

Начальнику УКХТ Администрации г.
Абакана

<...>

Жукова ул., д. 7, г. Абакан, Республика
Хакасия, 655017

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки
нарушения антимонопольного законодательства

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия (далее – Хакаское УФАС России, антимонопольный орган) проводился мониторинг на предмет соблюдения антимонопольного законодательства на рынке ритуальных услуг, а именно наделения специализированных служб по вопросам похоронного дела функциями по содержанию кладбищ с соответствующим финансированием из местного бюджета.

Администрация г. Абакана в письме от 20.05.2016 (вх. № 2650) пояснила, что Постановлением Главы г. Абакана от 28.02.2011 № 294 создано муниципальное бюджетное учреждение города Абакана «Ритуальные услуги». Учреждение наделено статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Распоряжением Комитета муниципальной экономики Администрации города Абакана от 05.02.2016 № 78 «Об утверждении Устава в новой редакции» муниципальное бюджетное учреждение города Абакана «Ритуальные услуги» переименовано в муниципальное бюджетное учреждение города Абакана «Городская ритуальная служба».

В соответствии с Уставом от 05.02.2016 муниципальное бюджетное учреждение города Абакана «Городская ритуальная служба» является специализированной службой по вопросам похоронного дела и создано для оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сфере погребения и похоронного дела. Уставом Учреждения предусмотрена обязанность выполнения муниципального задания, также устав предусматривает право оказывать платные услуги для граждан и юридических лиц (пункт 4.12 Устава). Доходы Учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которого оно создано (пункт 4.15 Устава).

Согласно пункту 4.1 Правил содержания муниципальных кладбищ, утвержденных Решением Абаканского городского Совета депутатов от 27.02.2006 № 239

специализированная служба по вопросам похоронного дела должна содержать кладбища в надлежащем порядке и обеспечивать:

- своевременную подготовку могил, погребение умерших, подготовку регистрационных знаков;
- соблюдение установленных правил подготовки могил, санитарных норм и правил погребения;
- работу общественных туалетов, освещения, систематическую уборку дорог общего пользования, проходов и других участков хозяйственного назначения (кроме захоронения), обеспечение поливочной водой;
- оказание услуг по уходу за захоронением, установке (замене) надмогильных сооружений и уходу за ними;
- сохранность механизмов, инвентаря и принятых на сохранность надмогильных сооружений;
- предоставление гражданам напрокат инвентаря для ухода за захоронением;
- вывоз мусора, благоустройство кладбищ;
- постоянное содержание в надлежащем порядке братских могил и захоронений, находящихся под охраной государства, воинских захоронений, кладбищ, памятников, памятных мест;
- соблюдение Правил пожарной безопасности;
- проведение мероприятий по озеленению территории общего пользования на кладбище и уходу за зелеными насаждениями общего пользования.

В соответствии с пунктом 2.3 Устава предметом деятельности Учреждения являются:

- организация в городе Абакане похоронного дела;
- выполнение функций специализированной службы по вопросам похоронного дела;
- оказание услуг, связанных с погребением умерших;
- организация содержания муниципальных кладбищ.

В силу пункта 2.4 Устава Учреждение в соответствии с целями, для достижения которых оно создано, осуществляет следующие основные виды деятельности:

- услуги, оказываемые специализированной службой по вопросам похоронного дела при погребении умерших, в том числе:

- 1) оформление документов, необходимых для погребения,
- 2) облачение тела,
- 3) предоставление гроба,

4) перевозку умершего на кладбище,

5) погребение,

- организация похорон и предоставление связанных с ними услуг, в том числе:

1) доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения,

2) копка могил,

3) другие услуги, связанные с погребением,

- содержание, благоустройство, санитарная очистка и озеленение муниципальных кладбищ,

- оказание услуг, связанных с обустройством мест захоронения.

Пункт 2.5 Устава устанавливает, что Учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие указанным целям, а именно:

- розничная торговля предметами культового и религиозного назначения, похоронными принадлежностями,

- изготовление и продажа похоронных принадлежностей, предметов ритуального назначения,

- транспортировка тел умерших в морг,

- оказание услуг по организации и проведению поминальных обедов (в том числе с реализацией алкогольной продукции),

- сдача в аренду оборудованных ритуальных залов, организация в них обслуживания,

- оказание информационных и консультативных услуг по вопросам похоронного дела,

- сдача имущества, инвентаря в аренду в соответствии с действующим законодательством,

- осмотр мест захоронения с целью определения возможности их благоустройства,

- предоставление услуг питания в кафе с реализацией алкогольной продукции,

- оказание транспортных услуг населению и юридическим лицам,

- благоустройство территорий.

Во исполнение указанных положений Правил содержания муниципальных кладбищ между Управлением коммунального хозяйства и транспорта Администрации города Абакана и муниципальным бюджетным учреждением города Абакана «Городская ритуальная служба» заключено Соглашение № 42 от 31.12.2015 о

порядке и условиях предоставления субсидий на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания МБУ г. Абакана «Городская ритуальная служба».

Объем субсидии, предоставляемой Учреждению в соответствии с настоящим соглашением, составляет 8 533, 0 тыс. рублей (восемь миллионов пятьсот пятьдесят три тысячи рублей).

В связи с увеличением работ по муниципальному заданию и соответствующим изменением бюджета города Абакана 23.03.2016 Управлением коммунального хозяйства и транспорта Администрации города Абакана было заключено дополнительное соглашение № 2 об увеличении финансового обеспечения на исполнение данного муниципального задания.

Так, общий объем субсидий, предоставляемой Учреждению в соответствии с настоящим Соглашением, составляет 13 404, 0 тыс. рублей (тринадцать миллионов четыреста четыре тысячи рублей).

Дополнительным соглашением № 3 от 30.06.2016 продлены сроки действия соглашения № 42 от 31.12.2016 до 30.09.2016.

Начальником Управления коммунального хозяйства и транспорта Администрации города Абакана Шевцовым В.А. 31.12.2015 утверждено муниципальное задание № 1 на 2016 год для МБУ г. Абакана «Городская ритуальная служба».

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия исследованы пояснения Администрации г. Абакана Республики Хакасия, и установлено следующее.

Пункт 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) запрещает федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, 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 таких действий (бездействия), в частности запрещается создание дискриминационных условий.

Согласно статье 6 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Закон № 131-ФЗ) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения относится к вопросам местного значения городского округа.

Согласно части 2 статьи 25 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» 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.

МБУ г. Абакана «Городская ритуальная служба» является хозяйствующим субъектом согласно определению, данному в [пункте 5 статьи 4](#) Закона о защите конкуренции.

Согласно [части 1 статьи 1](#) Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ

«О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ) настоящий [Закон](#) регулирует 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, в части, касающейся:

- 1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом в соответствии с [частями 1, 4 и 5 статьи 15](#) настоящего Федерального закона (далее - контракт);
- 4) особенностей исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - контроль в сфере закупок).

Согласно [пункту 1 статьи 72](#) Бюджетного Кодекса РФ 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.

В силу [части 1 статьи 54](#) Закона № 131-ФЗ закупки на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд осуществляется в порядке, предусмотренном [Законом](#) № 44-ФЗ.

Таким образом, лица – производители товаров, работ, услуг для муниципальных нужд (юридические лица, индивидуальные предприниматели, физические лица) подлежат отбору на конкурсной основе в соответствии с [Законом](#) № 44-ФЗ.

Единственным субъектом потребления услуг по содержанию кладбищ является

муниципальное образование город Абакан. Поскольку работы по содержанию городских кладбищ осуществляются за счет средств муниципального бюджета в целях удовлетворения потребностей муниципального образования для решения вопросов местного значения и осуществления полномочий органов местного самоуправления, то выполнение данных работ относится к муниципальной нужде.

Из положений Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» не следует, что субъектный состав участников рынка ритуальных услуг ограничен созданием специализированных служб, и другие хозяйствующие субъекты лишены права заниматься деятельностью по организации похорон и предоставление связанных с ними услуг.

В силу части 1 статьи 9 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» 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).

При этом указанный перечень мероприятий является исчерпывающим.

Нормативные положения Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» указывают, что специализированные службы создаются органами местного самоуправления с целью реализации предусмотренных [статьей 9](#) данного закона гарантий, которые заключаются в возможности бесплатного получения лицом, взявшим на себя обязанности по погребению, определенного [указанной статьей](#) перечня услуг, с последующим возмещением специализированной службе их стоимости в порядке, предусмотренном в [пунктом 3 данной статьи](#).

Статус специализированной службы по вопросам похоронного дела, создаваемой с целью оказания гарантированного перечня услуг по погребению, не может служить основанием предоставления хозяйствующему субъекту, имеющему такой статус, исключительного права на оказание всего комплекса ритуальных услуг, а также передачи указанному хозяйствующему субъекту полномочий органа местного самоуправления, в том числе по содержанию кладбищ.

Иное толкование приведенных норм Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» противоречило бы положениям части 1 статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ), одинаково применимым как к юридическим лицам, так и к индивидуальным предпринимателям (часть 3 статьи 23 ГК РФ) и предусматривающим возможность хозяйствующих субъектов заниматься любыми видами деятельности, кроме тех, для осуществления которых требуется получение специального разрешения

(лицензии).

При указанных обстоятельствах, Хакасское УФАС России приходит к выводу, что работы по содержанию городских кладбищ являются конкурентными видами деятельности.

В рассматриваемом случае работы по содержанию городских кладбищ являются муниципальной нуждой, финансируются за счет средств местного бюджета, должны выполняться в условиях обеспечения конкуренции, отбор хозяйствующих субъектов для выполнения этих работ должен осуществляться в порядке, установленном [Законом](#) № 44-ФЗ.

В данном случае, утвердив муниципальное задание для МБУ г. Абакана «Городская ритуальная служба» на содержание территорий городских кладбищ и заключив соглашение о порядке и условиях предоставления субсидий на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания МБУ г. Абакана «Городская ритуальная служба», УКХТ Администрации г. Абакана создало ему преимущественные условия, которые могли повлечь за собой недопущение, ограничение, устранение конкуренции на рынке услуг по содержанию мест захоронений, что является нарушением пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Вместе с тем, выполнение работ по содержанию муниципальных кладбищ на территориях мест захоронений должно осуществляться в соответствии с Законом № 44-ФЗ, так как содержание кладбища в надлежащем санитарном состоянии входит в компетенцию органов местного самоуправления и является муниципальной нуждой ([Письмо](#) Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации от 30.09.2009 № АК/34001 «О разъяснении применения норм антимонопольного законодательства»).

Кроме того, хозяйствующие субъекты (ООО «Память», ООО «Производственно-коммерческая фирма «Память», ООО «Республиканская мемориальная компания») указали на то, что хотели бы заниматься деятельностью по содержанию кладбищ г. Абакана или отдельно взятого кладбища на возмездной основе (если бы орган местного самоуправления провел конкурентные процедуры на право осуществления такой деятельности). По мнению вышеперечисленных хозяйствующих субъектов, наделение специализированных служб по вопросам похоронного дела функциями по содержанию кладбищ с соответствующим финансированием из местного бюджета нарушает их права как хозяйствующих субъектов на данном товарном рынке.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что действия УКХТ Администрации г. Абакана по предоставлению МБУ г. Абакана «Городская ритуальная служба» на основании муниципального задания на оказание услуг (выполнение работ) в 2016 году (утверждено Начальником Управления коммунального хозяйства и транспорта Администрации города Абакана Шевцовым В.А. 31.12.2015) права на выполнение работ по содержанию территорий городских кладбищ и заключению соглашения о порядке и условиях предоставления субсидий на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания МБУ г. Абакана «Городская ритуальная служба» нарушают пункт [8 части 1 статьи 15](#) Закона о защите конкуренции, так как хозяйствующему субъекту (МБУ г. Абакана «Городская ритуальная служба»)

созданы необоснованные преимущества путем предоставления исключительного права выполнения работ по содержанию кладбищ без соблюдения процедур, предусмотренных [Законом](#) № 44-ФЗ, что создает для других хозяйствующих субъектов дискриминационные условия.

В соответствии с частью 1 статьи 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.

В соответствии с частью 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции (в редакции Федерального закона от 05.10.2015 года № 275-ФЗ, действующей с 05.01.2016 года) предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, в случае выявления признаков нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и **15** настоящего Федерального закона. Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 настоящего Федерального закона без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

Учитывая изложенное, в связи с наличием в действиях УКХТ Администрации г. Абакана признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного пунктом 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Хакасское УФАС России на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предупреждает о необходимости прекращения действий, содержащих признаки нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», для чего необходимо:

1. Обеспечить соответствие муниципального задания на 2016 год для МБУ г. Абакана «Городская ритуальная служба» требованиям действующего законодательства путем недопущения включения в него положений, предусматривающих осуществление за счет субсидий выполнения работ по содержанию территорий городских кладбищ.
2. Устранить причины и условия, способствовавшие возникновению нарушения, изучив требования пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и положения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части неправомерности создания необоснованных преимуществ

путем предоставления исключительного права выполнения работ по содержанию кладбищ без соблюдения процедур, предусмотренных Законом № 44-ФЗ, что создает для других хозяйствующих субъектов дискриминационные условия.

3. Принять меры, направленные на обеспечение конкуренции при организации похоронного дела на территории г. Абакана Республики Хакасия, совершив действия по организации содержания городских кладбищ в надлежащем санитарном состоянии в соответствии с требованиями Закона о защите конкуренции.

Действия в соответствии с настоящим предупреждением необходимо совершить в срок **до 30 ноября 2016 года**.

Согласно части 5 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении. Срок выполнения предупреждения должен составлять не менее чем десять дней. По мотивированному ходатайству лица, которому выдано предупреждение, и при наличии достаточных оснований полагать, что в установленный срок предупреждение не может быть выполнено, указанный срок может быть продлен антимонопольным органом.

Частью 6 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции установлено, что антимонопольный орган должен быть уведомлен о выполнении предупреждения в течение **трех дней** со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

В соответствии с частью 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции 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.

Согласно части 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.

Руководитель управления

К.А. Лебедева