

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ), КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В связи с наличием в действиях Администрации муниципального образования «Гатчинский муниципальный район» Ленинградской области (188300, Ленинградская область, г. Гатчина, ул. Карла Маркса, д. 44) признаков нарушения антимонопольного законодательства, ответственность за которое предусмотрена частями 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившихся во включении в Устав муниципального унитарного предприятия ритуальных услуг «Тихая обитель» (специализированной службы по вопросам похоронного дела), утвержденный Постановлением администрации муниципального образования «Город Гатчина» Гатчинского муниципального района Ленинградской области от 16.04.2014 № 466 (с изм. от 17.03.2015г.), положений, ограничивающих конкуренцию в сфере оказания ритуальных услуг и содержания мест захоронения, Ленинградское УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждает о необходимости прекращения указанных действий (бездействий), путем:

1. Исключения из пункта 2.2. Устава Муниципального унитарного предприятия ритуальных услуг «Тихая обитель» видов работ, не предусмотренных частью 1 статьи 9 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле».

2. Проведения конкурентных процедур на право заключения муниципальных контрактов на выполнение работ и оказание услуг по содержанию мест захоронения, находящихся на территории муниципального образования, **в срок до 20 декабря 2017 года.**

Признаки нарушения Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) выразились в следующем.

В соответствии со статьей 17 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 относится содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения и организация ритуальных услуг.

Данное полномочие закреплено в пункте 20 статьи 5 Устава муниципального образования «Гатчинский муниципальный район» Ленинградской области (далее – МО «Гатчинский муниципальный район»), утвержденного решением Совета депутатов Гатчинского муниципального района от 29.11.2013 № 334.

Пунктом 3 части 1 статьи 17 Закона о местном самоуправлении предусмотрено, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления обладают полномочием 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 статьях 7 и 43 Устава МО «Гатчинский муниципальный район» закреплены полномочия по созданию муниципальных предприятий и учреждений, утверждению тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями.

Постановлением главы Администрации города Гатчина Ленинградской области от 17.06.1992 № 101/1 создано Муниципальное унитарное предприятие ритуальных услуг «Тихая обитель» (далее – МУП РУ «Тихая обитель»).

28 мая 1997 года постановлением главы Администрации города Гатчина Ленинградской области № 342 на МУП РУ «Тихая обитель» возложены функции городской специализированной службы по вопросам похоронного дела.

В пункте 2.1. Устава МУП РУ «Тихая обитель» установлено, что предприятие создано в целях удовлетворения общественных потребностей в результатах его деятельности и получения прибыли.

Перечень видов деятельности, которые осуществляет предприятие для достижения целей, указанных в пункте 2.1. Устава МУП РУ «Тихая обитель», установлен в пунктах 2.2, 2.3 Устава предприятия:

- оказание всех видов ритуальных услуг, связанных с организацией и проведением похорон от приема заказа до погребения тела или урны с прахом;
- проведение работ по устройству и содержанию кладбищ, обустройству

отведенных под них земель;

- уход за мемориальными кладбищами и содержание их территорий в образцовом состоянии;
- организация похорон по предварительным заказам;
- изготовление предметов ритуала и продажа их населению и организациям;
- иные виды деятельности, не запрещенные законодательством, направленные на достижение уставных целей.

Согласно части 2 статьи 25 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

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

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).

Таким образом, Закон о погребении возлагает такие виды работ, как оказание ритуальных услуг, связанных с погребением только на орган местного самоуправления или на специализированную организацию, созданную органом местного самоуправления в соответствии с законодательством.

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 обязанность 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. 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.

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 нуждой 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». При этом следует отметить, что каждый из предусмотренных способов решения вопросов местного значения соответствует конкретному характеру решаемых вопросов.

Организация ритуальных услуг как вопрос местного значения не может быть реализован органом местного самоуправления посредством осуществления закупок в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», поскольку сами ритуальные услуги не являются нуждами местного самоуправления.

Выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ составляют муниципальную нужду и являются одними из функций муниципальных органов, что соответствует части 13 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», 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.

Из содержания части 2 Устава МУП РУ «Тихая обитель» следует, что предприятие, наделенное статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, также осуществляет погребение умерших, оказывает все виды ритуальных услуг, связанных с организацией и проведением похорон, и несет ответственность за устройство и содержание городских кладбищ.

Наделив специализированную службу исключительным правом по осуществлению видов работ, не поименованных в части 1 статьи 9 Закона о погребении, Администрация МО «Гатчинский муниципальный район» не учла

конкурентную составляющую на имеющемся рынке ритуальных услуг, фактически создав специализированной организации особые условия деятельности, что могло привести 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), создание последней учреждения 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 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.

Пунктом 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции установлено, что хозяйствующий субъект - это индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

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, со стороны Администрации МО «Гатчинский муниципальный район» усматриваются признаки нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции:

1. часть 1: непроведение конкурентных процедур на право заключения муниципальных контрактов на выполнение работ и услуг по содержанию и эксплуатации кладбищ;
2. часть 3: совмещение функций специализированной службы по вопросам похоронного дела МУП РУ «Тихая обитель» с функциями хозяйствующего субъекта, осуществляющего деятельность на рынке ритуальных услуг.

Согласно 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.

В соответствии с частью 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, при условии выполнения предупреждения, дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение,

не подлежит административной ответственности в соответствии с санкцией, предусмотренной частью 1 статьи 14.9 КоАП РФ, в связи с устранением нарушения антимонопольного законодательства.

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 (часть 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции).

Частью 5 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что по мотивированному ходатайству лица, которому выдано предупреждение, и при наличии достаточных оснований полагать, что в установленный срок предупреждение не может быть выполнено, указанный срок может быть продлен антимонопольным органом.

Предупреждение может быть обжаловано в судебном порядке в арбитражный суд.

О выполнении предупреждения следует сообщить в Ленинградское УФАС России по электронной почте: fo47@fas.gov.ru, с последующим почтовым отправлением по адресу управления: 191124, г. Санкт-Петербург, ул. Смольного, д. 3., **в течение трех дней** со дня окончания срока, установленного для его выполнения (с приложением копий подтверждающих документов).

Руководитель

Ленинградского УФАС России

ФИО

