

РЕШЕНИЕ ПО ДЕЛУ №061/01/15-974/2023

19.05.2023

г. Ростов-на-Дону

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

Председатель Комиссии: <...> – заместитель руководителя – начальник

отдела контроля органов власти;

Члены Комиссии: <...> – главный специалист-эксперт

отдела контроля органов власти;

<..>. – старший специалист 3 разряда

отдела контроля органов власти;

рассмотрев дело №061/01/15-974/2023 по признакам нарушения Собранием депутатов Сальского городского поселения частей 1, 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — ФЗ «О защите конкуренции»), в присутствии представителя Собрания депутатов Сальского городского поселения и Администрации Сальского городского поселения — <..> (доверенность от 05.05.2023), в отсутствие заявителей и заинтересованного лица,

руководствуясь ст. 45 ФЗ «О защите конкуренции»,

У С Т А Н О В И Л А:

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 (далее - Положение).

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 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее - 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» (далее — 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 муниципального акта предусматривается возможность осуществления специализированной службой по вопросам похоронного дела контрольно-распорядительных функций (полномочий), в т.ч. направленных на урегулирование деятельности кладбищ.

Специализированной службой по вопросам похоронного дела на территории Сальского городского поселения Сальского городского поселения является Муниципальное унитарное предприятие <..>, на основании Постановления Администрации Сальского городского поселения от 06.09.2019 № 462 «О наделении статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела МУП <...> Сальского городского поселения 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 ч. 3 ст. 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 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

Ростовское УФАС России выдало Собранию депутатов Сальского городского поселения 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, 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 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым к вопросам местного значения отнесена организация ритуальных услуг и содержания мест захоронения.

Далее из содержания ч. 1 ст. 17 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 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 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 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 ФЗ «О погребении» 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 ФЗ «О погребении» 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.

Ранее на территории Сальского городского поселения функции специализированной службы по вопросам похоронного дела выполнялись ИП Солоповым А.В. на основании гражданско-правового договора. В связи с признанием договора на оказание услуг похоронного дела, заключенного между Администрацией и ИП Солоповым А.В. 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 05.04.2021 № 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, по мнению ответчика, 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 «О погребении» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также неисполнение Решения Арбитражного суда Ростовской области от 16.07.2019 (дело № А 53-13877 /19), и соответственно изменению не подлежит.

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 ФЗ «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 20.04.2023 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.

По итогам рассмотрения дела, Комиссией Ростовского УФАС принято заключения об обстоятельствах дела.

В соответствии с ч.3 ст. 48.1 ФЗ «О защите конкуренции» в случае принятия заключения об обстоятельствах дела, дело о нарушении антимонопольного законодательства подлежит отложению, в связи с чем рассмотрение настоящего дела отложено на 16.05.2023г.

16.05.2023 в адрес Ростовского УФАС России представлены письменные пояснения в ответ на заключение об обстоятельствах дела №061/01/15-974/2023, однако, представленные возражения содержат указанные и изученные ранее, в ходе рассмотрения настоящего дела доводы, которым Комиссия Ростовского УФАС России дала оценку. Иных (новых), ранее не известных Комиссии Ростовского УФАС России доводов не представлено.

В ходе рассмотрения дела возникла необходимость в объявлении перерыва в рассмотрении дела.

Согласно ч. 1 ст. 46 ФЗ «О защите конкуренции» Комиссия по собственной инициативе вправе объявить перерыв в заседании комиссии на срок, не превышающий семи дней. Также не поступало документов, свидетельствующих о внесении изменений (отмены) в решение Собрания депутатов от 30.10.2015 № 192, предусматривающее наделение функциями органа местного самоуправления специализированную службу МУП «Комфортная среда».

На основании изложенного, руководствуясь ч. 1 ст. 46 ФЗ «О защите конкуренции», Комиссией Ростовского УФАС России объявлен перерыв до 19.05.2023.

Изучив материалы дела, письменные пояснения заинтересованного лица по делу, исследовав и оценив в совокупности представленные документы, заслушав представителя Администрации и Собрания депутатов Сальского городского поселения, Комиссия Ростовского УФАС России пришла к следующим выводам.

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.

Вышеуказанные действия, которыми наделена специализированная служба, обеспечили дальнейшее выполнение МУП «Комфортная среда» функций органа местного самоуправления по ведению дел на общественных кладбищах, которыми хозяйствующий субъект наделен незаконно, что ограничило конкуренцию на товарном рынке по оказанию ритуальных услуг в границах Сальского городского поселения. Как предприятию, состоящему в конкурентных отношениях с иными хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг, предоставлены преимущественные условия деятельности на территории кладбищ, а деятельность иных хозяйствующих субъектов на указанном товарном рынке поставлена в зависимость от принятия предприятием властных организационно-распорядительных решений, то есть поставлена в зависимость от волеизъявления лица, состоящего с ними в конкурентных отношениях.

Кроме того, ч. 1 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).

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».

В Постановлении Президиума ВАС РФ от 05.04.2011 № 14686/10 разъяснено, что из положения ч. 1 ст. 15 Закона № 135-ФЗ следует, что достаточным основанием для вывода о нарушении ч. 1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции» является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Согласно п. 35 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» антимонопольным законодательством органам публичной власти запрещается создание дискриминационных условий: условий доступа на товарный рынок, условий 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 (п. 8 ст. 4, п. 8 ч. 1 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 наличии в действиях 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, 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, нарушений чч. 1, 3 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции», поскольку создали преимущество МУП <...> и ограничили доступ иным хозсубъектам.

Выводы Комиссии Ростовского УФАС России соответствуют фактическим обстоятельствам, основанным на всестороннем, полном и объективном исследовании имеющихся доказательств, представленных сторонами по делу.

Руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч.ч. 1 - 4 ст. 41, ч. 1 ст. 49 ФЗ « О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Собрание депутатов Сальского городского поселения нарушившей части 1, 3 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».
2. . Выдать Собранию депутатов Сальского городского поселения предписание об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство и о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.
3. Рассмотреть вопрос о привлечении должного лица Собрания депутатов Сальского городского поселения к административной ответственности, предусмотренной Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации.

Решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.