

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

О НАЗНАЧЕНИИ ДЕЛА № 061/01/15-974/2023 О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА К РАССМОТРЕНИЮ

23.03.2023

г. Ростов-на-Дону

Председатель Комиссии Ростовского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства

УСТАНОВИЛ:

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 гор. <..> действует Постановление Администрации Сальского городского поселения Ростовской области от 06.09.2019г. № 462 «О наделении статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела МУП <...> Сальского городского поселения на территории Сальского городского поселения, согласно которому Администрация Сальского городского поселения постановляет: наделить Муниципальное унитарное предприятие <..> Сальского городского поселения статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории Сальского городского поселения.

Вместе с тем, действует Решение Собрании депутатов Сальского городского поселения от 17.05.2021г. № 349 «О внесении изменений в решение Собрании Депутатов Сальского городского поселения «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест погребения и захоронения на территории Сальского городского поселения», п.1 ст.1 которого утверждено Положение об организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения на территории Сальского городского поселения (далее по тексту – Положение).

В ходе рассмотрения данных нормативно-правовых актов установлено следующее.

Согласно п. 3.2. Положения специализированная служба по вопросам похоронного дела обеспечивает: выдачу 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.

Согласно п 3.3. Положения специализированная служба по вопросам похоронного дела обязана обеспечивать на территории кладбища: установку вывески при входе с указанием наименования кладбища, его принадлежности, распорядка работы; установку 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;

Согласно 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.

Согласно п.4.6. Положения разрешение на погребение выдается специализированной службой по вопросам похоронного дела по представлении документа о смерти, выданного органами записи актов гражданского состояния (ЗАГС), или медицинского свидетельства о смерти, выданного лечебным учреждением, а при погребении умерших, личность которых не установлена, - органами внутренних дел, с согласия указанных органов.

Согласно п.7.3. Положения обращаться в специализированную службу по вопросам похоронного дела за согласованием на проведение работ по обустройству мест захоронений, установке надмогильных сооружений (памятники, цоколи, стелы, обелиски, трафарет с указанием данных по захоронению, кресты и т.д.), оград вправе лицо, на которое зарегистрировано захоронение (лицо, ответственное за захоронение), либо супруг, родственник умершего.

Согласно п.9.2. Положения указано, что на территории мест погребения запрещается устанавливать, производить замену надмогильных сооружений (надгробий), оград без согласования со специализированной службой по вопросам похоронного дела; без разрешения специализированной службы по вопросам похоронного дела производить погребение.

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.

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

Вместе с тем, в соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 14.11.2002г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником.

В силу ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции») коммерческая организация является хозяйствующим субъектом.

При этом ч. 3 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции» установлен запрет на передачу органами местного самоуправления своих функций (полномочий) хозяйствующим субъектам.

Кроме того, наделение вышеперечисленными функциями (полномочиями) хозяйствующего субъекта, ущемляет интересы иных участников рынка ритуальных услуг, поскольку их деятельность на территории кладбища ставится в зависимость от волеизъявления лица, состоящего с ними в конкурентных отношениях, что может привести к ограничению конкуренции на рынке соответствующих услуг, в связи с чем, также содержит признаки нарушения ч. 1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Согласно части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

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 (пункт 7 статьи 4 ФЗ «О защите конкуренции»).

В соответствии с пунктом 17 статьи 4 ФЗ «О защите конкуренции» признаками ограничения конкуренции являются, в том числе любые обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

По смыслу статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции», нормативно установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, и распространяется прежде всего на их акты и действия в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Кроме того, согласно п.9.5. Положения специализированная служба по вопросам похоронного дела обязана: обеспечивать надлежащий порядок на территории и соблюдение настоящих правил; производить озеленение мест общего пользования, и уход за ними.

Выполнение работ по содержанию муниципальных кладбищ на территориях мест захоронений должны осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», так как содержание кладбища в надлежащем санитарном состоянии входит в компетенцию органов местного самоуправления и является муниципальной

нуждой. В связи с вышеизложенным, органы местного самоуправления обязаны размещать заказы на предоставление услуг по содержанию мест захоронений на конкурсной основе, обеспечивая при этом соблюдение требований антимонопольного законодательства.

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;

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.

Статус специализированной службы не предоставляет хозяйствующему субъекту каких-либо преимуществ, равно как и отсутствие у хозяйствующего субъекта такого статуса не препятствует осуществлению деятельности по организации похорон и оказанию всего спектра связанных с ними услуг.

Таким образом, Положение, в части наделения МУП «Комфортная среда» публичными полномочиями, усматриваются признаки нарушения частей 1 и 3 статьи 15 «О защите конкуренции» поскольку 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.

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.

Статус специализированной службы не предоставляет хозяйствующему субъекту каких-либо преимуществ, равно как и отсутствие у хозяйствующего субъекта такого статуса не препятствует осуществлению деятельности по организации похорон и оказанию всего спектра связанных с ними услуг.

Таким образом, в Решении Собрания депутатов Сальского городского поселения усматриваются признаки нарушения ч.1 и ч.3 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Учитывая вышеизложенное, в соответствии с п. 3.2 ч. 1 ст. 23, ст. 39.1, ч. 8 ст. 44 ФЗ «О защите конкуренции» 07.02.2023г. Ростовское УФАС России выдало Собранию депутатов Сальского городского поселения предупреждение об изменении акта и прекращении бездействия, которые содержат признаки нарушения ч.ч.1, 3 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Согласно Предупреждению необходимо было в срок до 24.03.2023 изменить нормативный правовой акт, 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.

Однако 14.03.2023г. в Ростовское УФАС России от Собрания депутатов Сальского городского поселения поступил ответ, что предупреждение не может быть исполнено.

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.

В силу ч.8 ст.39.1 ФЗ «О защите конкуренции» в случае не выполнения 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.

В этой связи, руководствуясь ч. 13 ст. 44 ФЗ «О защите конкуренции»,

ОПРЕДЕЛИЛ:

1. Назначить **дело № 061/01/15-974/2023** к рассмотрению **на 19.04.2023г. в 10 час. 00 мин.** по адресу: г. Ростов-на-Дону, пр. Ворошиловский, 2/2, оф. 403, ком. 20.

Участие в рассмотрении дела можно будет принять в режиме видеоконференции (ВКС).

2. Для участия в рассмотрении настоящего дела участникам необходимо: перейти по ссылке: <...>

Направить в срок до 17.04.2023г. на адрес to61@fas.gov.ru «для <...>» документы, подтверждающие полномочия лиц, участвующих в рассмотрении жалобы.

Привлечь к участию в рассмотрении **дела № 061/01/15-974/2023** в качестве:

заявителей: <...>

ответчика: <...>

заинтересованных лиц: <...>

3. <...> в срок до **14.04.2023 г.** представить в Ростовское УФАС России следующие документы (заверенные копии) и информацию:

3.1. Письменное мотивированное обоснование причин и правомерности включения положений 3.2, 3.3, 3.5, 4.6, 7.3, 9.2, 9.5 в Решение от 17.05.2021г №349 «О внесении изменений в решение Собрания депутатов Сальского городского поселения «Об утверждении Положения об организации ритуальных услуг и содержании мест погребения и захоронения на территории Сальского городского поселения».

3.2. Иные документы, доказательства и пояснения по существу настоящего дела.

4. <...> в срок до **14.04.2023 г.** представить в Ростовское УФАС России следующие документы (заверенные копии) и информацию:

4.1. Копию журнала по ведению реестра выданных разрешений на установку и замену надмогильных сооружений в период с 17.05.2021 по дату получения настоящего определения с указанием лиц, кому и кем выданы такие разрешения.

4.2. Копию документов, свидетельствующих о выдаче соглашений по обустройству мест захоронений, об установке надмогильных сооружений (памятники, цоколи, стелы, обелиски, трафарет с указанием данных по захоронению, кресты и т.д.) в период с 17.05.2021 по дату получения настоящего определения с указанием лиц, кому и кем выданы такие согласия.

4.3. Копию книг регистрации и учета захоронений.

4.4. Копию документов, подтверждающих проведение конкурсных процедур по содержанию и благоустройству кладбищ на территории Сальского городского поселения, в период с 17.05.2021 по дату получения настоящего определения.

4.5. Копию документов, указывающих в чьем ведении находятся кладбища на территории Сальского городского поселения.

4.6. Информацию о перечне хозяйствующих субъектов, осуществляющих ритуальные услуги на территории г.Сальска.

4.7. Иные документы, доказательства и пояснения по существу настоящего дела.

5. <...> в срок до **14.04.2023 г.** представить в Ростовское УФАС России следующие документы (заверенные копии) и информацию:

5.1 Ведете ли вы журнал о выдаче разрешений на установку и замену надмогильных сооружений? Если да, то предоставьте подтверждающие документы, в период с 17.05.2021 по дату получения настоящего определения с указанием лиц, кому и кем выданы такие разрешения.

5.2. Ведаете ли вы согласия на обустройство мест захоронений? Если да, то предоставьте подтверждающие документы, в период с 17.05.2021 по дату получения настоящего определения с указанием лиц, кому и кем выданы такие согласия.

5.3. Ведете ли вы книги регистрации и учета захоронений? Если да, то предоставьте подтверждающие документы.

5.4. Ведете ли вы журналы (книги) регистрации установки надмогильных сооружений? Если да, то предоставьте подтверждающие документы.

5.5. Иные документы, доказательства и пояснения по существу настоящего дела.

6. <...> в срок до **14.04.2023 г.** представить в Ростовское УФАС России следующие документы (заверенные копии) и информацию:

6.1 Предоставить документы и информацию, подтверждающие ограничение Администрацией Сальского городского поселения или специализированной службой МУП «Комфортная среда» в осуществлении коммерческой деятельности на территории Сальского городского поселения.

6.2. Иные документы, доказательства и пояснения по существу настоящего дела.

Согласно ст. 43 ФЗ «О защите конкуренции», с момента возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства лица, участвующие в деле, имеют право знакомиться с материалами дела.

Примечание: непредставление в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган сведений (информации), предусмотренных антимонопольным законодательством Российской Федерации, в том числе сведений (информации) по требованию указанных органов, за исключением случаев, предусмотренных частями 3 и 4 настоящей статьи, а равно предоставление в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган заведомо недостоверных сведений (информации) – влечет наложение административного штрафа (ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ).