

Исх. №АЯ-06/19 от 09.01.2023 г.

Комиссия Татарстанского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее-Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии: <...> – (должностное лицо)
Члены Комиссии: <...> – (должностное лицо)
<...> – (должностное лицо)

рассмотрев дело №016/01/15-1021/2022 по признакам нарушения МКУ «Исполнительный комитет муниципального образования город Набережные Челны» (далее – Исполнительный комитет) 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,

- в присутствии начальника Управления городского хозяйства и жизнеобеспечения населения Исполнительного комитета муниципального образования г. Набережные Челны <...> (посредством ВКС),

УСТАНОВИЛА:

В соответствии со статьей 22 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольный орган призван обеспечивать государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, выявлять нарушения антимонопольного законодательства, принимать меры по прекращению нарушений антимонопольного законодательства и привлекать к ответственности за такие нарушения; предупреждать монополистическую деятельность, недобросовестную конкуренцию, другие нарушения антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

В целях реализации своих функций и целей, административный орган наделен рядом полномочий, определенных статьей 23 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», в числе которых - недопущение действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства.

В соответствии с пунктом 6 Положения о Территориальном органе Федеральной антимонопольной службы, утвержденного Приказом Федеральной антимонопольной службы №649/15 от 23.07.2015, территориальный орган Федеральной антимонопольной службы осуществляет функции по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства.

Территориальный орган ФАС России имеет право возбуждать и рассматривать дела о нарушениях антимонопольного законодательства (п. 6.4 Положения), выдавать предписания, обязательные для исполнения юридическими и физическими лицами, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в случаях, предусмотренных антимонопольным законодательством (п. 6.5.1 Положения).

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 (далее – Татарстанское УФАС России) была проведена плановая выездная и документарная проверка в отношении МКУ «Исполнительный комитет муниципального образования город Набережные Челны».

В ходе осуществления контрольных мероприятий Инспекцией были обнаружены признаки нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции» в действиях МКУ «Исполнительный комитет муниципального образования город Набережные Челны» были обнаружены признаки нарушения, которые выразились 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.

В связи с наличием в действиях МКУ «Исполнительный комитет муниципального образования город Набережные Челны» признаков нарушения части 1 статьи 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 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 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-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 вышеизложенного Татарстанским УФАС России был издан приказ 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.

Определением о назначении дела №016/01/15-1021/2022 о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению (исх. АЯ-06/9176 от 21.07.2022) МКУ «Исполнительный комитет муниципального образования город Набережные Челны» было привлечено к участию в деле в качестве ответчика.

В ходе рассмотрения дела №016/01/15-1021/2022 ответчиком даны письменные и устные пояснения относительно обстоятельств по делу, а также представлены запрошенные материалы.

Изучив материалы дела, заслушав и исследовав доказательства, возражения и пояснения ответчика, проведя анализ и оценку обстоятельств дела, Комиссия Татарстанского УФАС России по рассмотрению дела №016/01/15-1021/2022 о нарушении антимонопольного законодательства пришла к следующим выводам.

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 рынков.

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 частью 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.

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 Гражданского кодекса Российской Федерации собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом.

Пунктом 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации 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 Гражданского кодекса Российской Федерации следует, что собственник вправе сам по своему усмотрению совершать в отношении своего имущества любые действия в том числе заключать гражданско-правовые договоры.

Статья 451 Гражданского кодекса Российской Федерации 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.

06 сентября 2022 года в ходе заседания Комиссии по рассмотрению дела №016/01/15-1021/2022 представителем Исполнительного комитета было представлено постановление Исполнительного комитета от 01.09.2022 г. №4429 «О внесении изменений в постановление Исполнительного комитета от 21.04.2017 №2465 «Об организации похоронного дела на территории муниципального образования город Набережные Челны», которым были внесены изменения в пункт 10 Порядка, а пункт 99 Порядка был признан утратившим силу.

Комиссия по рассмотрению дела №016/01/15-1021/2022 изучив постановление Исполнительного комитета от 01.09.2022 г. №4429 «О внесении изменений в постановление Исполнительного комитета от 21.04.2017 №2465 «Об организации похоронного дела на территории муниципального образования город Набережные Челны» пришла к выводу, что выявленные признаки нарушения антимонопольного законодательства Исполнительным комитетом были устранены.

Также представитель Исполнительного комитета пояснил, что до внесения изменений в пункт 10 Порядка услуги по содержанию мест захоронения оказывал МУП «Горкоммунхоз» (ИНН: 1650279305) на основании муниципальных контрактов, которые были заключены по результатам торгов.

С 2022 года работы по уборке общественных кладбищ г. Набережные Челны выполняет МАУ «Дирекция городского хозяйства» на основании муниципального задания №1 на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов.

Согласно части 2 статьи 4 Федерального закона от 03.11.2006 №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» государственное (муниципальное) задание для автономного учреждения формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами деятельности, отнесенными его уставом к основной деятельности.

Автономное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания (часть 2.1 статьи 4 Федерального закона от 03.11.2006 №174-ФЗ «Об автономных учреждениях»).

В соответствии с абзацем 4 пункта 3 статьи 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации органы государственной власти субъектов Российской Федерации (органы местного самоуправления) вправе формировать государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг и выполнение работ учреждениями субъекта Российской Федерации (муниципальными учреждениями муниципальных образований, находящихся на территории данного субъекта Российской Федерации) также в соответствии с региональным перечнем (классификатором) государственных (муниципальных) услуг, не включенных в общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг, и работ, оказание и выполнение которых предусмотрено нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации (муниципальными правовыми актами), в том числе при осуществлении переданных им полномочий Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 24 декабря 2018 года №1214 утвержден региональный перечень (классификатор) государственных (муниципальных) услуг, не включенных в общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных и муниципальных услуг, и работ, оказание и выполнение которых предусмотрено нормативными правовыми актами Республики Татарстан (муниципальными правовыми актами), в том числе при осуществлении

переданных полномочий Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Татарстан.

Таким образом, муниципальное задание задания №1 на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов для МАУ «Дирекция городского хозяйства» в части выполнения работ по уборке общественных кладбищ г. Набережные Челны было утверждено Исполнительным комитетом в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 24 декабря 2018 года №1214.

На основании изложенного Комиссия пришла к выводу, что действия Исполнительного комитета, которые выразились 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 фактически не привели к ограничению конкуренции.

Таким образом, по результатам рассмотрения всех обстоятельств дела №016/01/15-1021/2022 о нарушении антимонопольного законодательства Комиссия пришла к выводу, что действия Исполнительного комитета не образует состава нарушения, предусмотренного частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 3 статьи 41, частью 1 статьи 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

Прекратить производство по делу №016/01/15-1021/2022 о нарушении антимонопольного законодательства, в связи с отсутствием в действиях 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) признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Председатель Комиссии:

<...> – (должностное лицо)

Члены Комиссии:

<...> – (должностное лицо)

<...> – (должностное лицо)