

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия) в составе: председателя Комиссии заместителя руководителя управления, членов комиссии: начальника отдела контроля органов власти, ведущего специалиста-эксперта отдела контроля органов власти

при участии:

- администрация сельского поселения «Село Ильинка» - глава сельского поселения по удостоверению,

- ООО «Альтаир» - генеральный директор,

- прокуратура Хабаровского района - о дате, времени и месте рассмотрения дела уведомлены надлежащим образом, явку представителей не обеспечили,

рассмотрев дело №8-01/449(027/01/15-228/2020) по признакам нарушения администрацией сельского поселения «Село Ильинка» антимонопольного законодательства, предусмотренного частями 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в заключении с ООО «Альтаир» договора от 17.11.2008 на охрану и благоустройство на существующем кладбище села Ильинка, в подписании 16.11.2018 дополнительного соглашения к указанному договору о пролонгации срока действия договора на 10 лет,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю поступили обращение и материалы прокуратуры Хабаровского муниципального района на действия администрации сельского поселения «Село Ильинка» (далее – администрация) в связи с заключением 17.11.2008 г. договора с ООО «Альтаир», пролонгированного 16.11.2018 дополнительным соглашением.

Как следует из обращения прокуратуры, заключение администрацией с ООО «Альтаир» договора на оказание услуг по охране, благоустройству и оказанию ритуальных услуг на фактически существующем кладбище села Ильинка противоречит действующему законодательству.

В связи с наличием в действиях администрации сельского поселения «Село Ильинка» признаков нарушения частей 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившихся в заключении с ООО «Альтаир» договора от 17.11.2008 на охрану и благоустройство на существующем кладбище села Ильинка, в подписании 16.11.2018 дополнительного соглашения к указанному договору о пролонгации срока действия договора на 10 лет, Хабаровским УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции

администрации выдавалось предупреждение о необходимости прекращения указанного нарушения путем осуществления мероприятий, направленных на прекращение действия названного договора от 17.11.2008, дополнительного соглашения от 16.11.2018 к указанному договору.

25.09.2019 в Хабаровское УФАС России от администрации сельского поселения «Село Ильинка» поступило ходатайство от 04.09.2019 №1-24/933 о продлении срока исполнения предупреждения в связи с тем, что администрацией ведется работа по устранению нарушений.

Уведомлением от 10.10.2019 срок исполнения предупреждения продлен до 29.11.2019.

25.11.2019 в Хабаровское УФАС России от администрации сельского поселения «Село Ильинка» поступило ходатайство от 18.11.2019 №1-24/1188 о продлении срока исполнения предупреждения в связи с осуществлением мероприятий по расторжению договора и дополнительного соглашения.

05.12.2019 в Хабаровское УФАС России поступило еще одно ходатайство от администрации от 28.11.2019 №1-24/1218 о продлении срока исполнения предупреждения, в качестве обоснования представлено письмо администрации в адрес ООО «Альтаир» о намерении расторгнуть договор.

Уведомлением Хабаровского УФАС России от 09.12.2019 срок исполнения предупреждения продлен до 30.01.2020.

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 (часть 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции).

Поскольку по истечении срока, отведенного на исполнение предупреждения, документов и информации, подтверждающих выполнение указанного предупреждения, от администрации не поступило, дело о нарушении антимонопольного законодательства подлежит возбуждению.

Приказом Хабаровского УФАС России от 14.02.2020 №70 возбуждено дело по признакам нарушения администрацией антимонопольного законодательства.

Уведомлением от 02.04.2020 рассмотрение дела в соответствии с постановлением Правительства Хабаровского края от 01.04.2020 №129-пр «О внесении изменений в постановление Правительства Хабаровского края от 26.03.2020 №97-пр «О мероприятиях по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции на территории Хабаровского края», в связи с необходимостью принятия мер по нераспространению указанной инфекции переносилось на 11:00 07.05.2020.

Уведомлением от 23.04.2020 рассмотрение дела в связи с производственной необходимостью переносилось на 19.05.2020.

Определением от 19.05.2020 рассмотрение дела откладывалось, срок рассмотрения дела продлевался, администрации предлагалось представить документы и пояснения по делу.

Уведомлением от 08.06.2020 в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 29.05.2020 №345 «О проведении военных парадов и артиллерийского салюта в ознаменование 75-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов и Парада Победы 24 июня 1945 г.» срок рассмотрения дела переносился на 26.06.2020.

Определением от 29.06.2020 рассмотрение дела откладывалось, в связи с непредоставлением администрацией всех документов по запросу антимонопольного органа, администрации повторно предлагалось представить документы и пояснения по делу.

Согласно письму администрации от 23.06.2020 №1-24/591, 14.12.2018 администрацией с межмуниципальным ООО «Межмуниципальная специализированная служба» заключено соглашение о сотрудничестве №15, также представлен проект положения о порядке деятельности специализированно службы по вопросам похоронного дела на территории ХХХ сельского поселения Хабаровского муниципального района.

10.07.2020 письмом №1-24/637 администрацией в материалы дела представлены должностная инструкция специалиста администрации, ответственного за регистрацию населения по месту пребывания и по месту жительства от 13.01.2020, пунктом 3.9 которой специалист администрации ведет учет захоронений, подготавливает справки (разрешения) на захоронения на кладбище сельского поселения «Село Ильинка», должностные инструкции специалиста администрации, ответственного за регистрацию населения по месту пребывания и по месту жительства от 15.08.2016, от 29.12.2012, согласно пункту 2.7 которых специалист ведет выдачу и учет справок о захоронении на кладбище в селе Ильинка.

Определением от 20.08.2020 рассмотрение дела откладывалось, в связи с непредоставлением администрацией всех документов по запросу антимонопольного органа, в том числе журналов выдачи разрешений на захоронения, учета захоронений, администрации повторно предлагалось представить документы и пояснения по делу.

19.10.2020 в заседании комиссии Хабаровского УФАС России по делу глава администрации пояснила, что ООО «Альтаир» осуществляет копку могил по заказам, охрану от незаконных захоронений, вынос мусора, благоустройство кладбища, что подтверждается дополнительным соглашением от 07.05.2010, подписанным сторонами, которым в договор внесены изменения. Также администрацией с ООО «Межмуниципальная

специализированная служба» 14.12.2018 заключено соглашение №15 о сотрудничестве, службе утверждены тарифы на ритуальные услуги.

Администрацией 16.10.2020 письмом от 16.10.2020 №1-24/991 представлены пояснения по делу, согласно которым средства из бюджета сельского поселения на содержание мест захоронений, на выполнение работ по содержанию кладбища, благоустройству и санитарной очистке территории кладбища не закладываются и оплата за указанные виды работ не производится, все работы по содержанию кладбища, благоустройству, охране от незаконных захоронений возложены на ООО «Альтаир» по заключенному в 2008 году договору, средства на выполнение работ по договору общество получает за счет выполнения хозяйственной деятельности по копке могил, это предусмотрено в договоре, и было указано в техническом задании при проведении в 2008 году конкурса. Другие хозяйствующие субъекты к данным работам администрацией села не привлекаются, договоры не заключаются. Пунктом 3.14 соглашения о сотрудничестве с ООО «Межмуниципальная специализированная служба» по вопросам похоронного дела закрепляет за администрацией села работы по содержанию и благоустройству кладбища, так как специализированная служба оказывает только ритуальные услуги, на содержание, охрану и благоустройство договор заключен с ООО «Альтаир». Положение о порядке деятельности общественных кладбищ и правила содержания мест погребения, расположенных на территории сельского поселения «Село Ильинка» Советом депутатов сельского поселения «Село Ильинка» не принято.

Администрацией также в материалы дела представлены проект Положения о порядке деятельности общественных кладбищ и правила содержания мест погребения, расположенных на территории сельского поселения «Село Ильинка», проект административного регламента предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешений на захоронение.

В заседании комиссии Хабаровского УФАС России 28.12.2020 глава администрации представила письменные пояснения от 28.12.2020 №1-24/1244, дополнительно пояснив, что 22.12.2020 сторонами заключено дополнительное соглашение к договору от 17.11.2008, которым полностью исключены функции, имеющие административно-организационный и контрольно-распорядительный характер, инкриминируемые нарушения устранены. Оформление земельного участка под кладбищем, оплата за межевые работы проводилась администрацией села.

Директор ООО «Альтаир» также подтвердила подписание указанного дополнительного соглашения, которым функции, имеющие административно-организационный и контрольно-распорядительный характер, исключены.

Достоверность имеющегося в материалах дела договора глава администрации и директор ООО «Альбтаир» подтвердили.

Заслушав лиц, участвующих в рассмотрении дела, рассмотрев материалы дела, комиссия Хабаровского УФАС России пришла к следующим выводам.

Пунктом 22 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселения отнесена организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Отношения, связанные с погребением умерших, и основы организации похоронного дела в Российской Федерации как самостоятельного вида деятельности регулирует Федеральный закон от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон №8-ФЗ).

В части 2 статьи 25 Закона №8-ФЗ установлено, что организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

В пунктах 1 и 4 статьи 18 Закона №8-ФЗ установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, данные органы также определяют порядок деятельности общественных кладбищ. Финансовое обеспечение похоронного дела осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов.

Согласно пункту 2 статьи 25 Закона №8-ФЗ организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. При этом погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

В соответствии с приведенными положениями функции по обслуживанию и содержанию муниципальных общественных кладбищ отнесены к функциям органа местного самоуправления, осуществляемым за счет средств местного бюджета. Законодательством не установлена возможность передачи полномочий по решению вопросов, связанных с организацией ритуальных услуг и содержанием мест захоронения, хозяйствующему субъекту.

Закон о погребении не дает право органу местного самоуправления принимать акты или осуществлять действия, которые создавали бы преимущественные условия для деятельности хозяйствующему субъекту по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на рынке ритуальных услуг.

Возможность передачи общественных кладбищ в ведение хозяйствующего субъекта и наделения хозяйствующего субъекта полномочиями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения указанными законами не предусмотрена.

Как следует из материалов дела, конкурс на оказание услуг по охране,

благоустройству и оказанию ритуальных услуг на фактически существующем кладбище села Ильинка проведен администрацией в 2008 году, информация о конкурсе размещалась на сайте администрации.

Согласно конкурсной документации, выделение бюджетных средств на проведение работ по благоустройству, оказанию охранных и ритуальных услуг не планируется. На участие в конкурсе поступила 1 заявка ООО «Альтаир», которая была допущена к участию в конкурсе.

Договор на охрану и благоустройства на фактически существующем кладбище села Ильинка заключен 17.11.2008 между администрацией и ООО «Альтаир», срок действия договора – 10 лет. Предметом договора является безвозмездное выполнение работ по благоустройству кладбища, определение и обустройство рабочего места для смотрителя кладбища, определение плана благоустройства, разработка проектной документации по благоустройству кладбища, планировка захоронений, формирование земельного участка, используемого под кладбище, оформление необходимых для земельного участка правоустанавливающих документов, в соответствии с разработанным планом благоустройства осуществление работ по благоустройству, оказание безвозмездных услуг по охране мест захоронений на кладбище, осуществление захоронений, включая рытье (копка) могил по мере поступления заявок от населения, оказание ритуальных услуг населению. Указанные работы и услуги осуществляются обществом безвозмездно (пункт 2 договора).

ООО «Альтаир» согласно условиям договора осуществляет работы по благоустройству, охрану территории кладбища, обеспечивает соблюдение порядка захоронений, организует общественный порядок в дни массового посещения кладбища, ведет работу с населением по обеспечению чистоты, порядка и озеленения в границах семейных захоронений.

Дополнительным соглашением от 16.11.2018 к договору действие указанного договора пролонгировано на 10 лет с момента подписания соглашения.

Обществом 28.01.213 утверждена калькуляция расходов на копку могил для жителей села Ильинка.

Несмотря на безвозмездный характер договора, ООО «Альтаир» фактически получило доступ к оказанию ритуальных услуг и копке (рытью) могил за плату на кладбище села Ильинка.

ООО «Альтаир» по своей организационно-правовой форме не является органом местного самоуправления, в связи с чем не может быть наделено функциями и правами органов местного самоуправления. В данном случае общество является одним из хозяйствующих субъектов, осуществляющим деятельность на рынке ритуальных услуг наравне с другими хозяйствующими субъектами, оказывающими аналогичные услуги.

Как следует из аналитического отчета по результатам проведенного Хабаровским УФАС России анализа состояния конкуренции в соответствии с приказом ФАС России от 28.04.2010 №220 «Об утверждении и порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке», продуктовыми границами исследуемого рынка являются ритуальные услуги, географические границы рынка определены территорией Хабаровского муниципального района Хабаровского края, действия администрации сельского поселения «Село Ильинка» в связи с пролонгацией в 2018 году ранее заключенного договора на охрану и благоустройство на существующем кладбище села Ильинка, которыми общество наделено функциями и правами органов местного самоуправления, приводят или могут привести к недопущению, ограничению конкуренции на указанном товарном рынке.

Частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135 «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, 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 действий (бездействия).

Из данного положения следует, что достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможностей для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

Частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается совмещение функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов.

Поскольку указанным договором от 17.11.2008 ООО «Альтаир» наделено рядом полномочий контрольно-распорядительного характера, отнесенных законом к полномочиям органов местного самоуправления, Хабаровское УФАС России приходит к выводу о несоответствии данного договора части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

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 (п. 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Признаки ограничения конкуренции - сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации (п. 17 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Наделение ООО «Альтаир» полномочиями контрольно-распорядительного характера с возложением на общество функций по содержанию и обслуживанию муниципального общественного кладбища обеспечивает ему более выгодные условия осуществления хозяйственной деятельности в сравнении с иными участниками данного рынка ритуальных услуг, позволяет по своему усмотрению реализовывать переданные полномочия в собственных интересах, что может привести к негативным последствиям для конкуренции и противоречит частям 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Нахождение общественных кладбищ в ведении хозяйствующего субъекта, наделенного полномочиями органа местного самоуправления по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения, противоречит действующему законодательству.

Передача указанных функций хозяйствующему субъекту сопряжена с созданием для него преимущественных условий по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность на том же товарном рынке - рынке ритуальных услуг.

Данный факт создает обществу необоснованное преимущество на рынке по реализации ритуальных услуг, так как, осуществляя властно-распорядительные функции на территории кладбища, общество имеет возможность в одностороннем порядке воздействовать на условия и режим работы кладбища, на реализацию тех или иных ритуальных услуг на территории кладбищ, что свидетельствует о нарушении части 1 и части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Представленные администрацией письмом от 16.10.2020 №1-24/991 проекты положения о порядке деятельности общественных кладбищ и правилах содержания мест погребения, расположенных на территории сельского поселения «Село Ильинка», административного регламента предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешений на захоронение, журнал учета захоронений на общественном кладбище сельского поселения «Село Ильинка» в табличной форме, набранной на компьютере, не опровергают доводов антимонопольного органа о том, что дополнительное соглашение от 16.11.2018 к договору о пролонгации срока действия договора, заключенного в 2008 году между администрацией и ООО «Альтаир», на 10 лет с момента подписания соглашения, подтверждает наделение ООО «Альтаир» полномочиями контрольно-распорядительного характера с возложением на общество функций по содержанию и обслуживанию муниципального общественного кладбища обеспечивает ему более выгодные условия осуществления хозяйственной деятельности в сравнении с иными участниками данного рынка ритуальных услуг, позволяет по своему усмотрению реализовывать переданные полномочия в собственных интересах, что может привести к негативным последствиям для конкуренции и противоречит частям 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Заключенное 14.12.2018 администрацией с ООО «Межмуниципальная специализированная служба» соглашение о сотрудничестве №15 противоречит вышеприведенным правовым нормам, в том числе частям 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Представленные администрацией дополнительное соглашение от 22.12.2020 к договору на охрану и благоустройство на фактически существующем кладбище села Ильинка от 17.11.2008 о внесенных изменениях в указанный договор не свидетельствует о соблюдении запретов, установленных частями 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

При разрешении вопроса о выдаче предписания комиссия Хабаровского УФАС России приходит к выводу об отсутствии необходимости его выдачи.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать действия администрации сельского поселения «Село Ильинка» Хабаровского муниципального района Хабаровского края (ИНН 2720006176, ОГРН 1032700250186) выразившиеся в пролонгации срока действия заключенного с ООО «Альтаир» договора от 17.11.2008 на охрану и благоустройство на существующем кладбище села Ильинка путем подписания 16.11.2018 дополнительного соглашения к указанному договору,

нарушающими части 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Предписание не выдавать.

3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Хабаровского УФАС России для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 14.9 КоАП РФ.

4. Хабаровскому УФАС России обратиться с исковым заявлением в арбитражный суд Хабаровского края об отмене дополнительного соглашения от 16.11.2018 к договору от 17.11.2008 на охрану и благоустройство на существующем кладбище села Ильинка.

Настоящее решение может быть обжаловано в арбитражный суд Хабаровского края в течение трех месяцев со дня его принятия.