

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА № 039/01/15-406/2021

«09» июля 2021 года
Калининград

г.

Комиссия Калининградского УФАС России по рассмотрению дела № 039/01/15-406/2021 о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель комиссии:

А.В. Д – руководитель Калининградского УФАС России;

Члены комиссии:

Н.С. И – заместитель руководителя - начальник отдела контроля органов власти, закупок и рекламы Калининградского УФАС России;

Ю.А. З – заместитель начальника отдела контроля органов власти, закупок и рекламы Калининградского УФАС России;

рассмотрев дело № 039/01/15-406/2021 по признакам нарушения Окружным Советом депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» (ИНН 3918009186, КПП 391801001; 238530, Калининградская область, г. Зеленоградск, ул. Ленина, д. 20) частей 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

в присутствии на заседании Комиссии представителя ответчика – Окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ»: Васильевой Н.А. (по доверенности),

в отсутствие на заседании Комиссии представителей заявителя – Индивидуального предпринимателя Дружкова А.С.,

руководствуясь статьей 48.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Калининградской области поступило заявление Индивидуального предпринимателя Дружкова Андрея Сергеевича (ИНН 391405142730, ОГРН 315392600024331) в отношении

действий (бездействие) Окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» (ИНН 3918009186, КПП 391801001; 238530, Калининградская область, г. Зеленоградск, ул. Ленина, д. 20) при принятии Решения от 19.02.2016 № 34 «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ».

В силу части 1 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 хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения (далее - предупреждение).

Предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, в случае выявления признаков нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 Закона о защите конкуренции (часть 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции).

На основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции 16.02.2021 Калининградским УФАС России в адрес Окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» в связи с наличием в действиях, выразившихся в принятии Решения Окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» № 34 от 19.02.2016, предусматривающего возможность осуществления специализированной службой по вопросам похоронного дела на территории Зеленоградского городского округа деятельности, услуг, работ вне гарантированного перечня услуг по погребению, предусмотренного Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных частями 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выдано предупреждение № 039/01/15-141/2021 о необходимости в срок до 15 апреля 2021 года прекратить указанные нарушения путем исключения из Решения Окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» от 19.02.2016 № 34 пункта 29 главы 6 и

дополнения пункта 8 главы 4 указанного Решения после слов «оказание услуг по погребению» словами: «в рамках гарантированного перечня услуг по погребению».

В соответствии с частью 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.

06.04.2021 в адрес Калининградского УФАС России от Окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» поступило письмо (вх. № 2402 от 06.04.2021) о том, что предупреждение № 039/01/15-141/2021 от 16.02.2021 Окружным Советом депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» не выполнено.

Калининградским УФАС России установлено, что меры, направленные на исключение из Решения от 19.02.2016 № 34 «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ» положений о возможности осуществления специализированной службой по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ» - муниципальным автономным учреждением специализированной службой бытового обслуживания «Некрополь» деятельности, услуг, в том числе работ, функций, вне гарантированного перечня услуг по погребению, предусмотренного Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», Окружным Советом депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» не выполнены.

Таким образом, Окружной Совет депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» предупреждение № 039/01/15-141/2021 от 16.02.2021 в установленный срок не выполнил.

Согласно части 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.

На основании изложенного издан приказ Калининградского УФАС России от 19.04.2021 № 43 о возбуждении дела № 039/01/15-406/2021 по признакам нарушения Окружным Советом депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» частей 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Определением Калининградского УФАС России от 19.04.2021 дело №

039/01/15-406/2021 о нарушении антимонопольного законодательства назначено к рассмотрению.

К участию в рассмотрении дела № 039/01/15-406/2021 привлечены в качестве:

- ответчика – Окружной Совет депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» (ИНН 3918009186, КПП 391801001; 238530, Калининградская область, г. Зеленоградск, ул. Ленина, д. 20);
- заявителя – Индивидуальный предприниматель Дружков А.С. (ИНН 391405142730, ОГРН 315392600024331).

Ответчик полагает, что в его действиях отсутствуют признаки нарушения антимонопольного законодательства. Согласно позиции Ответчика, изложенной в письме (вх. № 3338 от 11.05.2021), специализированная служба по вопросам похоронного дела может быть наделена правом на оказание услуг по погребению и связанных с ними услуг на возмездной основе (за плату), поскольку соответствующий запрет федеральным законодательством не предусмотрен.

В результате исследования имеющихся в материалах дела документов и информации Комиссией Управления Федеральной антимонопольной службы по Калининградской области по рассмотрению дела № 039/01/15-406/2021 о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) установлено следующее.

Согласно 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.

Согласно пункту 17 части 1 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения отнесены к вопросам местного значения муниципального образования.

В соответствии с положениями статьи 18 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»:

- общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления;
- порядок деятельности общественных кладбищ определяется органами

местного самоуправления.

Постановлением администрации муниципального образования «Зеленоградский городской округ» Калининградской области № 1707 от 05.08.2020 муниципальное автономное учреждение специализированная служба бытового обслуживания «Некрополь» определено специализированной службой по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ» (далее – МАУ «Некрополь»).

Решением окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» (первого созыва) № 34 от 19.02.2016 (далее – Решение № 34) утверждено Положение «Об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ», согласно пункту 1 которого указанное положение разработано в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», Санитарными правилами и нормами СанПиН 2.1ю 2882-11, утвержденными Постановлением Главного Санитарного Врача РФ 28.06.2011 № 84, и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и устанавливает на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ» принципы регулирования отношений, связанных с погребением умерших (погибших), определяет порядок предоставления ритуальных услуг и содержания мест захоронения.

Согласно пункту 7 Решения № 34 Специализированная служба по вопросам похоронного дела создается в предусмотренных действующим гражданским законодательством Российской Федерации организационно-правовых формах.

В пункте 8 Решения № 34 предусмотрено, что основным видом деятельности специализированной службы является оказание услуг по погребению.

Пунктом 29 Решения № 34 установлено следующее: «По желанию заказчика со специализированной службой может быть заключен возмездный договор на выполнение комплекса работ по благоустройству места для захоронения умершего, в том числе создание семейных (родовых) захоронений на кладбищах как непосредственно при погребении умерших граждан, так и для будущих захоронений гробом или урной с прахом».

Согласно части 1 статьи 9 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» 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, исходя из положений пунктов 7, 8 и 29 Решения № 34 специализированная служба по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ» наделена Окружным Советом депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» полномочиями как по оказанию услуг в соответствии с гарантированным перечнем услуг по погребению, так и предоставляемых сверх указанного гарантированного перечня, то есть как на безвозмездной, так и на платной основе.

Следовательно, учитывая указанные положения Решения № 34 специализированная служба по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ» наделена полномочиями осуществлять деятельность, приносящую ей доход, на рынке предоставления ритуальных услуг.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах). В соответствии с пунктом 3 статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

На основании статьи 4 Федерального закона от 03.11.2006 г № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» автономное учреждение создается для осуществления деятельности, направленной на достижение конкретных целей, которые закрепляются учредителем в соответствующем государственном (муниципальном) задании для учреждения. Именно в соответствии с таким заданием автономное учреждение и оказывает государственные (муниципальные) услуги. При этом, учредитель не только формирует задание для автономного учреждения, но и финансирует его

выполнение с учетом расходов (часть 3 статьи 4 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», часть 4 статьи 69.2 Бюджетного кодекса РФ), в том числе на развитие автономных учреждений в рамках программ, утвержденных в установленном порядке. Финансовое обеспечение осуществляется в виде субвенций и субсидий из соответствующего бюджета и иных не запрещенных федеральными законами источников.

Предоставление муниципальному автономному учреждению в порядке, установленном действующим законодательством Российской Федерации, полномочий по осуществлению деятельности, доходы от которой поступают в местный бюджет, не свидетельствует о невозможности отнесения предприятия к хозяйствующим субъектам в понимании пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции и не освобождает при этом его учредителя (орган местного самоуправления) от соблюдения запретов, предусмотренных статьей 15 Закона о защите конкуренции.

Пунктом 3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов 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.

Несмотря на то, что перечень вопросов местного значения определен главой 3 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», реализация указанных полномочий должна осуществляться с соблюдением запретов, установленных Законом о защите конкуренции.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Закона 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, 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 федеральными законами.

В соответствии с пунктом 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции

хозяйствующий субъект - 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.

Таким образом, муниципальное автономное учреждение, хотя и является хозяйствующим субъектом в смысле нормы пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции, но может быть создано для осуществления отдельных функций органа власти, связанных с обеспечением его деятельности. Следовательно, муниципальное автономное учреждение может быть наделено функциями органа власти, только если оно само не осуществляет деятельность в качестве хозяйствующего субъекта и не получает дохода на том товарном рынке, в отношении которого оно наделено какими-либо властными полномочиями.

В случае несоблюдения указанного условия создается реальная угроза, что муниципальное автономное учреждение, наделенное функциями органа власти, получит преимущества в сравнении с другими хозяйствующими субъектами, действующими на том же товарном рынке.

Деятельность по оказанию ритуальных услуг, в том числе услуг по погребению, осуществляется на конкурентном рынке. При этом, товаром на данном рынке выступают как услуги, оплачиваемые за счет средств родственников умерших, так и услуги, стоимость которых возмещается специализированной службе из средств соответствующего бюджета.

Системный анализ норм Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» показывает, что услуги по погребению могут быть оказаны любым хозяйствующим субъектом, осуществляющим деятельность на рынке предоставления ритуальных услуг, а органы местного самоуправления и специализированные службы не вправе препятствовать лицам, исполняющим волеизъявление умершего, либо иным лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, в выборе исполнителя для оказания ритуальных услуг, а также препятствовать хозяйствующим субъектам осуществлять деятельность в сфере предоставления ритуальных услуг. Статус специализированной службы не предоставляет хозяйствующему субъекту каких-либо преимуществ, равно как и отсутствие у хозяйствующего субъекта такого статуса не препятствует осуществлению деятельности по организации похорон и оказанию всего спектра связанных с ними услуг.

Из вышеизложенного следует, что действия Окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» по

включению пункта 29 в Решение окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» (первого созыва) от 19.02.2016 № 34 могут привести к ограничению конкуренции на рынке оказания ритуальных услуг, что подпадает под запреты, предусмотренные частями 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании части 5.1 статьи 45 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган проводит анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

В соответствии с пунктом 10.7 Порядка по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции, анализ состояния конкуренции на товарном рынке включает следующие этапы:

- а) определение временного интервала исследования товарного рынка;
- б) определение продуктовых границ товарного рынка;
- в) определение географических границ товарного рынка;
- г) оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия).

В силу пункта 11.3 Порядка в случае если в соответствии с пунктами 1.3, 10.3-10.10 настоящего Порядка отдельные этапы анализа состояния конкуренции не проводились, по итогам анализа составляется краткое описание полученных результатов (краткий отчет (обзор)).

На основании вышеизложенного антимонопольным органом был проведен анализ состояния конкуренции, по итогам которого составлен следующий краткий обзор полученных результатов.

1. Определение временного интервала исследования товарного рынка:

Согласно статье 41.1 Закона о защите конкуренции дело о нарушении антимонопольного законодательства не может быть возбуждено и возбужденное дело подлежит прекращению по истечении трех лет со дня совершения нарушения антимонопольного законодательства, а при длящемся нарушении антимонопольного законодательства - со дня окончания нарушения или его обнаружения.

Учитывая, что рассматриваемые в рамках дела № 039/01/15-406/2021 действия Окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» (ИНН 3918009186, КПП 391801001; 238530, Калининградская область, г. Зеленоградск, ул. Ленина, д. 20), выразившиеся в принятии

Решения от 19.02.2016 № 34 «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ», являются действующими на дату составления данного отчета, с учетом положений статьи 41.1 Закона о защите конкуренции временной интервал исследования товарного рынка определен как период с 19.04.2021 (дата приказа Управления Федеральной антимонопольной службы по Калининградской области «О возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства») по 05.07.2021 (дата составления отчета результатов анализа состояния конкуренции).

2. Определение продуктовых границ товарного рынка:

В рамках рассмотрения дела установлено, что заявитель по делу № 039/01/15-4006/2021 и МАУ «Некрополь» являются хозяйствующими субъектами-конкурентами, оказывающими услуги по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг.

Продуктовые границы анализируемого товарного рынка определены как рынок ритуальных услуг (услуг по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг) в связи с нижеследующем.

С 01.01.2013 вступил в действие Государственный Стандарт качества на ритуальные услуги – ГОСТ Р 54611—2011, устанавливающий общие требования к услугам по организации и проведению похорон, включая создание, учет и инвентаризацию мест захоронения, в Российской Федерации и на территориях, экстерриториальных образованиях и объектах вне территории Российской Федерации, находящихся в ее юрисдикции, а также к похоронным этике и этикету.

Согласно пункту 3.3 ГОСТ Р 54611—2011 ритуальные услуги – результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также деятельности исполнителя по погребению останков, праха умерших или погибших, проведению похорон, содержанию мест захоронений. Под ритуальными услугами следует подразумевать похоронные и мемориальные услуги.

Ритуальные услуги (скорбные предпохоронные услуги), оказываемые потребителю до выдачи тела умершего (погибшего) для проведения похорон (пункт 3.4 ГОСТ Р 54611—2011).

Скорбные услуги: Ритуальные услуги (предпохоронные и похоронные услуги), оказываемые потребителю от момента смерти лица, погребение которого он обязался организовать, до захоронения. (пункт 3.6 ГОСТ Р 54611—2011).

Траурные услуги: Ритуальные услуги, оказываемые потребителю после захоронения останков или праха и до истечения срока траура. (пункт 3.7

ГОСТ Р 54611—2011).

В пункте 4.2.6 ГОСТ Р 54611—2011 определено, что по источникам оплаты услуги по организации и проведению похорон подразделяют:

- на оплачиваемые из государственного источника;
- оплачиваемые из муниципального источника;
- оплачиваемые из частного источника;
- оплачиваемые из нескольких источников.

По формам обслуживания ритуальные услуги подразделяют следующим образом:

- выполняемые потребителем самостоятельно (самообслуживание);
- выполняемые исполнителем по поручению потребителя (пункт 4.3.4 ГОСТ Р 54611—2011).

Согласно пункту 4.3.5 ГОСТ Р 54611—2011 по виду услуги по организации похорон подразделяют следующим образом:

Основные услуги, в том числе:

1. Услуги диспетчера ритуального обслуживания включают в себя:

- консультирование потребителя по вопросам заключения договора;
- прием заявки и направление агента к месту, указанному потребителем для оформления договора;
- согласование времени и места захоронения останков умершего или праха;
- информационно-справочные услуги, включая предоставление информации о порядке работы объектов похоронного назначения и инфраструктуры, поиска и предоставления информации из архива о местах захоронения и т.д.

2. Агентские услуги включают в себя:

- выезд на дом или в иное место, указанное потребителем для принятия заказа;
- прием заказа и оформление договора на:
 - а) получение всех документов, необходимых для погребения (в морге, отделе ЗАГС, на кладбище, в крематории) до начала и (или) во время похорон;
 - б) подачу объявлений, некролога, составление текстов скорбной речи, оповещение родственников и близких умершего;

- в) осуществление комплекса мероприятий по подготовке тела к погребению;
 - г) приобретение и прокат похоронных принадлежностей и обрядовой атрибутики;
 - д) катафальные и транспортные перевозки;
 - е) проведение захоронения или кремации;
 - ж) обрядовые услуги, в том числе церемониймейстера ритуального обслуживания;
 - и) прокат ритуального зала и оформление ритуального зала для проведения обряда прощания, в том числе установку подставок для венков, подсвечников, ширм, постамента для гроба с телом, размещение различной символики (флагов, гербов и т.д.), стульев и скамеек для участников похорон;
 - к) организацию поминок;
 - л) уход за местом захоронения;
 - м) выполнение прочих услуг, связанных с погребением;
- оказание консультативной помощи потребителю, в том числе по телефону:
- а) по порядку организации похорон, предоставлению гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе, предоставлению льгот, выплате социального пособия на погребение, по организации церемонии проводов умершего или погибшего с учетом национальных традиций и религиозных обрядов;
 - б) в определении вида погребения (предание земле или огню);
 - в) по правилам работы кладбищ и крематориев;
 - г) в выборе места захоронения;
 - д) по вопросам, связанным с погребением на кладбище: размеры могилы, драпировка и оформление могилы, контроль подготовки места захоронения;
 - е) согласование даты и времени захоронения, кремации;
 - ж) в определении комплекса мероприятий, обеспечивающих сохранение тела на срок, указываемый потребителем;
 - и) по вопросам организации косметических и реставрационных работ с телом;
 - к) по выбору и (или) прокату похоронных принадлежностей и обрядовой атрибутики, одежды, мебели и т.д.;

- л) по прокату ритуального зала для проведения гражданской панихиды;
- м) по выбору места и оформлению помещения для проведения поминок;
- н) в выборе автокатафалка, пассажирского транспорта, ритуального лифта;
- п) по оформлению договора на организацию и проведение похорон при жизни субъекта волеизъявления;
- р) по иным видам услуг.

Пример - Предложение юридической или психотерапевтической помощи;

- помощь в организации религиозных обрядов.

Пример - Организация очного или заочного отпевания в храмах и иных местах прощания (морг, кладбище, крематорий);

- получение и передача потребителю документов, необходимых для погребения;

- выполнение поручений потребителя, связанных с организацией и проведением похорон.

3. Транспортирование останков и праха умерших или погибших

Услуги по транспортированию останков и прахов умерших или погибших включают в себя:

- транспортирование умерших (погибших) в места установления причин смерти (вскрытия) и/или хранения (предпохоронного содержания);

- транспортирование останков и прахов умерших (погибших) в другие города, государства;

- репатриация умерших (погибших).

4. Предпохоронное содержание останков умерших или погибших

Услуги по предпохоронному содержанию останков умерших или погибших включают в себя:

- прием в останкохранилища на предпохоронное хранение тел умерших (погибших), причина смерти которых установлена, при предъявлении медицинского свидетельства о смерти;

- хранение тел умерших (погибших) в специальных условиях, обеспечивающих их сохранение;

- подготовку тел умерших (погибших) к похоронам:

а) санитарную обработку тел умерших (омовение);

б) бальзамирование (консервация) тел умерших на срок, указываемый потребителем в морге; выезд бальзамировщика на дом;

в) парикмахерские (косметические и постижерные) работы, в том числе стрижка, бритье, макияж, маникюр и т.д.;

г) реставрацию внешнего облика покойного, в том числе по предоставленной фотографии;

д) одевание и укладывание в гроб;

е) выдачу тел умерших (погибших) для похорон.

5. Реализация похоронных принадлежностей и обрядовой атрибутики

Услуги по реализации похоронных принадлежностей и обрядовой атрибутики включают в себя:

- демонстрацию товаров и консультации продавца в бюро похоронного обслуживания, салонах-магазинах, похоронных домах;

- продажу и оформление документов;

- заказ и доставку;

- изготовление и предоставление похоронных принадлежностей и обрядовой атрибутики по индивидуальным заказам.

6. Подготовка и регистрация места захоронения

Услуги (работы) по подготовке и регистрации места захоронения включают в себя:

- копку могилы на свободном или родственном участке, сооружение склепа, усыпальницы, мавзолея;

- подготовку колумбарной ниши в открытом или закрытом колумбарии;

- работы по благоустройству;

- драпировку могилы тканью на каркасе из реек;

- укладывание дна могилы лапником (или иным материалом);

- установку лифта (сингуматора) для опускания гроба;

- регистрацию: прием и внесение информации о месте захоронения в архив (базу данных);

- услуги смотрителя кладбища (колумбария):

а) консультирование заказчика по вопросам определения места

захоронения с выходом на участок (в колумбарий), установки надгробных сооружений и оград;

б) определение комплекса работ по захоронению, в том числе родственному, родовому (семейному), а также по перезахоронению (эксгумации).

7. Услуги церемониймейстера включают в себя:

- консультирование участников погребения по обрядовым вопросам;
- организацию интерьеров помещений для обряда прощания, помощь в их декорировании и расстановке мебели;
- подбор фонограмм для репертуара оркестра или ансамбля;
- подготовку скорбного митинга, выступлений на нем;
- режиссуру обрядовой церемонии.

Дополнительные услуги, в том числе:

- юридические консультации по правовым вопросам;
- заключение договоров на комплексное похоронное обслуживание при жизни субъекта волеизъявления;
- обеспечение страхования надгробных сооружений;
- прокат похоронных принадлежностей, в том числе одежды, орденских подушечек, мебели и декораций, обрядовой атрибутики (в том числе с доставкой на дом);
- изготовление и опайка цинковых гробов;
- эксгумация тел для последующих перезахоронений;
- приготовление питания, сервировка столов для проведения поминок;
- изготовление мемориальных информационных продуктов (видеоролики, презентации, фильмы, слайд-шоу) для демонстрации на похоронах.

В соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2), утвержденным Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст) (в ред. от 23.09.2020), деятельности по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг присвоен код 93.03, который включает:

- захоронение и кремацию тел людей и трупов животных и связанную с этим деятельность: подготовку умерших к захоронению или кремации и бальзамирование, услуги гробовщиков;

- предоставление услуг по похоронам или услуг кремации;
- аренду оборудованного места в ритуальном зале;
- сдачу в аренду или продажу мест для захоронения;
- обслуживание могил и мавзолеев;
- изготовление надгробных сооружений из различных материалов и ритуальных принадлежностей

Эта группировка также включает:

- сооружение склепов и мемориальных комплексов;
- изготовление траурных венков, искусственных цветов, гирлянд и т.п.;
- высечку барельефов, выполнение графических портретов на памятниках, скульптурные работы и т.п., выполнение надписей

Эта группировка не включает:

- озеленение кладбищ;
- предоставление религиозных ритуальных услуг.

Вместе с тем, рынок ритуальных услуг включает в себя следующие специфические виды деятельности:

- оформление Свидетельства о смерти (свидетельство выдается органами ЗАГС);
- перевозка и временное содержание тела в морге (осуществляется медицинскими учреждениями);
- отвод участка для захоронения (является функцией органов местного самоуправления) (3);
- приобретение и доставка предметов, необходимых для совершения ритуала: гроба, ритуального белья и одежды;
- подготовка тела к прощанию и захоронению (бальзамирование, облачение, положение во гроб);
- приобретение иных предметов похоронного ритуала (венки, ленты и т.п.);
- предоставление помещения для траурной церемонии;
- проведение церемонии;
- музыкальное сопровождение;

- транспортировка гроба с телом к месту захоронения (включая ручную переноску) (10);
- рытье могилы (11);
- опускание гроба, засыпка могилы (12);
- изготовление и установка временного памятного знака на могиле;
- изготовление памятника;
- установка памятника;
- изготовление элементов оформления и ограждения могилы;
- установка элементов оформления и ограждения могилы.

При кремации вышеназванный перечень меняется следующим образом:

- операция (3) может быть заменена на предоставление места в колумбарии, либо не осуществляться при подхоронении урны в родственную могилу;
- операция (10) не осуществляется;
- операции (11), (12) либо заменяются на помещение урны в колумбарий, либо на подхоронение в существующую могилу, производимое без существенного повреждения последней;
- в случае захоронения в колумбарии изготовление и установка памятника заменяется установкой памятной доски.

Каждое из этих перечисленных действий может быть предметом отдельного договора (купли-продажи, производства работ, оказания услуг) либо они могут быть полностью или частично сгруппированы и заказаны комплексно. В этом случае могут быть востребованы услуги агента – лица, организующего похороны, координирующего последовательность и согласованность производства необходимых действий. При этом прием заказов на организацию всего комплекса услуг, связанных с погребением (прием заказов и заключение договора на организацию похорон) является специализированным видом деятельности (услуги похоронных бюро).

Кроме того, могут приобретаться такие услуги, как уход за местами захоронений и работы по благоустройству кладбищ (в последнем случае заказчик – лицо, в чьем ведении находится кладбище).

Изучая рассматриваемый рынок специфических видов деятельности, было установлено, что минимально необходимый для захоронения в землю перечень включает:

- оформление документов, необходимых для погребения;

- приобретение и доставка предметов, необходимых для совершения ритуала: гроба, ритуального белья и одежды;
- подготовка тела к прощанию и захоронению (бальзамирование, облачение, положение во гроб);
- транспортировка гроба с телом к месту захоронения (включая ручную переноску), в том числе транспортировка гроба по территории кладбища (проезд катафального транспорта);
- рытье могилы;
- опускание гроба, засыпка могилы;
- изготовление и установка временного памятного знака на могиле.

Анализ фактической ситуации показывает, что перечисленные услуги (минимально необходимый для захоронения в землю перечень) предоставляются комплексно.

Сложившаяся практика связана с тем, что для погребения умершего оформляется заказ на оказание комплекса услуг и, следовательно, количество хозяйствующих субъектов, которые оказывают отдельные услуги незначительно. Таким образом, с учетом того, что заказ оформляется на оказание комплекса услуг, то товаром является исполнение комплекса услуг.

Статья 3 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» определяет погребение 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).

В качестве взаимозаменяемых товаров к минимально необходимым услугам по погребению в землю нужно рассматривать услуги по погребению способом кремации.

При этом минимально необходимый для погребения способом кремации перечень будет выглядеть следующим образом:

- оформление документов, необходимых для погребения;
- приобретение и доставка предметов, необходимых для совершения ритуала: гроба, ритуального белья и одежды;
- подготовка тела к прощанию и кремированию (бальзамирование, облачение, положение во гроб);

- кремация;

- помещение урны с прахом в колумбарий, либо подхоронение в существующую могилу, производимое без существенного повреждения последней;

- изготовление и установка временного памятного знака на могиле.

Услуги по погребению способом захоронения в землю и способом кремации несут одну и ту же функцию.

В ходе данного исследования установлено, что на территории Калининградской области и, соответственно, на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ» Калининградской области, погребение способом кремирования не осуществляется.

3. Определение географических границ товарного рынка:

Спрос на услуги по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг является непереключаемым – данные услуги в подавляющем большинстве случаев приобретаются там, где человек проживал до наступления смерти, где проживают его близкие. Рынки являются локальными прежде всего потому, что выбор места захоронения привязывается к поселению, с которым человек был связан при жизни. В редких и очень конкретных случаях сравнительная стоимость услуг может оказать влияние на перемещение спроса за пределы локальной территории, только если жизнь человека была тесно связана с различными местами, и если сам человек при жизни высказывал соответствующие пожелания. Таким образом, географическими границами рынков по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг являются границы муниципальных образований.

В связи с тем, что в рассматриваемом деле границы территории, на которой свои полномочия осуществляет Окружной Совет депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» и, соответственно, осуществляет деятельность специализированная служба по вопросам похоронного дела – территория муниципального образования «Зеленоградский городской округ», а также, что хозяйствующий субъект, являющийся подателем заявления в антимонопольный орган, оказывают ритуальные услуги на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ», географические границы товарного рынка определены как географические границы муниципального образования «Зеленоградский городской округ» Калининградской области.

4. Оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия):

Окружной Совет депутатов муниципального образования «Зеленоградский

городской округ» своими действиями, выразившимися в принятии Решения от 19.02.2016 № 34 «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ», уполномочил специализированную службу по вопросам похоронного дела (МАУ «Некрополь»), выполняющую муниципальную функцию по вопросам похоронного дела, на осуществление хозяйственной деятельности по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг, приносящую доход на данном товарном рынке. Вследствие наделения МАУ «Некрополь» функциями органа власти по оказанию услуг в соответствии с гарантированным перечнем услуг по погребению, так и предоставляемых сверх указанного гарантированного перечня, возможно изменение состояния конкуренции на товарном рынке ритуальных услуг, поскольку указанные действия создают преимущественные условия для деятельности МАУ «Некрополь» как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на том же товарном рынке, деятельность которых, в свою очередь, поставлена в зависимость от решений, принимаемых должностными лицами специализированной службы по вопросам похоронного дела - своего конкурента.

05.07.2021 на заседании Комиссии законный представитель Окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» озвучил позицию, согласно которой, рассмотрев предупреждение № 039/01/15-141/2021 от 16.02.2021 о прекращении действий (бездействия), Окружной Совет депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» принял Решение от 23.06.2021 № 80 «О внесении изменений в Положение об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ», утвержденное решением окружного Совета депутатов Зеленоградского городского округа от 19 февраля 2016 года № 34».

В соответствии с Решением Окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» от 23.06.2021 № 80 с целью прекращения нарушений антимонопольного законодательства определено, что основным видом деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ» является оказание услуг по погребению в рамках гарантированного перечня услуг по погребению.

Таким образом, материалами дела фактически подтверждено, что до 23.06.2021 специализированная служба по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ» была наделена Окружным Советом депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» правом на оказание услуг по погребению и связанных с ними услуг на возмездной основе, при этом администрацией муниципального образования «Зеленоградский городской округ»

специализированная служба по вопросам похоронного дела наделена функциями (полномочиями) органа местного самоуправления по ведению дел (управлению делами) на общественном кладбище муниципального образования «Зеленоградский городской округ», то есть по осуществлению властных организационно-распорядительных и контрольных полномочий, включающих прием заявок на захоронение, выдачу разрешений на захоронение, предоставление мест (участков) для захоронения, ведение учетно-регистрационной работы, определение режима работы кладбища и порядка въезда на кладбище, контроль за соблюдением правил, установленных на территории кладбища, что могло ограничить конкуренцию на товарном рынке оказания услуг по погребению и иных связанных с ним (ритуальных услуг) в границах муниципального образования «Зеленоградский городской округ» Калининградской области, тем самым хозяйствующему субъекту, состоящему в конкурентных отношениях с иными хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг (по оказанию ритуальных услуг), предоставлены преимущественные условия деятельности на территории общественного кладбища, а деятельность иных хозяйствующих субъектов на указанном товарном рынке поставлена в зависимость от принятия специализированной службой по вопросам похоронного дела (её должностными лицами) властных организационно-распорядительных решений, то есть поставлена в зависимость от волеизъявления лица, состоящего с ними в конкурентных отношениях.

На основании вышеизложенного Комиссия Калининградского УФАС России по рассмотрению дела № 039/01/15-406/2021 о нарушении антимонопольного законодательства пришла к выводу, что действия Окружного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ», выразившиеся в принятии Решения от 19.02.2016 № 34 «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ», предусматривающего возможность осуществления специализированной службой по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования «Зеленоградский городской округ» деятельности на рынке предоставления ритуальных услуг вне гарантированного перечня услуг по погребению, предусмотренного Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», приносящую доход на данном рынке, могут быть квалифицированы как нарушение частей 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Дополнительно Комиссия сообщает, что согласно части 5 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции лица, участвующие в деле, вправе представить Комиссии пояснения, доказательства и приводить доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, до окончания рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и оглашения резолютивной части решения по нему на заседании Комиссии.

Председатель Комиссии:

А.В. Д

Члены Комиссии:

Н.С. И

Ю.А. З