Председатель Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия) на основании приказа Хабаровского УФАС России от 20.11.2020 № 491 о возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела по признакам нарушения администрацией сельского поселения «Село Некрасовка» антимонопольного законодательства, предусмотренного частями 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в наделении ООО «Межмуниципальная специализированная служба» функциями и правами органов местного самоуправления, в создании преимущественных условий ведения предпринимательской деятельности,

установил:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю поступило заявление гр.П.... на действия администрации сельского поселения «Село Некрасовка» в связи с организацией похоронного дела, содержанию мест захоронений и оказания ритуальных услуг.

В ходе рассмотрения материалов установлено следующее.

Пунктом 22 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселения отнесена организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Отношения, связанные с погребением умерших и основы организации похоронного дела в Российской Федерации как самостоятельного вида деятельности, регулирует Федеральный закон от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон №8-ФЗ).

Статьей 9 установлен гарантированный перечень услуг по погребению, в соответствии с пунктом 1 данной статьи указанный перечень услуг оказывается на безвозмездной основе и включает оформление документов, необходимых для погребения (подпункт 1), предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения (подпункт 2), перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий) (подпункт 3), погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом) (подпункт 4).

Услуги по погребению, указанные в подпункте 1 пункта 1 статьи 9 Закона №8-ФЗ, оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела (пункт 2 статьи 9 Закона №8-ФЗ).

Согласно пункту 4 статьи 9 Закона №8-ФЗ, оплата стоимости услуг,

предоставляемых сверх гарантированного перечня услуг по погребению, производится за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность осуществить погребение умершего. В соответствии с пунктом 3 статьи 12 Закона №8-ФЗ услуги, оказываемые специализированной службой по вопросам похоронного дела при погребении умерших, указанных в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, включают оформление документов, необходимых для погребения; облачение тела; предоставление гроба; перевозку умершего на кладбище (в крематорий); погребение. Стоимость указанных услуг определяется органами местного самоуправления и возмещается в порядке, предусмотренном пунктом 3 статьи 9 поименованного закона.

Таким образом, гарантированный перечень услуг по погребению является исчерпывающим, копка могил в указанный гарантированный перечень не входит.

Размер бесплатно предоставляемого участка земли на территориях кладбища для погребения умершего устанавливается органом местного самоуправления таким образом, чтобы гарантировать погребение на этом же земельном участке земли умершего супруга или близкого родственника (пункт 5 статьи 16 Закона №8-ФЗ).

В пунктах 1 и 4 статьи 18 Закона №8-ФЗ установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые также определяют порядок деятельности общественных кладбищ.

Финансовое обеспечение похоронного дела осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов (статьи 26 поименованного закона).

Согласно пункту 2 статьи 25 Закона №8-ФЗ организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. При этом погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с указанным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших (пункт 1 статьи 29 Закона №8-ФЗ), Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления (пункт 2 статьи 29 Закона №8-ФЗ).

В соответствии с приведенными положениями функции по обслуживанию и содержанию муниципальных общественных кладбищ отнесены к функциям органа местного самоуправления, осуществляемым за счет средств местного бюджета. Законодательством не установлена возможность передачи полномочий по решению вопросов, связанных с организацией

ритуальных услуг и содержанием мест захоронения, хозяйствующему субъекту.

Закон о погребении не дает право органу местного самоуправления принимать акты или осуществлять действия, которые создавали бы преимущественные условия для деятельности хозяйствующему субъекту по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на рынке ритуальных услуг.

Возможность передачи общественных кладбищ в ведение хозяйствующего субъекта и наделения хозяйствующего субъекта полномочиями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения указанным законом не предусмотрена.

Решением Совета депутатов сельского поселения «Село Некрасовка» от 26.07.2018 №311-75 об утверждении положения о порядке деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории сельского поселения «Село Некрасовка» Хабаровского муниципального района» утверждено одноименное положение, в соответствии с пунктом 1.8 которого специализированная служба осуществляет обслуживание, благоустройство и содержание кладбищ и иных специализированных мест захоронения, расположенных на территории муниципальных образований, входящих в состав учредителей и участников межмуниципального хозяйственного общества, за счет бюджетных средств соответствующих муниципальных образований, также специализированная службы ведет учет захоронений и выдачу разрешений на захоронение по форме в соответствии с приложением №1. В соответствии с подпунктом 5 пункта 2.3 Положения специализированная служба наделена правом получать возмещение затрат из средств бюджета сельского поселения «Село Некрасовка», а также из бюджетов муниципальных образований, входящих в состав участников межмуниципального хозяйственного общества, на выполнение работ по содержанию кладбищ, благоустройству и санитарной очистке территории кладбищ, части затрат на оказание гарантированного перечня услуг, не возмещаемых внебюджетными фондами и бюджетами иных уровней. Гарантированный перечень услуг по погребению на безвозмездной основе, оказываемой специализированной службой, включает в том числе копку могилы для погребения (подпункт 4 пункта 3.4 , подпункт 5 пункта 4.3 Положения).

В соответствии с пунктом 5.7 Положения специализированная служба оформляет сведения о количестве имеющихся захоронений и их давности (подпункт 1), рисует схему расположения существующих захоронений (могил) (подпункт 2), определяет размер свободного земельного участка в границах родственного, воинского или семейного (родового) захоронения с целью возможности будущих погребений (подпункт 3), указывает перечень работ, выполнение которых необходимо при подготовке будущей могилы (подпункт 4). Указанные сведения и схема заверяется подписью

представителя специализированной службы, составившего заключение о возможности (или об отсутствии возможности) нового захоронения.

Договор об учреждении ООО «Межмуниципальная специализированная служба» подписан между администрацией сельского поселения «Село Некрасовка», администрацией Сергеевского сельского поселения, администрацией Елабужского сельского поселения, ООО «Диорама» 15.08.2018, путем объединения вкладов обязуются создать ООО «Межмуниципальная специализированная служба» (пункт 1 договора), предметом деятельности общества является деятельность в области решения вопросов местного значения по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронений на сельских поселений и городского поселения Хабаровского муниципального района, входящих в состав участников общества и муниципальных образований с которыми заключено соглашение об организации на их территории ритуальных услуг и содержанию мест захоронений (пункт 3.2).

Решением Совета депутатов сельского поселения «Село Некрасовка» от 15.11.2018 №10-2 утверждено положение о порядке деятельности общественных кладбищ и правилах содержания мест погребения, расположенных на территории сельского поселения «Село Некрасовка» Хабаровского муниципального района, копку могил на территории кладбища осуществляет специализированная служба по вопросам похоронного дела (пункт 3.6), проезд специализированного транспорта, предназначенного для проведения обряда похорон, а также осуществляющего уборку и благоустройство кладбища или мест захоронения допускается с разрешения выдаваемого специализированной службой по вопросам похоронного дела (пункт 4.1), запрещается въезжать на территорию кладбища на автомобильном транспорте без соответствующего разрешения, выданного специализированной службой по вопросам похоронного дела (подпункт 8 пункта 4.2), погребение, осуществленное без получения разрешения на захоронение (подпункт 9 пункта 4.2), посетители -инвалиды и престарелые могут пользоваться легковым транспортом для проезда на территорию кладбища с разрешения представителя специализированной службой по вопросам похоронного дела (пункт 4). В соответствии с пунктом 5.1 Положения погребение на территории кладбища осуществляется только после выдачи разрешения на захоронение.

При этом пунктом 5.2 Положения разрешение на захоронение выдается администрацией сельского поселения в соответствии с административным регламентом, после предоставления акта согласования времени и места погребения со специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Таким образом, выдача разрешения на погребение возложена в том числе на специализированную службу, утверждена форма такого разрешения,

выдаваемого именно специализированной службой.

В соответствии с пунктом 8.1 Положения специализированная служба по вопросам похоронного дела обеспечивает копку могил (подпункт 2), регистрацию и учет захоронений (подпункт 8).

Также специализированная служба по вопросам похоронного дела обязана отслеживать случаи недобросовестного исполнения ритуальных услуг юридическими и физическими лицами и сообщать о них в органы местного самоуправления или в соответствующие надзорные органы (пункт 8.4).

Частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135 «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, 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 действий (бездействия).

Из данного положения следует, что достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможностей для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Частью 3 статьи 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.

Под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при которым 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 (п. 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица

либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации (п. 17 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

ООО «Межмуниципальная специализированная служба» по своей организационно-правовой форме не является органом местного самоуправления, в связи с чем не может быть наделено функциями и правами органов местного самоуправления. В данном случае общество является одним из хозяйствующих субъектов, осуществляющим деятельность на рынке ритуальных услуг наравне с другими хозяйствующими субъектами, оказывающими аналогичные услуги.

Таким образом, специализированной службе по вопросам похоронного дела делегирована часть контрольно-распорядительных (властных) полномочий органа местного самоуправления, в частности, в части выделения земельных участков под захоронение, осуществление контроля за соблюдением порядка захоронений на кладбище, выдачу разрешений на уборку кладбища, на посещение кладбища и на захоронение, определение перечня работ по захоронению, функции по инвентаризации захоронений, регистрацию и учету захоронений, полномочий по организации похоронного дела в сельском поселении, что создает преимущественные условия для деятельности службы как хозяйствующего субъекта по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на рынке ритуальных услуг.

Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе обладающего статусом специализированной службы, Законом №8-ФЗ не предусмотрена.

Поскольку указанными актами органа местного самоуправления ООО «Межмуниципальная специализированная служба» наделено рядом полномочий контрольно-распорядительного характера, отнесенных законом к полномочиям органов местного самоуправления, с возложением на общество функций по содержанию и обслуживанию муниципального общественного кладбища обеспечивает ему более выгодные условия осуществления хозяйственной деятельности в сравнении с иными участниками данного рынка ритуальных услуг, позволяет по своему усмотрению реализовывать переданные полномочия в собственных интересах.

Данный факт создает обществу необоснованное преимущество на рынке по реализации ритуальных услуг, так как, осуществляя властно-распорядительные функции на территории кладбища, общество имеет возможность в одностороннем порядке воздействовать на условия и режим работы кладбища, на реализацию тех или иных ритуальных услуг на территории кладбищ, что свидетельствует о нарушении части 1 и части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В связи с наличием в действиях администрации сельского поселения «Село Некрасовка» признаков нарушения частей 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, Хабаровским УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции администрации выдавалось предупреждение о необходимости прекращения указанного нарушения путем осуществления мероприятий, направленных на исключение из Решений Совета депутатов сельского поселения «Село Некрасовка» от 26.07.2018 №311-75, от 15.11.2018 №10-2 положений, касающихся передачи в ведение ООО «Межмуниципальная специализированная служба» муниципальных кладбищ и земельных территорий с документами, изъятию из ведения службы общественные кладбища и принятию их в ведение администрации сельского поселения, изъятию у службы функций по выделению земельных участков под захоронения, ведению учета захоронений и выдачу разрешений на захоронения, осуществление регистрации захоронений, контролю за соблюдением порядка захоронений, выдаче разрешений на въезд (посещение) кладбищ, копку могил.

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.

Поскольку по истечении срока, отведенного на исполнение предупреждения, документов и информации, подтверждающих выполнение указанного предупреждения, от администрации не поступило, дело о нарушении антимонопольного законодательства подлежит возбуждению.

Руководствуясь частью 13 статьи 44 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

определил:

1. Назначить дело № 8-01/478(027/01/15-1830/2020) к рассмотрению **на «11» час. «30» мин. «27» января 2021 г.**, по адресу: г. Хабаровск, ул. Запарина, 67, каб.2.
2. Привлечь к участию в рассмотрении дела в качестве ответчика администрацию сельского поселения «Село Некрасовка» Хабаровского

муниципального района Хабаровского края (ул. Ленина, 20,с. Некрасовка, 680507).

3. Привлечь к участию в рассмотрении дела в качестве заинтересованного лица ООО «Межмуниципальная специализированная служба» (ул. Ленина, д.20, офис 105,с. Некрасовка, 680507).
4. Привлечь к участию в деле в качестве заявителя гр.П.... (ул. Зеленая, д.165, с. Гаровка-1, 680561).
5. Лицам, привлеченным к участию в деле, представить мотивированный отзыв по делу.

В соответствии с частью 1 статьи 43 Закона о защите конкуренции с момента возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства лица, участвующие в деле, 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, возражать против ходатайств, доводов других лиц, участвующих в деле.

Явка ответчика по делу, заинтересованных лиц или их представителей (с доверенностью на участие в рассмотрении дела) обязательна.