



**Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области**  
191124, Санкт-Петербург, ул. Смольного, д.6  
<http://www.spb.arbitr.ru>

**Именем Российской Федерации**  
**РЕШЕНИЕ**

*г. Санкт-Петербург*  
**05 ноября 2019 года**

*Дело № А56-94648/2018*

Резолютивная часть решения объявлена 28 октября 2019 года.  
Полный текст решения изготовлен 05 ноября 2019 года.

Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области в составе:  
судьи Кузнецова М.В.,  
при ведении протокола судебного заседания секретарем Клепиковой А.О.

рассмотрев в судебном заседании дело по иску:

истец: АДМИНИСТРАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
КУЗЬМОЛОВСКОЕ ГОРОДСКОЕ ПОСЕЛЕНИЕ ВСЕВОЛОЖСКОГО  
МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ (адрес: Россия  
188663, гп КУЗЬМОЛОВСКИЙ, ЛЕНИНГРАДСКАЯ обл ВСЕВОЛОЖСКИЙ р-н, ул  
РЯДОВОГО ЛЕОНИДА ИВАНОВА 14, ОГРН: 1054700123532);

ответчик: ЗАКРЫТОЕ АКЦИОНЕРНОЕ ОБЩЕСТВО "КАМЕЯ"; ЗАКРЫТОЕ  
АКЦИОНЕРНОЕ ОБЩЕСТВО "КАМЕЯ" (адрес: Россия 191023, г САНКТ-  
ПЕТЕРБУРГ, г САНКТ-ПЕТЕРБУРГ, пер БАНКОВСКИЙ 3/В/22Н, ОФИС 1.4; Россия  
190020, Санкт-Петербург, Курляндская 46, ОГРН: 1027809220780; 1027809220780);

третье лицо: Прокуратура Ленинградской области

о признании недействительной (ничтожной) сделки и применении последствий  
при участии

- от истца: представители Поляков Ю.А. (дов. от 29.08.2019г.), Кобзев Д.В. (дов. от  
26.12.2018г.)

- от ответчика: представители Мазуренко И.О. (дов. от 28.12.2017г.), Голубев С.Ю. (дов.  
от 04.10.2019г.)

- от третьего лица: представитель Науменко Л.В. (удостоверение)

**у с т а н о в и л :**

Администрация МО «Кузьмоловское городское поселение» Всеволожского  
муниципального района Ленинградской области (далее – истец, Администрация),  
обратилась в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области с  
иском к Закрытому акционерному обществу «КАМЕЯ» (далее – ответчик, Общество) о  
признании недействительным (ничтожным) договора от 14.07.15 (далее – Договор,  
Спорный договор, т.1, л.д.13-17), заключенного между Сторонами, в части  
обслуживания и содержания кладбищ, расположенных на территории МО  
«Кузьмоловское ГП», а также оказание ритуальных услуг на условиях и в порядке,  
установленных законодательством РФ и ЛО, нормативно-правовыми актами органов  
местного самоуправления и о применении последствий недействительности ничтожной

сделки в виде возврата в бюджет МО денежных средств, полученных в результате выполнения работ по Договору в размере 317.048 (Триста семнадцать тысяч сорок восемь) руб.25 коп.

Решением арбитражного суда первой инстанции от 26.10.2018г., оставленным без изменения Постановлением 13 Арбитражного Апелляционного Суда от 21.02.2019г., в удовлетворении исковых требований было отказано.

Постановлением Арбитражного Суда Северо-Западного округа от 25.06.2019г., указанные судебные акты отменены с направлением дела на новое рассмотрение в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

При новом рассмотрении спора 08.10.2019г. Истец уточнил исковые требования и просил признать Договор недействительным (ничтожным). Уточнение иска было принято судом в порядке п.1 ст.49 АПК РФ.

Общество не признает предъявленный иск в полном объеме, считая, что Истцом не приведены надлежащие доказательства наделения Ответчика функцией муниципального органа, а именно функцией специализированной службы по вопросам похоронного дела (далее – Единая служба) либо фактического осуществления Ответчиком таких функций.

Кроме того, Общество полагает, что Истец не доказал нарушения Ответчиком федеральных законов: от 12.01.96 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении), от 06.10.03 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ), от 26.07.06 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), от 05.04.13 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе).

Прокуратурой Ленинградской области, вступившей в дело в порядке ст.52 АПК РФ, поддержана позиция Истца обращено внимание суда на многочисленные акты реагирования Прокуратурой на допущенные Сторонами о нарушениях как при заключении Договора, так и при его исполнении, а также о неправомерных действиях Ответчика по владению, эксплуатации и обслуживанию муниципального кладбища.

Заслушав представителей лиц, участвующих в деле, исследовав материалы дела в порядке ст.71 АПК РФ как по отдельности, так и в их совокупности, оценив достаточность и взаимную связь представленных доказательств, арбитражный суд пришел к следующим выводам.

1.Как следует из материалов дела, Муниципальное образование в лице Главы Администрации и Общество заключили Договор от 14.07.15, по условиям которого:

1.1.Общество входит в состав Единой специализированной службы по вопросам погребения и похоронного дела муниципального образования Кузьмоловское городского поселения Всеволожского муниципального района Ленинградской области. . Вхождение Общества в состав Единой службы является правом, предоставляемым Муниципальным образованием, за которое Общество обязывается перечислить Муниципальному образованию соответствующую плату, предусмотренную Договором;

1.2.Муниципальное образование поручает, а Общество в качестве звена Единой службы принимает на себя обязательство по выполнению работ в части обслуживания, содержания кладбищ, расположенных на территории Муниципального образования Кузьмоловского городского поселения Всеволожского муниципального района Ленинградской области и землях, являющихся муниципальной собственностью, а также оказание ритуальных услуг на условиях и в порядке, установленных законодательством Российской Федерации и Ленинградской области, нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления Муниципального образования Кузьмоловского

городского поселения, изложенных в Договоре и программе по перспективному развитию кладбищ, ритуальных услуг;

1.3. В связи с расширением границ (территории) действующего кладбища за счет земель, находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации и переданных в муниципальную собственность, настоящий Договор продолжает свое действие с учетом новых границ кладбища;

1.4. В связи с расширением границ кладбища Обществу поручается продолжить работу по организации проектно-изыскательских, строительных работ, заказу проекта планировки территории, организовать иные действия, направленные на расширение кладбища;

1.5. При этом в последней части на Листе-1 Договора содержится условие о том, что органы местного самоуправления вправе передавать свое право по оказанию ритуальных услуг и содержанию мест захоронения юридическим и физическим лицам;

1.6. В то же время в ч.2 на Листе-2 Договора указывается на наличие еще двух договоров, заключенных Сторонами, а именно: договор от 29.05.06 на проведение проектно-изыскательских и строительных работ, под расширение и реконструкцию действующего гражданского кладбища, на основании которого Обществом согласован и утвержден в установленном порядке проект кладбища, а также Договор от 30.09.10 о вхождении Общества в состав Единой специализированной службы по вопросам погребения и похоронного дела МО Кузьмоловское городское поселения Всеволожского муниципального района Ленинградской области.

1.7. Как согласовано Сторонами в последнем пункте оспариваемого Договора, все ранее заключенные между Сторонами договоры утрачивают силу, с момента подписания настоящего Договора, за исключением соглашений, регулирующих права и обязанности Сторон при проведении проектно-изыскательских и строительных работ под расширение и реконструкцию действующего кладбища на землях, ранее находящихся в ведении войсковой части 33491, а также последующей эксплуатации кладбища в части, не противоречащей настоящему Договору.

В свою очередь п.8.4 Договора от 30.09.10, упомянутого в ч.2 на Листе-2 оспариваемого Договора и имеющего предметом вхождение Ответчика в Единую службу, содержит условие о том, что все ранее заключенные между Сторонами договоры утрачивают силу с момента подписания этого договора.

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в РФ, государственные гарантии его осуществления устанавливает ФЗ от 06.10.03 № 131-ФЗ, который к вопросам местного значения муниципального района, муниципального, городского округа относит организацию ритуальных услуг (п.17 ч.1 ст.15, п.23 ч.1 ст.16).

Оценивая условия оспариваемого Договора, суд отмечает, что в обязанности Ответчика включены обязательства по организации им ритуальных услуг и содержанию мест захоронения, что является исключительной компетенцией местного значения муниципального, городского округа и не может быть передано иным лицам, так как п.23 ч.1 ст.16 Закона № 131-ФЗ относит организацию ритуальных услуг и содержание мест захоронения исключительно к вопросам местного значения.

Межгосударственный стандарт ГОСТ 32609-2014, введенный в действие с 01.01.16 Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 11.06.14 № 551-ст и устанавливающий обязательные для применения в документах термины и определения в области похоронного дела, определяет ритуальные услуги как результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также деятельность исполнителя по погребению останков, праха умерших или погибших, проведению похорон, содержанию мест захоронений, указывая

в примечании, что под ритуальными услугами следует подразумевать похоронные и мемориальные услуги (п.2.1.4).

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 ч.1 ст.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 государственными или муниципальными, как указано в ч.2 ст.15 Закона о погребении, то содержание мест захоронения является непосредственно нуждой органа местного самоуправления.

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 с учетом предоставленных ему полномочий.

Статья 17 ФЗ № 131-ФЗ содержит перечень полномочий, которыми обладают органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения, не являющийся исчерпывающим, поскольку по вопросам, отнесенным в соответствии со ст.ст.14, 15 и 16 названного закона к вопросам местного значения, федеральными законами, уставами муниципальных образований также могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления (п/п 9 ч.1, ч.1.1).

Отношения, связанные с погребением умерших, регулирует Закон о погребении, который устанавливает гарантии погребения умершего с учетом волеизъявления, выраженного при жизни, и пожелания родственников; гарантии предоставления материальной и иной помощи для погребения умершего; санитарные и экологические требования к выбору и содержанию мест погребения; основы организации похоронного дела в РФ как самостоятельного вида деятельности (ст.1).

Анализ приведенных законоположений приводит к заключению, что федеральный законодатель предусмотрел создание в муниципальном районе специализированной службы именно органом местного самоуправления как гарантию безусловного исполнения требований Закона о погребении и предоставления лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, права выбора организации, осуществляющей услуги по погребению, независимо от наличия на территории муниципального образования иных субъектов предпринимательской деятельности, оказывающих услуги в сфере похоронного дела.

Из изложенного следует, что статусом специализированной службы может наделяться лишь субъект, учрежденный органом местного самоуправления (Кассационное определение Верховного Суда РФ от 01.06.18 №36-КГПР18-3).

Как установлено п.1 ст.17.1 Закона о защите конкуренции, заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров, за предусмотренными законом исключениями.

Как разъяснено Апелляционным определением ВС РФ от 26.09.18 № 78-АПГ18-19, установленные Законом о погребении государственные гарантии о погребении умершего с учетом волеизъявления, выраженного лицом при жизни, и пожелания родственников, а также гарантии предоставления материальной и иной помощи для погребения умершего реализовываются в постановлении Правительства Санкт-

Петербурга № 210, в частности, путем определения порядка организации похоронного дела в Санкт-Петербурге посредством конкурентного выбора хозяйствующих субъектов, способных обеспечить надлежащие условия погребения и связанных с ним услуг на территории соответствующего кладбища, в том числе путем оказания комплекса ритуальных услуг по единому рекомендуемому Правительством Санкт-Петербурга тарифу.

Однако материалы дела не содержат доказательств проведения муниципальным образованием до заключения оспариваемого Договора открытых конкурсных процедур для определения лица, с которым будет заключен соответствующий договор по оказанию услуг, предусмотренных действующим гражданским законодательством в данной области предпринимательской деятельности.

Таким образом, в отсутствие в материалах дела доказательств по проведению муниципальным образованием соответствующих открытых конкурсных процедур, обеспечивающих равное участие в них всех заинтересованных лиц, заключением оспариваемого Договора от 14.07.15 Ответчику необоснованно созданы преимущественные условия по сравнению с иными участниками коммерческого оборота, для осуществления деятельности на рынке оказания ритуальных услуг, что воспрепятствовало развитию добросовестной конкуренции в муниципальном образовании.

Частью 3 ст.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 (Письмо ФАС РФ от 24.07.09 № ПС/24493).

Однако отнесение оспариваемым Договором к правам Ответчика действий по оформлению им документов на отвод участка для захоронения гроба с телом, проведение инвентаризации мест захоронения, определение тарифов на ритуальные услуги также вторгается в исключительную компетенцию муниципальных органов, в то время как Закон № 131-ФЗ не предоставляет права органам местного самоуправления делегировать свои полномочия сторонним организациям.

Согласно правовой позиции Президиума ВАС РФ, изложенной в Постановлениях от 23.09.08 № 12027/07 и от 18.05.11 № 17206/10, возможность передачи общественных кладбищ в ведение хозяйствующего субъекта и наделения хозяйствующего субъекта полномочиями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения (в рассматриваемом случае выделение земельных участков для погребения тела (останков); ведение учёта произведенных захоронений в базе данных; выдача лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, заключения о выделении земельного участка для погребения умершего; содержание мест погребения; иных функций в области похоронного дела и оказания похоронных услуг) не предусмотрена и прямо противоречит законодательству.

Противоречит действующему законодательству и вхождение Ответчика за плату в момент заключения оспариваемого Договора (в 2015 году) в Единую службу, так как из материалов дела усматривается разрешение вопроса о создании в Муниципальном образовании Муниципального казенного учреждения «Специальная служба в сфере погребения и похоронного дела» только в феврале 2017 года (т.1, л.д.38-39).

В соответствии со ст.29 Закона о погребении органы местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с указанным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших лиц на безвозмездной основе. Порядок деятельности Единой службы определяется органами местного самоуправления.

В соответствии с ч.1 ст.166 ГК РФ сделка недействительна по основаниям, установленным законом, в силу признания ее таковой судом (оспоримая сделка) либо независимо от такого признания (ничтожная сделка).

Сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта и при этом посягающая на публичные интересы либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц, ничтожна, если из закона не следует, что такая сделка оспорима или должны применяться другие последствия нарушения, не связанные с недействительностью сделки (ч.2 ст.168 ГК РФ).

В соответствии с п.75 Постановления Пленума ВС РФ от 23.06.15 №25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» применительно к статьям 166 и 168 ГК РФ под публичными интересами, в частности, следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды. Сделка, при совершении которой был нарушен явно выраженный запрет, установленный законом, является ничтожной как посягающая на публичные интересы, например, сделки о залоге или уступке требований, неразрывно связанных с личностью кредитора (п.1 ст.336, ст.383 ГК РФ), сделки о страховании противоправных интересов (ст.928 ГК РФ). Само по себе несоответствие сделки законодательству или нарушение ею прав публично-правового образования не свидетельствует о том, что имеет место нарушение публичных интересов.

Заявление о недействительности сделки не имеет правового значения, если ссылающееся на недействительность сделки лицо действует недобросовестно, в частности если его поведение после заключения сделки давало основание другим лицам полагаться на действительность сделки (ч.5 ст.166 ГК РФ).

При толковании условий договора судом принимается во внимание буквальное значение содержащихся в нем слов и выражений. Буквальное значение условия договора в случае его неясности устанавливается путем сопоставления с другими условиями и смыслом договора в целом (ст.431 ГК РФ).

В соответствии с п.22 ч.1 ст.14 Закона №131-ФЗ к вопросам местного значения городского поселения относится организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Согласно ч.1 ст.17 Закона №131-ФЗ в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и учреждений, осуществлению финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд; установлению тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами.

В соответствии с п.2 ст.25 Закона 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 соответствии со ст.29 Закона о погребении органы местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с указанным законом возлагается обязанность по осуществлению

погребения умерших. Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления.

В свою очередь частью 2 ст.15 Закона о защите конкуренции запрещено наделение органов местного самоуправления полномочиями, осуществление которых приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Заключением договора от 14.07.15 Обществу созданы преимущественные условия для осуществления деятельности на рынке оказания ритуальных услуг, что препятствует развитию добросовестной конкуренции на территории района.

Исследование порядка заключения и условий оспариваемого Договора, соотнесение условий Договора с нормами действующего законодательства, позволяют суду прийти к выводу о недействительности (ничтожности) Договора в целом.

Учитывая изложенное, оспариваемый Договор от 14.07.15 является недействительным (ничтожным), как противоречащий законодательным предписаниям действующего законодательства Российской Федерации.

Следует отметить, что Арбитражный суд Северо-Западного округа, рассмотрев кассационную жалобу Истца, в своем Постановлении от 25.06.19 пришел к выводу о том, что Договор от 14.07.15 не может быть признан соответствующим требованиям действующего законодательства (ч.6 Лист 6 Постановления).

Как установлено ч.2 п/п 15 п.2 ст.289 АПК РФ, указания арбитражного суда кассационной инстанции, в том числе на толкование закона, изложенные в его постановлении об отмене решения, постановления суда первой, апелляционной инстанций, обязательны для арбитражного суда, вновь рассматривающего данное дело.

По мнению суда, оспариваемый Договор от 14.07.15 нарушает вышеприведенные нормы действующего законодательства РФ, законодательно установленные запреты, посягает на публичные интересы жителей муниципального образования, ограничивает конкуренцию, т.е. является ничтожным.

Руководствуясь статьями 170,176 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области

### **решил:**

1. Признать договор, заключенный 14.07.2015г. между Администрацией Муниципального образования «Кузьмоловское городское поселение» и ЗАО «Камея» - недействительным (ничтожным).

2. Взыскать с ЗАО «Камея» в доход Федерального бюджета 6 000руб. госпошлины.

Решение может быть обжаловано в Тринадцатый арбитражный апелляционный суд в течение месяца со дня принятия Решения.

Судья

Кузнецов М.В.