

Определение о назначении дела №016/01/15-1021/2022 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению

Исх.АЯ-06/9176 от 21.07.2022 г.

Председатель Комиссии Татарстанского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства <...> - (должностное лицо),

УСТАНОВИЛ:

На основании приказов от 19 марта 2021 года №01/66-пр, от 24 марта 2021 года №01/77 и от 13 апреля 2021 года №01/111-пр Управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан была проведена плановая выездная и документарная проверка в отношении МКУ «Исполнительный комитет муниципального образования город Набережные Челны» (ОГРН: 1051614258740, ИНН: 1650135166).

В ходе осуществления контрольных мероприятий Инспекцией было установлено следующее.

В соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон о погребении и похоронном деле), пунктом 23 части 1 статьи 16 Закона о местном самоуправлении, МДК 11-01.2002 Рекомендациями о порядке похорон и содержании кладбищ в Российской Федерации, СанПин 2.1.2882-11 «Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, зданий и сооружений похоронного назначения», утвержденными Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28.06.2011 №84, ст. Устава города Набережные Челны постановлением Исполнительного комитета от 21 апреля 2017 года №2465 «Об организации похоронного дела на территории муниципального образования город Набережные Челны» был утвержден Порядок организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории муниципального образования город Набережные Челны (далее также – Порядок).

Порядок регулирует отношения, связанные с погребением (перезахоронением) тел (остатков), праха умерших или погибших, устанавливает основы организации похоронного дела на территории всех существующих и вновь образуемых кладбищ города Набережные Челны, правила содержания мест захоронения.

Согласно пункту 4 Порядка кладбище – это объект похоронного назначения, предназначенный для погребения тел (остатков) и праха умерших или погибших, а также здания, сооружения и иные объекты, предназначенные для осуществления погребения умерших и оказания ритуальных услуг.

Земельные участки, занимаемые местами погребения и предназначенные для осуществления захоронений, составляют зону захоронений кладбищ. Кладбища муниципального образования город Набережные Челны являются муниципальной собственностью.

На территории муниципального образования города Набережные Челны расположено 7 кладбищ.

Согласно пункту 10 Порядка благоустройство кладбищ, содержание их в

надлежащем порядке, соблюдение санитарных норм захоронения, обеспечение необходимым обслуживающим персоналом на территории муниципального образования города набережные Челны обеспечивается специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Из положений пункта 10 Порядка следует, что услуги по содержанию и благоустройству всех кладбищ муниципального образования города Набережные Челны может оказывать только специализированная служба по вопросам похоронного дела.

При этом согласно пункту 1 статьи 29 Закона о погребении и похоронном деле органы местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с настоящим Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших.

Специализированная служба по вопросам похоронного дела в силу пункта 1 и пункта 2 статьи 9 Закона о погребении и похоронном деле оказывает услуги по гарантированному перечню услуг по погребению, а именно:

- 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).

Данный перечень услуг по погребению является исчерпывающим перечнем услуг, которые предоставляются супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего на безвозмездной основе.

Из положений Закона о погребении и похоронном деле не следует, что только специализированная служба по вопросам похоронного дела имеет право осуществлять услуги по содержанию и благоустройству кладбищ.

Услуги по содержанию и благоустройству кладбищ и услуги по оказанию гарантированного перечня услуг по погребению никак не связаны между собой и оказываются в рамках разных товарных рынках.

Таким образом, положения пункта 10 Порядка предоставляют специализированной службе по вопросам похоронного дела необоснованное преимущество по осуществлению предпринимательской деятельности на товарном рынке по содержанию и благоустройству кладбищ.

Из положений Закона о местном самоуправлении и Закона о погребении и похоронном деле следует, что организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения.

Статьей 18 Закона о местном самоуправлении установлено, что финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения,

исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации).

Согласно части 1 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом положений настоящего Кодекса.

Аналогичные положения содержатся в статье 54 Закона о местном самоуправлении.

Отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок регулируются Федеральным законом от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о контрактной системе).

Исходя из изложенного, удовлетворение потребностей муниципального образования (муниципальных нужд), должно осуществляться посредством процедур, установленных Законом о контрактной системе.

Проведение мероприятий, предусмотренных Законом о контрактной системе в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

Письмом ФАС России от 30.09.2009 г. №АК/34001 даны разъяснения о применении антимонопольного законодательства по вопросу организации похоронного дела.

Согласно позиции ФАС России, изложенной в названном письме, выполнение работ по содержанию муниципальных кладбищ на территориях мест захоронений должно осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (действовавший на момент дачи разъяснений), так как содержание кладбища в надлежащем санитарном состоянии входит в компетенцию органов местного самоуправления и является муниципальной нуждой. В связи с вышеизложенным, органы местного самоуправления обязаны размещать заказы на предоставление услуг по содержанию мест захоронений на конкурсной основе, обеспечивая при этом соблюдение требований антимонопольного законодательства.

Исходя из вышеизложенного, выполнение работ по благоустройству и содержанию кладбищ направлено на удовлетворение муниципальных нужд и должно осуществляться в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе.

Несоблюдение установленного законодательством порядка лишает

потенциальных желающих возможности принять участие в конкурентной борьбе за право выполнять соответствующие работы, что может привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции среди хозяйствующих субъектов и созданию преимущества отдельным хозяйствующим субъектам.

Пунктом 99 Порядка установлено, что по желанию собственника надмогильного сооружения (надгробия), ограды между указанным собственником и специализированной службой по вопросам похоронного дела могут быть заключены договоры на обслуживание мест захоронений, о принятии надмогильного сооружения (надгробия), ограды на сохранность.

Согласно пункту 93 Порядка установленные надмогильные сооружения являются собственностью ответственных за место захоронения, в связи с этим на них возлагается обязанность по содержанию и сохранности данных сооружений.

Из положений пункта 99 Порядка следует, что в случае если собственник надмогильного сооружения (надгробия), ограды изъявит желание поручить обслуживание мест захоронения и/или заключить договор о принятии надмогильного сооружения (надгробия), ограды на сохранность, то заключить указанные договоры собственник надмогильного сооружения (надгробия), ограды сможет только со специализированной службой по вопросам похоронного дела, поскольку пункт 99 Порядка не предусматривает возможности заключить указанные договоры с иными хозяйствующими субъектами.

В соответствии с пунктом 1 статьи 209 ГК РФ собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом.

Пунктом 2 статьи 209 ГК РФ определено, что собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Из положения статьи 209 ГК РФ следует, что собственник вправе сам по своему усмотрению совершать в отношении своего имущества любые действия в том числе заключать гражданско-правовые договоры.

Статья 451 ГК РФ гарантирует свободу договора устанавливая, что граждане и юридические лица свободны в заключении договора.

Таким образом, пункт 99 Порядка ограничивает неопределенный круг лиц (собственников надмогильных сооружений (надгробий), оград) в возможности заключить договора на обслуживание мест захоронений, о принятии надмогильного сооружения (надгробия), ограды на сохранность с иными хозяйствующими субъектами кроме как со специализированной службой, а хозяйствующие субъекты ограничены в возможности выйти на товарный рынок по обслуживанию мест захоронения и о принятии надмогильных сооружений (надгробий), оград на сохранность, предоставляя специализированной службе по вопросам похоронного дела необоснованное преимущество по осуществлению

предпринимательской деятельности на товарном рынке по обслуживанию мест захоронения и о принятии надмогильных сооружений (надгробий), оград на сохранность.

Подобные обстоятельства не согласуются с конституционными принципами обеспечения единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защиты конкуренции, лежащими в основе правового регулирования экономических отношений.

Целями антимонопольного законодательства являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

В соответствии с п. 7 ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», конкуренция – соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

В соответствии с ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия) запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Под недопущением конкуренции следует понимать такую ситуацию, когда в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) хозяйствующим субъектов, органом власти исключается любая возможность конкуренции.

Ограничение конкуренции подразумевает то, что в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) хозяйствующим субъектов, органом власти существенно снижается возможность конкуренции.

Устранение конкуренции свидетельствует о том, что в результате принятия соответствующим органом акта и (или) осуществления действия (бездействия) постепенно устраняется (минимизируется) возможность конкуренции.

В связи с наличием в действиях МКУ «Исполнительный комитет муниципального образования город Набережные Челны» признаков нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», что выразилось в предоставлении специализированной службе по вопросам

похоронного дела необоснованного преимущества по осуществлению предпринимательской деятельности на товарном рынке по благоустройству и содержанию кладбищ, а также на товарном рынке по обслуживанию мест захоронения и о принятии надмогильных сооружений (надгробий), оград на сохранность путем издания Постановления Исполнительного комитета от 21 апреля 2017 года «Об организации похоронного дела на территории муниципального образования город Набережные Челны», которым был утвержден Порядок организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории муниципального образования город Набережные Челны, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, Управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан в адрес Исполнительного комитета было выдано предупреждение №П06-43/2021 (исх. №АЯ-06/9552 от 03.08.2021) о необходимости прекращения действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, путем внесения изменений в пункты 10 и 99 Порядка организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории муниципального образования город Набережные Челны, утвержденного постановлением Исполнительного комитета от 21 апреля 2017 года №2465 «Об организации похоронного дела на территории муниципального образования город Набережные Челны», в части исключения из данных пунктов положений о том, что только специализированная служба по вопросам похоронного дела имеет право осуществлять работы по о благоустройству и содержанию кладбищ, а также работы по обслуживанию мест захоронения и принятии надмогильных сооружений (надгробий), оград на сохранность, чтобы у иных хозяйствующих субъекта была возможность для оказания таких услуг муниципальному образованию и неопределенному кругу лиц.

Исполнительным комитетом предупреждение №П06-43/2021 (исх. №АЯ-06/9552 от 03.08.2021) было получено 03.08.2021 в системе электронного документооборота «Практика», что подтверждается присвоением Исполнительным комитетом предупреждению №П06-43/2021 входящего номера (вх. №Р27881-4 от 03.08.2021).

Предупреждение №П06-43/2021 (исх. №АЯ-06/9552 от 03.08.2021) необходимо было выполнить в течении 30 дней с момента получения.

Срок исполнения предупреждения №П06-43/2021 неоднократно продлевался Управлением по ходатайству Исполнительного комитета о продлении срока исполнения предупреждения.

Однако по состоянию на 06 июня 2022 года Исполнительный комитет г. Набережные Челны не представил Татарстанскому УФАС России доказательств исполнения предупреждения №П06-43/2021.

Таким образом, предупреждение №П06-43/2021 Исполнительным комитетом г. Набережные Челны в установленный срок не исполнено.

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

На основании вышеизложенного издан приказ Татарстанского УФАС России от 08.07.2022 №01/117-к о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела №016/01/15-1021/2022 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения МКУ «Исполнительный комитет муниципального образования город Набережные Челны» (ОГРН: 1051614258740, ИНН: 1650135166) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», что выразилось в предоставлении специализированной службе по вопросам похоронного дела необоснованного преимущества по осуществлению предпринимательской деятельности на товарном рынке по благоустройству и содержанию кладбищ, а также на товарном рынке по обслуживанию мест захоронения и о принятии надмогильных сооружений (надгробий), оград на сохранность путем издания Постановления Исполнительного комитета от 21 апреля 2017 года «Об организации похоронного дела на территории муниципального образования город Набережные Челны», которым был утвержден Порядок организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории муниципального образования город Набережные Челны с нарушением требований антимонопольного законодательства, что привело или могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

ОПРЕДЕЛИЛ:

Назначить дело №016/01/15-1021/2022 к рассмотрению на 06 сентября 2022 года в 10 часов 30 минут по адресу: 420021, РТ, г. Казань, ул. Московская, 55, 2 этаж, зал заседаний.

Привлечь к участию в деле в качестве ответчика МКУ «Исполнительный комитет муниципального образования город Набережные Челны» (423805, Республика Татарстан, г. Набережные Челны, проспект Хасана Туфана, 23, ОГРН: 1051614258740, Дата присвоения ОГРН: 29.12.2005, ИНН: 1650135166, КПП: 165001001).

В соответствии со статьей 25 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» МКУ «Исполнительный комитет муниципального образования город Набережные Челны» предоставить в срок до 09 августа 2022 г. включительно следующие надлежащим образом заверенные копии документов и информацию:

письменные пояснения с правовым обоснованием по фактам, изложенным в настоящем определении;

иные документы, необходимые для объективного и всестороннего рассмотрения дела.

При формировании ответа на определение о назначении дела №016/01/15-1021/2022 просим отвечать согласно перечню запрашиваемой информации.

В случае если вышеуказанные пункты не реализованы, указать мотивированную причину, в том числе со ссылкой на действующее законодательство.

Информация, составляющая коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну, представляется в антимонопольный орган в соответствии с требованиями статей 25, 26 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Обращаем Ваше внимание, что за непредставление или несвоевременное представление сведений, либо предоставление заведомо недостоверных сведений в антимонопольный орган физические, должностные или юридические лица несут административную ответственность, предусмотренную статьей 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В случае обеспечения явки на заседание Комиссии представителям ответчика, заинтересованных лиц, лиц, обладающих сведениями, необходимо иметь при себе надлежащим образом оформленную доверенность, а лицам, имеющим право на представление интересов без доверенности, необходимо иметь документ, подтверждающий полномочие представлять юридическое лицо (индивидуального предпринимателя) без доверенности.

Разъясняю, что согласно статье 43 Закона о защите конкуренции, участвующие в деле о нарушении антимонопольного законодательства, имеют право знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, представлять доказательства и знакомиться с доказательствами, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, заявлять ходатайства, давать пояснения в письменной или устной форме комиссии, приводить свои доводы по всем возникающим в ходе рассмотрения дела вопросам, знакомиться с ходатайствами других лиц, участвующих в деле.

<...> - (должностное лицо)