

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

### об обстоятельствах дела № 061/01/15-974/2023

19.04.2023

г. Ростов-на-Дону

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области (далее - Ростовское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель  
Комиссии: <...> – заместитель руководителя – начальник  
отдела контроля органов власти;

<...> – заместитель начальника отдела  
контроля органов власти,

Члены Комиссии:

<...> – старший специалист 3-го разряда  
отдела контроля органов власти;

рассмотрев дело №061/01/15-974/2023 по признакам нарушения  
Собранием депутатов Сальского городского поселения ч.ч. 1, 3 ст.15  
Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»  
(далее — ФЗ «О защите конкуренции»), в присутствии представителей  
Администрации Сальского городского поселения — <...> (доверенность  
от 24.05.2022); Собрания депутатов Сальского городского поселения —  
<...> (председатель Собрания депутатов), <..> (с согласия <...>),  
отсутствии представителей заявителей, заинтересованного лица,

руководствуясь ст. 48.1 ФЗ «О защите конкуренции»,

### УСТАНОВИЛА:

07.02.2023 г. по результатам рассмотрения материалов, поступивших из  
<...> прокуратуры Ростовской области, Ростовским УФАС России выдано  
Собранию депутатов Сальского городского поселения Ростовской  
области (далее — Собрание депутатов) предупреждение (исх. №  
ВК/1625/23) о прекращении действий, которые содержат признаки

нарушения ч.ч.1, 3 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции» и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

Согласно Предупреждению необходимо в срок до 24.03.2023 изменить Положение об организации ритуальных услуг и содержании мест погребения и захоронения на территории Сальского городского поселения, утв. решением Собрания депутатов Сальского городского поселения от 30.10.2015 № 192 (далее - Положение), а именно:

- прекратить наделение хозяйствующего субъекта полномочиями на выдачу разрешений на захоронение и предоставление на кладбищах мест (участков) для захоронения умерших; ведение учета захоронений, ведение журналов (книг) регистрации захоронений; учет установки надмогильных сооружений (надгробий), ведение журналов (книг) регистрации установки надмогильных сооружений (надгробий) и их электронный учет; выдачу согласия на проведение работ по обустройству мест захоронений, установке надмогильных сооружений (памятники, цоколи, стелы,obelisks, трафарет с указанием данных по захоронению, кресты и т.д.), выдачу разрешений на установку, замену надмогильных сооружений (надгробий), оград), закрепив указанные полномочия за органами местного самоуправления Сальского городского поселения;

- исключить из Положения обязанность специализированной службы осуществлять работы по содержанию и благоустройству кладбищ.

14.03.2023г. в Ростовское УФАС России поступил ответ Собрания депутатов Сальского городского поселения об отказе от исполнения предупреждения.

В обоснование соответствия Положения требованиям антимонопольного законодательства Собрание депутатов сослалось на нормы законодательства, в частности п. 22 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон №131-ФЗ), которым к вопросам местного значения отнесена организация ритуальных услуг и содержания мест захоронения.

Далее из содержания ч. 1 ст. 17 Закона №131-ФЗ следует, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений обладают рядом полномочий, в частности, 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.

На основании ч. 4 ст. 52 Закона № 131-ФЗ муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления.

В силу п.2 ст. 25 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении» (далее - Закон № 8-ФЗ) 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.

Согласно ст. 29 Закона №8-ФЗ органы местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с настоящим Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших. Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления.

В связи с признанием договора на оказание услуг похоронного дела, заключенного между Администрацией и <...>, недействительным (дело № А53-13877/19), в «Положение об организации ритуальных услуг и содержания мест погребения и захоронения на территории Сальского городского поселения» от 17.05.2021 № 349 внесены изменения. Откорректированная редакция пункта 3.1. «Наделение статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела осуществляется постановлением Администрации Сальского городского поселения на муниципальное унитарное предприятие или учреждение, в которых доля участия муниципального образования составляет более 50 процентов».

Содержание и благоустройство кладбища осуществляется организациями, определенными по результатам конкурсных процедур в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ по заключенным муниципальным контрактам. Данное требование закреплено пунктами 2.15., 2.16., 2.17., 2.18., 2.19., 2.20. Положения об организации ритуальных услуг и содержания мест погребения и захоронения на территории Сальского городского поселения.

Таким образом, изменение Положения об организации ритуальных услуг и содержания мест погребения и захоронения на территории Сальского

городского поселения, принятого Решением Собрания депутатов Сальского городского поселения от 30.10.2015 № 192 (в ред. 17.05.2021) влечет за собой нарушение федеральных законов от 06.10.2003 № 131-ФЗ и от 12.01.1996 № 8-ФЗ, а также неисполнение Решения Арбитражного суда Ростовской области от 16.07.2019 (дело № А 53-13877 /19), и соответственно изменению не подлежит.

В соответствии с п.39.49 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденного приказом Федеральной антимонопольной службы от 25.05.2012 № 339 основанием для возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства является: непрекращение действий и непринятие мер, послуживших основанием для выдачи антимонопольным органом предупреждения, в установленный срок.

Изучив обстоятельства дела, выслушав возражения ответчика и заинтересованного лица, комиссия Ростовского УФАС России пришла к следующим выводам.

В Ростовское УФАС России из <..> прокуратуры поступила информация об обращении хозяйствующих субъектов: <..>, с просьбой провести проверку нормативных правовых актов, в сфере ритуальных услуг, на территории Сальского городского поселения.

В рамках осуществления государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства Ростовским УФАС России установлено, что на территории Сальского городского поселения отношения, связанные организацией оказания ритуальных услуг, регулируются Положением об организации ритуальных услуг и содержании мест погребения и захоронения на территории Сальского городского поселения, утв. решением Собрания депутатов Сальского городского поселения от 30.10.2015 № 192.

Названным положением на специализированную службу по вопросам похоронного дела возложены следующие полномочия:

- выдача разрешений на захоронение и предоставление на кладбищах мест (участков) для захоронения умерших; соблюдение установленной нормы отвода каждого земельного участка для захоронения, а также нормативных документов, регламентирующих оказание ритуальных услуг; введение учета захоронений, введение журналов (книг) регистрации захоронений установленной формы и электронный учет произведенных захоронений; учет установки надмогильных сооружений (надгробий), ведение журналов (книг) регистрации установки надмогильных

сооружений (надгробий) и их электронный учет (п.3.2 Положения);

- обеспечение на территории кладбища: установки вывески при входе с указанием наименования кладбища, его принадлежности, распорядка работы; установки у главного входа на территорию кладбища стенда со схематическим планом кладбища с обозначением зон (кварталов, секторов) кладбища, зданий, сооружений, дорожек, исторических и мемориальных могил, мест общего пользования; содержание с исправном состоянии оборудования и транспортных средств (п.3.3 Положения);

- выдача разрешений на погребение (п.4.6 Положения);

- согласование проведения работ по обустройству мест захоронений, установке надмогильных сооружений (памятники, цоколи, стелы, обелиски, трафарет с указанием данных по захоронению, кресты и т.д.), оград (п.7.3 Положения);

- согласование установки, замены надмогильных сооружений (надгробий), оград (п.9.2 Положения).

В силу ч. 22 ст. 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к полномочиям органов местного самоуправления относится формирование и содержание муниципального архива, в состав которого включены и данные учета захоронений.

Вместе с тем, в силу ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении» общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления. При этом понятие «ведение» подразумевает под собой установленную сферу деятельности, управления. В свою очередь выдача разрешений на захоронение, отвод земельного участка под могилу, согласование (определение) возможности проведения на территории кладбища работ по установке надмогильных сооружений являются элементами организации деятельности кладбища, распоряжения (управления) его имуществом, а потому, должны осуществляться органами местного самоуправления.

Таким образом, названными положениями предусматривается возможность осуществления специализированной службой по вопросам похоронного дела контрольно-распорядительных функций (полномочий), в т.ч. направленных на урегулирование деятельности кладбищ.

В соответствии с п.3.5.Положения специализированная служба по вопросам похоронного дела вправе заключать договоры с

юридическими и физическими лицами на оказание отдельных видов ритуальных услуг и выполнение работ по погребению с учетом требований действующего законодательства.

На территории Сальского городского поселения Постановлением Администрации утверждено, что Муниципальное унитарное предприятие <...> является специализированной службой по вопросам похоронного дела на территории Сальского городского поселения.

Следовательно, МУП <..> также является хозяйствующим субъектом.

Таким образом, Положение, в части наделения МУП <..> публичными полномочиями, нарушает запрет на наделение хозяйствующих субъектов функциями (полномочиями) органов местного самоуправления, установленный частью 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», кроме того, наличие у специализированной службы по вопросам похоронного дела полномочий, позволяющих ей влиять на состояние конкуренции на товарном рынке ущемляет интересы иных участников рынка ритуальных услуг, поскольку их деятельность на территории кладбищ ставится в зависимость от волеизъявления лица, состоящего с ними в конкурентных отношениях, что может привести к ограничению конкуренции на рынке ритуальных услуг, нарушает ч.1 ст.15 ФЗ «О защите конкуренции».

Указание в части 1 статьи 29 ФЗ «О погребении и похоронном деле» на то, что органы местного самоуправления создают специализированные службы, означает, что органы местного самоуправления являются учредителями таких служб.

Системный анализ норм 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. Согласно п.22 ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ») к вопросам местного значения городского поселения относятся: организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Кроме того, как указано в письме ФАС России от 21.12.2018 №СП/105171/18 «О нарушении органами

власти антимонопольного законодательства при наделении казенных учреждений функциями органов власти», казенное учреждение может быть наделено функциями органа власти, только если оно само не осуществляет деятельность в качестве хозяйствующего субъекта и не получает дохода на товарном рынке, в отношении которого оно наделено какими-либо властными полномочиями.

В силу ч.8 ст.39.1 ФЗ «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 изложенных обстоятельств, издан Приказ Ростовского УФАС России от 21.03.2023г. № 85/23 о возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Собранием депутатов Сальского городского поселения ч. 1 и ч.3 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

23.03.2023 Ростовским УФАС России в отношении Собрания депутатов Сальского городского поселения возбуждено дело №061/01/15-974/2023 о нарушении антимонопольного законодательства и назначено к рассмотрению на 20.04.2023г.

На заседании Комиссии Ростовского УФАС России представитель Собрания депутатов Сальского городского поселения и представитель Администрации Сальского городского поселения поддержали доводы, изложенные в ответе на предупреждение, указав, что наделение специализированной службы по вопросам похоронного дела публичными полномочиями не противоречит законодательству. Также заинтересованное лицо указало на возбуждение дела в отношении ненадлежащего ответчика, мотивировав это тем, что Собрание депутатов не разрабатывает проекты принимаемых актов. Также указали на отсутствие финансовых средств для исполнения этих полномочий органом местного самоуправления самостоятельно, сославшись на порядок организации ритуальных услуг в г.г. Таганрог, Шахты, Ростов-на-Дону.

Комиссия Ростовского УФАС России отклоняет доводы ответчика и заинтересованного лица по следующим основаниям.

Действительно ФЗ «О погребении» предполагает возможность создания специализированной службы в форме муниципального предприятия.

Поводом к возбуждению настоящего дела послужило не наделение муниципального предприятия статусом специализированной службы, а наделение специализированной службы, являющейся хозяйствующим субъектом, полномочиями органа местного самоуправления.

Кроме того, ст.15 ФЗ «О защите конкуренции» содержит запрет на принятие органами местного самоуправления актов, ограничивающих конкуренцию. В данном случае органом местного самоуправления, принявшим акт, противоречащий антимонопольному законодательству является Собрание депутатов Сальского городского поселения.

Отсутствие финансовых средств на реализацию тех или иных полномочий органов местного самоуправления не может являться поводом для нарушения антимонопольного законодательства. В муниципальных образованиях, на которые сослалось заинтересованное лицо в качестве аналогичного способа регулирования отношений, отсутствуют акты, наделяющие специализированную службу полномочиями органа местного самоуправления - муниципальные предприятия не осуществляют выдачу разрешений на захоронение, учет и регистрацию захоронений, согласование работ по обустройству мест погребения.

Аналогичный правовой подход сформулирован в единообразно сложившейся судебной практике (А33-9927/2006, А82-545/2013, А79-574/2014, А53-18352/2022, А53-46557/2019).

При рассмотрении материалов антимонопольным органом проведен анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения, в порядке, предусмотренном ч. 5.1 ст. 45 ФЗ «О защите конкуренции» и Приказом ФАС России от 28.04.2010 г. № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке».

Комиссией Ростовского УФАС России проведен анализ рынка ритуальных услуг за 2021-2023 гг. Продуктовые границы рынка определены как услуги по оказанию ритуальных услуг. Поскольку с учетом специфики исследуемого рынка (оказание услуг по погребению) оказывать вышеназванные услуги может любой индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, зарегистрированное на территории РФ.

Географические границы исследуемого рынка по оказанию ритуальных услуг определены территорией Сальского городского поселения.

Таким образом, не предусмотренные законодательством РФ полномочия, которыми наделили специализированную службу по



вопросам похоронного дела, свидетельствует о нарушении принципа свободы экономической деятельности, о создании препятствий в осуществлении деятельности хозяйствующим субъектам на товарном рынке, а значит - о нарушении запрета, предусмотренного ч. ч. 1, 3 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Комиссия Ростовского УФАС России по рассмотрению дела №061/01/15-974/2023 о нарушении антимонопольного законодательства, учитывая совокупность имеющихся в деле доказательств, приходит к выводу о необходимости квалифицировать действия Собрания депутатов Сальского городского поселения, выразившиеся в принятии Решения от 30.10.2015 №192 «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест погребения и захоронения на территории Сальского городского поселения» (далее - Положение) пунктами 3.2, 3.3, 3.5, 4.6, 7.3, 9.2, 9.5 которого предусматривается наделение специализированной службы по вопросам похоронного дела функциями и полномочиями органа местного самоуправления в сфере организации ритуальных услуг, реализация которых приводит или может привести к ограничению конкуренции, созданию дискриминационных условий деятельности хозяйствующих субъектов, согласно частей 1, 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», поскольку создали преимущество МУП <..> и ограничили доступ иным хозсубъектам.