

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 02-07/23 О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ, КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

01 февраля 2023 года  
Ленина, 59

г. Челябинск, пр.

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее - Челябинское УФАС России) на основании материалов, поступивших из Прокуратуры Сосновского района, рассмотрен вопрос о соблюдении требований антимонопольного законодательства Администрацией Саргазинского сельского поселения Сосновского муниципального района Челябинской области (далее - Администрация) при заключении концессионного соглашения на строительство и эксплуатацию кладбища Саргазинского сельского поселения Сосновского муниципального района Челябинской области от 13.04.2021 с ООО «Пантеон».

При рассмотрении представленных документов установлено следующее.

Решением Совета депутатов Саргазинского сельского поселения Сосновского муниципального района Челябинской области (далее – Совет депутатов) от 23.12.2020 № 44 принято решение приступить к работе по созданию нового муниципального общественного сельского кладбища путем заключения концессионного соглашения. Согласно пункту 3 указанного решения Администрации необходимо разработать конкурсную документацию и провести конкурс на право заключения концессионного соглашения.

Постановлением Администрации от 22.01.2021 № 05 утвержден перечень объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений в 2021 году, в который включено строительство объекта «новое кладбище сельского поселения» с назначением для похоронного обслуживания населения сельского поселения.

Постановлением Администрации от 25.01.2021 № 06 принято решение о проведении открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения на строительство и эксплуатацию кладбища Саргазинского сельского поселения Сосновского муниципального района Челябинской области и утверждена конкурсная документация на право заключения такого концессионного соглашения.

13.04.2021 между Администрацией и ООО «Пантеон» заключено концессионное соглашение на строительство и эксплуатацию кладбища Саргазинского сельского поселения Сосновского муниципального района Челябинской области б/н (далее — Концессионное соглашение).

Согласно пункту 1 Концессионного соглашения концессионер обязуется за свой счет создать кладбище и осуществлять деятельность по похоронному обслуживанию населения с его использованием. Срок действия Концессионного соглашения 49 лет (пункт 8.1 Концессионного соглашения)

Согласно пунктам 4.1, 4.3 Концессионного соглашения для создания объекта соглашения (кладбища) и осуществления концессионной деятельности ООО «Пантеон» предоставляются 11 земельных участков с кадастровыми номерами 74:19:2003001:26, 74:19:2003001:29, 74:19:2003001:31, 74:19:2003001:41, 74:19:2003001:42,

74:19:2003001:44, 74:19:2003001:45, 74:19:2003001:73, 74:19:2003001:74, 74:19:2003001:49, 74:19:2003001:50, общей площадью 285 995 кв. м, сроком на 49 лет.

В соответствии с пунктами 7.4 - 7.6 Концессионного соглашения ООО «Пантеон» обязано осуществлять деятельность, предусмотренную концессионным соглашением, в том числе гарантирует выделять земельные участки для осуществления погребения. На основании указанного концессионного соглашения от 13.04.2021 между Администрацией и ООО «Пантеон» 26.04.2021 подписан договор аренды земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Челябинской области приняты решения об отказе в регистрации права аренды земельных участков, указанных в пункте 4.1 Концессионного соглашения. Правомерность указанных решений подтверждена судами трех инстанций по делу № А76- 400014/2021.

Рассмотрев полученные документы и сведения, Челябинское УФАС России приходит к следующим выводам.

Частью 1 статьи 4 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее - Закон о концессионных соглашениях) установлен перечень объектов, в отношении которых может быть заключено концессионное соглашение. При этом, указанный перечень является закрытым, возможность отнесения кладбища к объектам концессионного соглашения данной нормой не предусмотрена. Из указанного следует, что действующим законодательством не предусмотрена возможность заключения концессионного соглашения в отношении такого объекта как кладбище.

Таким образом, заключение Концессионного соглашения не соответствует требованиям части 1 статьи 4 Закона о концессионных соглашениях.

В соответствии с пунктом 22 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон о местном самоуправлении) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения относятся к вопросам местного значения муниципального образования. Подпунктом 23 части 1 статьи 16 Закона о местном самоуправлении также установлено, что организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения городского округа.

Из части 1 статьи 17 Закона о местном самоуправлении следует, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселения, муниципальные районы и городские округа обладают полномочиями, в частности, по созданию муниципальных предприятий и учреждений, финансированию муниципальных учреждений, формированию и размещению муниципального заказа, установлению тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Отношения, связанные с погребением умерших, регулируются нормами Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»

(далее - Закон № 8-ФЗ).

Пунктом 1 статьи 7 Закона № 8-ФЗ предусмотрено, что на территории Российской Федерации каждому человеку после его смерти гарантируются погребение с учетом его волеизъявления, предоставление бесплатно участка земли для погребения тела (останков) и праха в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Статьей 9 Закона № 8-ФЗ установлен гарантированный перечень услуг по погребению. Так, в силу части 1 статьи 9 Закона № 8-ФЗ супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, гарантируется оказание на безвозмездной основе следующего перечня услуг по погребению: 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). Качество предоставляемых услуг должно соответствовать требованиям, устанавливаемым органами местного самоуправления.

В силу пункта 2 статьи 9 Закона № 8-ФЗ услуги по погребению, указанные в пункте 1 настоящей статьи, оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела. Согласно частям 4, 5 статьи 16 Закона № 8-ФЗ предоставление земельного участка для размещения места погребения осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с земельным законодательством. Размер бесплатно предоставляемого участка земли на территориях других кладбищ для погребения умершего устанавливается органом местного самоуправления таким образом, чтобы гарантировать погребение на этом же участке земли умершего супруга или близкого родственника.

Пунктами 1, 4 статьи 18 Закона № 8-ФЗ предусмотрено, что общественные кладбища предназначены для погребения умерших с учетом их волеизъявления либо по решению специализированной службы по вопросам похоронного дела. Общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые определяют порядок деятельности таких кладбищ.

В соответствии с пунктом 2 статьи 25 Закона № 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.

В соответствии с пунктом 1 статьи 29 Закона № 8-ФЗ органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с названным Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших. Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления районов, поселений и городских округов (пункт 2 статьи 29 Закона № 8-ФЗ).

В постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской

Федерации от 18.05.2011 № 17206 указано, что погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляется специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

При этом Закон № 8-ФЗ определяет перечень услуг, оказание которых относится к компетенции специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Так, согласно части 1, части 2 статьи 9, частью 2 статьи 25 Закона № 8-ФЗ погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

Таким образом, действующим законодательством Российской Федерации закреплён исчерпывающий перечень функций специализированных служб по вопросам похоронного дела, среди которых отсутствует выделение земельного участка для захоронения.

Возможность передачи общественных кладбищ в ведение хозяйствующего субъекта, в том числе: обладающего статусом специализированной службы, и наделение данных хозяйствующих субъектов полномочиями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения действующим законодательством не предусмотрена.

Данная правовая позиция изложена в постановлениях Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.09.2008 № 12027/07, от 18.05.2011 № 17206/10.

Кроме того, само по себе присвоение статуса специализированной службы коммерческой организации либо индивидуальному предпринимателю, в том числе: определенным на конкурсной основе, не является созданием муниципального учреждения или предприятия.

Однако, земли общественных кладбищ не могут относиться к землям коммерческого использования на условиях передачи в аренду. Отвод земельного участка под захоронение на территории общественных кладбищ является полномочием органов местного самоуправления, при этом данные полномочия не могут быть переданы специализированной службе по вопросам похоронного дела, наделение ООО «Пантеон» функциями органа местного самоуправления по вопросам похоронного дела является недопустимым в силу норм действующего законодательства

Таким образом, хозяйствующему субъекту ООО «Пантеон» путем заключения Концессионного соглашения предоставлена возможность осуществления деятельности по оказанию ритуальных услуг, в том числе в качестве специализированной службы, а также переданы функции органа местного самоуправления по вопросам похоронного дела, без учета требований законодательства о концессионных соглашениях и о погребении и похоронном деле.

Арбитражным судом Челябинской области в решении по делу № А76-400014/2021 от 18.07.2022 сделан вывод, что Концессионное соглашение, а также договоры аренды земельных участков подписаны органом местного самоуправления в обход установленных гражданским, земельным, антимонопольным

законодательством требований и имеет неустранимый порок в виде противоречия нормативным положениям Закона № 115-ФЗ, Закона № 8-ФЗ, ЗК РФ, Закона о защите конкуренции.

Таким образом, действия Совета депутатов по принятию Решения от 23.12.2020 № 44, которым предусмотрено создание муниципального общественного сельского кладбища путем заключения концессионного соглашения, а также действия Администрации путем принятия Постановления Администрации от 22.01.2021 № 05, Постановления Администрации от 25.01.2021 № 06, заключения Концессионного соглашения приводят и (или) могут привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции путем создания преимущественных условий осуществления деятельности хозяйствующему субъекту, а также наделению такого хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления, что содержит признаки нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), в том числе пунктов 2 и 8 указанной нормы, и части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе, функциями и правами органов государственного контроля и надзора.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе путем создания преимущественных условий осуществления деятельности отдельным хозяйствующим субъектам. Установленный частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Создание конкретному хозяйствующему субъекту преимуществ в осуществлении предпринимательской деятельности является достаточным основанием для признания таких действий нарушающими положения антимонопольного законодательства, в частности, части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Согласно части 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции целями закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков. Под конкуренцией понимается 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.

Согласно пункту 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых

хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции определено, что одним из признаков ограничения конкуренции является сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке. Положения статьи 15 Закона о защите конкуренции направлены, в том числе на защиту неопределенного круга лиц. В пункте 33 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» отмечено, что антимонопольному контролю в соответствии со статьей 15 Закона о защите конкуренции подлежат нормативные и индивидуальные правовые акты, иные решения лиц, перечисленных в пункте 2 части 1 статьи 1 Закона о защите конкуренции, их действия (бездействие), способные влиять на конкуренцию на товарных рынках, в том числе принятые (совершенные) в связи с реализацией властных полномочий.

В соответствии со статьей 39.1 Закона о защите конкуренции в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

На основании изложенного, в связи с наличием в рассмотренных действиях Администрации признаков нарушения частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, Челябинское УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждает Администрацию о необходимости в срок до 31 марта 2023 года отмены (изменения) актов, нарушающих антимонопольное законодательство, об устранении причин и условий, способствовавших возникновению признаков нарушения антимонопольного законодательства, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения путем: 1) исключения из Перечня объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений, концедентом по которым выступает Администрация Саргазинского сельского поселения Сосновского района Челябинской области, являющимся приложением 1 к постановлению Администрации от 22.01.2021 № 05, объекта «новое кладбище сельского поселения»; 2) отмены Постановления Администрации от 25.01.2021 № 06; 3) информирования ООО «Пантеон» о заключении соглашения в нарушение требований действующего законодательства и необходимости возврата муниципального имущества (земельных участков) в муниципальную казну; 4) принятия мер по возврату в муниципальную казну имущества (земельных участков), переданных ООО «Пантеон» в связи с заключением Концессионного

соглашения, в том числе путем обращения в суд о признании сделки недействительной и о применении последствий недействительности сделки.

О выполнении настоящего предупреждения сообщить в Челябинское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, с приложением подтверждающих документов (надлежащим образом заверенных копий актов об изменении Постановления Администрации от 22.01.2021 № 05 и отмене Постановления Администрации от 05.01.2021 № 06 и документов, подтверждающих его опубликование; документов, подтверждающих информирование ООО «Пантеон» о заключении соглашения в нарушение требований действующего законодательства и необходимости возврата муниципального имущества (земельных участков) в муниципальную казну, с приложением документов о направлении указанной информации в адрес общества).

При условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением (часть 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции).