местного значения являются разными по своей сути и характеру, и предполагают различный подход органа местного самоуправления к их решению.

В соответствии с частью 4 статьи 4 Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов осуществляют деятельность в области архивного дела согласно полномочиям по решению вопросов местного значения, установленным Законом о местном самоуправлении.

В соответствии с пунктами 1, 4 статьи 18 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон о погребении) ведение общественными кладбищами и определение порядка деятельности общественных кладбищ относится к компетенции органов местного самоуправления.

Согласно пункту 4 статьи 16 Закона о погребении предоставление земельного участка для размещения места погребения осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с земельным законодательством, а также в соответствии с проектной документацией, утвержденной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Постановлением Президиума ВАС РФ от 23.09.2008 г. №12027/07 по делу № А33-9227/2006 возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, Законом о погребении не предусмотрена.

Из изложенного следует, что деятельность в области архивного дела, в том числе хранение и ведение книги регистрации захоронений, а также деятельность, связанная с определением свободных мест для захоронений,

предоставлением земельных участков под захоронение, являются исключительными полномочиями органа местного самоуправления, которые не подлежат передаче хозяйствующим субъектам.

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, вправе создавать муниципальные предприятия и учреждения.

С целью реализации функций в сфере похоронного дела, таких как выделение земельных участков для захоронений, инвентаризация захоронений и обновление книг захоронений, регистрация захоронений умерших в регистрационной книге, контроль за соблюдением порядка захоронений, установление режима работы на муниципальных кладбищах, органы местного самоуправления могут создавать муниципальные бюджетные учреждения, которые не будут осуществлять деятельность, приносящую им доход, следовательно не будут являться хозяйствующими субъектами в понимании пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции, поскольку учреждение одновременно не может осуществлять функции органа местного самоуправления и функции хозяйствующего субъекта.

При этом, органы местного самоуправления должны координировать деятельность муниципальных бюджетных учреждений. Данный механизм работы позволяет передать в соответствии с действующим законодательством земельные участки муниципальных кладбищ в ведение муниципальным бюджетным учреждениям. При отсутствии возможности создания муниципальных бюджетных учреждений, органами местного самоуправления функции в сфере похоронного дела осуществляются самостоятельно.

Выделение земельных участков для захоронений, регистрация захоронений не может осуществляться хозяйствующим субъектом, в том числе являющимся специализированной службой по вопросам похоронного дела, поскольку в соответствии с действующим законодательством общественные кладбища, находящиеся в ведении органов местного самоуправления, не могут быть предоставлены в ведение хозяйствующему субъекту в силу норм действующего законодательства.

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 пункта 1 статьи 17 Закона о погребении, в котором указано, что деятельность на местах погребения осуществляется в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения, устанавливаемыми органами местного самоуправления.

Согласно пункту 2 статьи 15 Закона о погребении, в зависимости от

принадлежности места погребения могут быть только государственные либо муниципальные, следовательно, содержание места захоронения является непосредственно обязанностью и потребностью органа местного самоуправления.

Поскольку содержание и благоустройство мест погребения является потребностью органа местного самоуправления, данные работы следует признать муниципальной нуждой, в связи с чем при использовании бюджетных средств, направленных на оплату соответствующих работ обязательным условием является применение положений Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В силу статей 25 и 29 Закона о погребении организация похоронного дела также осуществляется органами местного самоуправления. Погребение умершего и оказание услуг по погребению возложено на специализированные службы по вопросам похоронного дела, создаваемые органами местного самоуправления.

Создание органом местного самоуправления специализированной службы по вопросам похоронного дела является гарантией безусловного исполнения требований Закона о погребении.

Специализированная служба по вопросам похоронного дела может быть создана в форме муниципального предприятия или муниципального учреждения. Права делегировать сторонним организациям обязанности по оказанию гарантированного перечня услуг по погребению за счет бюджета органу местного самоуправления законодательством не предоставляется.

Статья 9 Закона о погребении определяет перечень услуг, оказание которых относится к компетенции специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, гарантируется оказание на безвозмездной основе следующего перечня услуг по погребению:

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

Таким образом, действующим законодательством закреплен исчерпывающий перечень функций специализированных служб по вопросам похоронного дела, среди которых отсутствует содержание кладбища,

выделение земельного участка для захоронения, хранение и ведение книги регистрации захоронений.

Постановлением администрации Пудожского муниципального района от 09.07.2021 № 657 А-П (далее – Постановление № 657 А-П) специализированной службой по вопросам похоронного дела на территории Пудожского муниципального района было определено МБУ ЖКХ «Пудожское».

Вместе с тем, наделив МБУ ЖКХ «Пудожское» статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, обязанной в соответствии с Законом о погребении оказывать гарантированный перечень услуг, а также осуществлять захоронение неопознанных и невостребованных родственниками трупов, Администрация в нарушение пункта 2 статьи 29 настоящего Закона не определила порядок ее деятельности.

В соответствии с пунктами 1.2, 2.1, 2.2 устава МБУ ЖКХ «Пудожское» муниципальное бюджетное учреждение является некоммерческой организацией, созданной в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления Пудожского муниципального района, в том числе для осуществления ритуальных услуг и содержания мест захоронения.

Также согласно пунктам 2.2, 3.1 устава МБУ ЖКХ «Пудожское» муниципальное бюджетное учреждение участвует в организации водоснабжения и водоотведения на территории муниципального района; одним из источников формирования имущества учреждения является прибыль, полученная от выполнения работ, услуг, реализации продукции, а также от других видов хозяйственной, финансовой и внешнеэкономической деятельности.

Постановлением Государственного комитета Республики Карелия по ценам и тарифам от 19.12.2018 №158 утверждены МБУ ЖКХ «Пудожское» тарифы на питьевое водоснабжение и водоотведение на срок до 31.12.2021.

Следовательно, МБУ ЖКХ «Пудожское» осуществляет предпринимательскую деятельность, что является основанием для признания его хозяйствующим субъектом. В связи с указанным МБУ ЖКХ «Пудожское» не вправе исполнять функции, находящиеся в исключительной компетенции органа местного самоуправления (выделение земельных участков для захоронений, регистрация захоронений).

Постановлением администрации Пудожского муниципального района от 07.09.2015 №480-П «Об утверждении административного регламента по предоставлению муниципальной услуги «Предоставление мест захоронения на кладбищах»» (далее – Постановление №480-П) определено, что муниципальная услуга «Предоставление мест захоронения на кладбищах» осуществляется отделом по жилищно-коммунальному хозяйству администрации Пудожского муниципального района. На каких именно кладбищах, в г. Пудож или на всех кладбищах Пудожского муниципального

района, Администрация должна предоставлять места захоронения, в Постановлении №480-П не указано.

Фактически ни Администрация, ни МБУ ЖКХ «Пудожское» не осуществляли полномочий по предоставлению мест захоронения на кладбищах и регистрации захоронений.

Несмотря на то, что Постановлением №480-П полномочия по выделению мест для захоронения на кладбищах подлежат исполнению структурным подразделением Администрации (отдел по жилищно-коммунальному хозяйству), договором от 09.07.2021 МБУ ЖКХ «Пудожское» передало полномочия по выделению мест захоронения ООО «Флагман». Кроме того, названным договором учреждение передало ООО «Флагман» находящиеся в исключительной компетенции органа местного самоуправления функции по регистрации захоронений, соответственно хранение и ведение книги захоронений, обязанности по выполнению работ по содержанию кладбищ, которые являются муниципальной нуждой и подлежат передаче по результатам конкурентных процедур, а также функции специализированной службы по вопросам похоронного дела, не подлежащие передаче третьим лицам.

Таким образом, ООО «Флагман» осуществляет функции специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории Пудожского муниципального района (соответственно является получателем субсидии), функции по содержанию кладбищ г.Пудожа, а также функции по выделению земельных участков под захоронения и регистрации захоронений, в отсутствие законных оснований.

В рассматриваемом случае Администрацией сначала через МУП «Ресурс», впоследствии через МБУ ЖКХ «Пудожское» фактически были переданы ООО «Флагман» функции органа местного самоуправления в сфере организации похоронного дела, входящие в компетенцию только органа местного самоуправления, в том числе разрешительно-согласовательного и контрольно-распорядительного характера, а также функции специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Частью 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов.

Запрет на совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного самоуправления, установленный частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, является безусловным.

Часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещает органам местного самоуправления принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Вышеуказанные обстоятельства свидетельствуют о наличии в действиях администрации Пудожского муниципального района и МБУ ЖКХ «Пудожское» признаков нарушения части 1 и части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившихся в наделении ООО «Флагман» властно-распорядительными полномочиями органа местного самоуправления, а также в передаче ООО «Флагман» обязанностей по содержанию кладбищ и оказанию гарантированного перечня услуг. Указанные действия органа местного самоуправления и муниципального бюджетного учреждения противоречат требованиям действующего законодательства, свидетельствуют о присвоении ООО «Флагман» особого положения по отношению к иным хозяйствующим субъектам, что приводит к предоставлению отдельному хозяйствующему субъекту - ООО «Флагман» преимущественных условий осуществления деятельности, нарушает принципы равенства, самостоятельности и состязательности хозяйствующих субъектов, выступающих участниками товарного рынка ритуальных услуг наряду с ООО «Флагман», обеспечивает ООО «Флагман» более выгодные условия деятельности по сравнению с потенциальными хозяйствующими субъектами, имеющими намерение оказывать аналогичный комплекс услуг, ставя деятельность данных хозяйствующих субъектов в зависимость от действий Общества.

В силу статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции органов местного самоуправления органам или организациям предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения (далее - предупреждение).

На основании вышеизложенного, Карельское УФАС России предупреждает администрацию Пудожского муниципального района и МБУ ЖКХ «Пудожское» о необходимости прекращения указанных действий, для чего необходимо совершить действия, направленные на устранение причин и условий, способствовавших возникновению нарушения антимонопольного законодательства, и принять меры по устранению последствий такого нарушения следующим путем:

1. Администрации принять муниципальные акты, регламентирующие

предоставление муниципальных услуг в сфере похоронного дела, с четким разграничением деятельности:

- закрепить за структурным подразделением органа местного самоуправления либо муниципальным бюджетным учреждением, не являющимся хозяйствующим субъектом функции по выделению земельных участков для захоронений, инвентаризации захоронений и обновлению книг захоронений, регистрации захоронений умерших в регистрационной книге, контролю соблюдения порядка захоронений, установлению режима работы на муниципальных кладбищах г. Пудожка, и обеспечить выполнение указанных функций;

-обеспечить оказание гарантированного перечня услуг в сфере похоронного дела специализированной службой по вопросам похоронного дела, определить порядок деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела.

2. Администрации провести конкурентную закупку на выполнение работ по содержанию и благоустройству территорий кладбищ.

3. Администрации довести информацию до широкого круга потребителей о субъектах, осуществляющих функции по содержанию кладбищ, предоставлению мест для захоронения умерших граждан на кладбищах и регистрации захоронений на кладбищах в специальной книге регистрации захоронений, предоставлению гарантированного перечня услуг по погребению граждан, путем опубликования на официальном сайте органа местного самоуправления, а также в средствах массовой информации.

4. МБУ ЖКХ «Пудожское» расторгнуть договор с ООО «Флагман» от 09.07.2021.

Предупреждение необходимо выполнить в срок до 25.12.2021.

О выполнении предупреждения сообщить в Карельское УФАС России не позднее трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

В соответствии с частью 7 статьи 39.1 ФЗ «О защите конкуренции» при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 ФЗ «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.

Руководитель управления