

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА № 36-14131-18/10

«12» июля 2019 года
г. Самара

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Самарской области (далее – Самарское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

рассмотрев дело № 36-14131-18/10 по признакам нарушения Администрацией сельского поселения Верхняя Подстепновка муниципального района Волжский Самарской области (далее – Администрация) (ИНН:6367049450; ОГРН: 1056367044656; 443532, Самарская обл., Волжский р-н, п. Верхняя Подстепновка, ул. Специалистов, 18) и ООО «Спец Ритуал Сервис» (ИНН: 6330071603; ОГРН: 1166313086246; 446213, Самарская обл., г. Новокуйбышевск, ул. Шоссейная, д. 8А, оф. 1) статьи 16 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции»),

В присутствии на заседании:,

руководствуясь статьей 48.1 Закона «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Самарское УФАС России из Управления экономической безопасности и противодействия коррупции Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Самарской области (далее – ГУ МВД России по Самарской области) поступили материалы о нарушении Администрацией антимонопольного законодательства при организации похоронного дела на территории сельского поселения Верхняя Подстепновка муниципального района Волжский Самарской области.

Для всестороннего и полного рассмотрения поступивших материалов, в соответствии с частью 6 статьи 44 Закона «О защите конкуренции» Самарским УФАС России были запрошены необходимые документы (материалы).

В результате анализа представленных материалов, Самарским УФАС России установлено следующее.

09.01.2017 между Администрацией и ООО «Спец Ритуал Сервис» заключено

соглашение о сотрудничестве по содержанию кладбищ в рамках организации ритуальных услуг и мест захоронения (далее – Соглашение).

Из условий Соглашения следует, что ООО «Спец Ритуал Сервис» оказывает населению гарантированный перечень услуг по погребению, а также осуществляет благоустройство и содержание мест погребения.

Исходя из положений Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении) общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления. При этом гарантированный перечень услуг по погребению осуществляется созданной органом местного самоуправления специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Таким образом, организация похоронного дела на территории сельского поселения Верхняя Подстепновка осуществляется в нарушение порядка, установленного действующими нормативными правовыми актами в сфере регулирования указанных правоотношений.

В результате достигнутого соглашения, ООО «Спец Ритуал Сервис», осуществляя хозяйственную деятельность на рынке ритуальных услуг, поставлено в преимущественное положение по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, оказывающими услуги на данном товарном рынке.

Самарское УФАС России пришло к выводу, что вышеизложенные обстоятельства указывают на признаки ограничивающего конкуренцию соглашения между Администрацией и ООО «Спец Ритуал Сервис», запрет на которое установлен статьей 16 Закона «О защите конкуренции».

В соответствии со статьей 16 Закона «О защите конкуренции» запрещаются соглашения между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

На основании изложенного, Самарским УФАС России издан приказ от 26.12.2018 № 122 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения статьи 16 Закона «О защите конкуренции».

Определением о назначении дела № 36-14131-18/10 к рассмотрению (исх. № 67/10 от 09.01.2019) к участию в рассмотрении дела привлечены в качестве заявителя – ГУ МВД России по Самарской области, в качестве ответчиков – Администрация и ООО «Спец Ритуал Сервис».

В ходе рассмотрения дела Комиссией установлено следующее.

1. В соответствии пунктом 22 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон об общих принципах организации местного самоуправления) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения относятся к вопросам местного значения сельского поселения.

В силу пункта 2 статьи 25 Закона о погребении организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

Согласно статье 25 Закона о погребении общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления. Порядок деятельности общественных кладбищ определяется органами местного самоуправления.

В соответствии с пунктом 24 статьи 7 Устава сельского поселения Верхняя Подстепновка муниципального района Волжский Самарской области, принятого решением Собрания представителей сельского поселения Верхняя Подстепновка муниципального района Волжский Самарской области от 23.06.2014 № 174, организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения относятся к вопросам местного значения городского округа.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством вопросы, связанные с организацией похоронного дела и содержанием мест захоронения отнесены к компетенции Администрации.

1. Согласно статье 29 Закона о погребении органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших.

В соответствии с пунктом 1 статьи 9 Закона о погребении специализированная служба гарантирует супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, 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).

В силу части 2 статьи 9 Закона о погребении услуги по погребению, указанные в пункте 1 настоящей статьи, оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Учитывая изложенное, действующим законодательством предусмотрена возможность создания специализированной службы по вопросам похоронного дела, на которую возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших.

Согласно части 1 статьи 10 Закона о погребении в случае, если погребение осуществлялось за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность осуществить погребение умершего, им выплачивается социальное пособие на погребение в размере, равном стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, указанному в пункте 1 статьи 9 Закона о погребении.

Согласно пункту 5 части 2 статьи 23 Закона «О защите конкуренции» федеральный антимонопольный орган дает разъяснения по вопросам применения антимонопольного законодательства.

Письмом ФАС России от 03.07.2014 N ЦА/26577/14 даны разъяснения по вопросу присвоения коммерческим организациям и некоммерческим партнерствам по результатам конкурса органами местного самоуправления статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела.

В соответствии с указанным письмом законодательством не предусмотрен порядок наделения статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела коммерческих организаций или некоммерческих партнерств на конкурсной основе.

Согласно позиции ФАС России, изложенной в названном письме, органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов не наделены правом присвоения статусов специализированных служб по вопросам похоронного дела коммерческим организациям и (или) некоммерческим партнерствам, так как Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предоставляет органам местного самоуправления права делегировать сторонним организациям функции, которые отнесены законом к функциям, осуществляемым только организациями, создаваемыми органами местного самоуправления (оказание гарантированного перечня услуг по погребению за счет

бюджета).

При этом Законом о погребении допускается возможность осуществления деятельности по предоставлению услуг по погребению, указанных в пунктах 1 - 4 части 1 статьи 9 Закона о погребении, иными организациями, не являющимися специализированными службами по вопросам похоронного дела.

Институт специализированных служб был введен федеральным законодательством (статьями 9 и 25 Закона о погребении, Указом Президента Российской Федерации от 29.06.1996 г. № 1001 «О гарантиях прав и граждан на предоставление услуг по погребению умерших») в целях обеспечения государственных социальных гарантий для погребения безродных или оказанию близким родственникам и другим лицам гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе в пределах размера социального пособия на погребение.

При этом специализированной службе возмещаются расходы по факту каждого захоронения из бюджета за счет сумм не выплачиваемого социального пособия на погребение. Статья 10 Закона о погребении предусматривает, что родственники умершего, осуществившие погребение за счет собственных средств, вправе получить социальное пособие на погребение. Гражданам, пользовавшимся услугами на безвозмездной основе, социальное пособие на погребение не выплачивается.

Следовательно, Закон о погребении предусматривает как безвозмездное оказание ритуальных услуг специализированной службой, так и осуществление погребения за свой счёт, с последующим получением социального пособия. В последнем случае родственники могут получить ритуальные услуги (в том числе погребение) у любого лица, осуществляющего оказание таких услуг.

Таким образом, статьей 25 Закона о погребении закреплены гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела как самостоятельного вида деятельности, заключающиеся в создании органами местного самоуправления специализированных служб, которые обязаны оказывать гарантированный перечень услуг по погребению на безвозмездной основе. Вместе с тем, данная норма не предусматривает, что субъектный состав участников рынка ритуальных услуг ограничивается созданием специализированных служб, и что иные юридические лица лишены права заниматься этой деятельностью.

Понятие иных лиц Законом о погребении не определяется. В соответствии с подразделом 2 Гражданского кодекса Российской Федерации под лицами подразумеваются как физические, так и юридические лица. Услуги по погребению, в том числе осуществление захоронения умерших, могут

оказывать как частные лица (юридические и физические), так и специально созданные организации – специализированные службы по вопросам похоронного дела.

Таким образом, оказание услуг по погребению согласно гарантированному перечню осуществляется созданной органом местного самоуправления специализированной службой по вопросам похоронного дела. При этом Законом о погребении допускается оказание таких услуг также иными организациями, не являющимися специализированными службами.

2. Как следует из Закона об общих принципах организации местного самоуправления, Закона о погребении организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения отнесены к вопросам местного значения.

Статьей 18 Закона об общих принципах организации местного самоуправления установлено, что финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации).

Согласно части 1 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации 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.

Аналогичные положения содержатся в статье 54 Закона об общих принципах организации местного самоуправления.

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 регулируются Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе).

Исходя из изложенного, удовлетворение потребностей муниципального образования (муниципальных нужд), должно осуществляться посредством процедур, установленных Законом о контрактной системе.

Проведение мероприятий, предусмотренных Законом о контрактной системе, направлено на обеспечение 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.

Письмом ФАС России от 30.09.2009 г. № АК/34001 даны разъяснения о применении антимонопольного законодательства по вопросу организации похоронного дела.

Согласно позиции ФАС России, изложенной в названном письме, выполнение работ по содержанию муниципальных кладбищ на территориях мест захоронений должно осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 N 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.

Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» утратил силу в связи с принятием Закона о контрактной системе, регулирующего 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.

Исходя из вышеизложенного, выполнение работ по благоустройству и содержанию общественных кладбищ направлено на удовлетворение муниципальных нужд и должно осуществляться в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе, а именно путем проведения конкурентных процедур.

Несоблюдение установленного законодательством порядка лишает потенциальных желающих возможности принять участие в конкурентной борьбе за право выполнять соответствующие работы, что может привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции среди хозяйствующих субъектов и созданию преимущества отдельным хозяйствующим субъектам.

2. Постановлением Администрации от 10.05.2016 № 39-р утверждены Правила

содержания и посещения кладбищ сельского поселения Верхняя Подстепновка (далее – Правила).

В соответствии с пунктом 2.1 Правил организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение умерших и оказание услуг по погребению осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела.

В силу пункта 3.1 Правил непосредственное содержание кладбища осуществляет специализированная служба, с которой заключен договор на оказание услуг по содержанию кладбища.

Пунктом 3.2 Правил предусмотрены услуги, которые оказываются специализированной службой, в том числе содержание, эксплуатация, благоустройство и текущий ремонт кладбища; охрана кладбища; проведение инвентаризации мест захоронения в порядке, установленном уполномоченным органом в сфере погребения и похоронного дела; осуществление иных функций, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления; своевременная подготовка могил; систематическая уборка дорожек общего пользования, проходов и других участков хозяйственного назначения (кроме могил); оказание услуг по уходу за могилой, установке надмогильных сооружений и уходу за ними; соблюдение правил пожарной безопасности.

Исходя из положений Правил, содержание кладбищ осуществляется непосредственно специализированной службой по вопросам похоронного дела с которой заключается договор на оказание услуг по содержанию кладбища.

Установлено, что 09.01.2017 между Администрацией и ООО «Спец Ритуал Сервис» заключено соглашение о сотрудничестве по содержанию кладбищ в рамках организации ритуальных услуг и мест захоронения.

Согласно пункту 1.1 Соглашения участники обязуются совместно действовать в области содержания, обслуживания, благоустройства мест захоронения на общественном кладбище, а также на вероисповедальных участках кладбища, находящихся в ведении Администрации, расположенных на территории с.п. Верхняя Подстепновка Волжского района Самарской области на территориях земельных участков и объектов, предназначенных для осуществления деятельности, предусмотренной п. 3 ч. 1 ст. 15, ст. 18, 19 Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения, устанавливаемыми действующим законодательством и настоящим соглашением.

В силу пункта 1.2 Соглашения стороны обязуются совместно действовать в

целях реализации предмета настоящего соглашения – содержания мест захоронения для недопущения неблагоприятного воздействия мест погребения на окружающую среду, здоровье человека, а также организации предоставления ритуальных услуг населению надлежащего качества.

В соответствии с пунктом 3.1.3 Соглашения ООО «Спец Ритуал Сервис» обязуется осуществлять благоустройство, содержание мест погребения, расположенных на территории сельского поселения Верхняя Подстепновка надлежащего качества, в том числе с привлечением третьих лиц по договорам, соглашениям.

Согласно пункту 3.1.4 Соглашения ООО «Спец Ритуал Сервис» обязуется оказывать населению гарантированный перечень услуг по погребению по тарифам, установленным Администрацией в рамках действующего законодательства.

Исходя из изложенного, на основании указанного соглашения благоустройство и содержание мест погребения осуществляется ООО «Спец Ритуал Сервис». Кроме того, ООО «Спец Ритуал Сервис» оказывает населению гарантированный перечень услуг по погребению.

Из представленных документов следует, что заключению Соглашения предшествовало письмо ООО «Спец Ритуал Сервис» (б/н, без даты), направленное в адрес Администрации с предложением заключения соглашения о сотрудничестве по содержанию кладбищ в рамках организации ритуальных услуг и мест захоронения.

Из письма следует, что Общество имеет соответствующий опыт в области содержания, обслуживания и благоустройства мест погребения на общественных кладбищах, а также необходимую технику и сотрудников для оказания данных услуг.

Кроме того, согласно письму, в Общество за оказанием услуг по погребению обращаются граждане сельского поселения Верхняя Подстепновка муниципального района Волжский Самарской области.

Установлено, что на момент действия Соглашения стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению была установлена Постановлением Администрации от 31.01.2017 № 36-р.

Исходя из положений Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 08.02.1998 N 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» общество с ограниченной ответственностью является коммерческой организацией.

Согласно пункту 2.3 Устава ООО «Спец Ритуал Сервис», утвержденного решением единственного учредителя (участника) Общества № 1 от 08.04.2016, Общество вправе осуществлять любые виды деятельности, не запрещенные российским законодательством, в том числе организацию похорон и предоставление связанных с ними услуг, розничная торговля сувенирами, изделиями народных художественных промыслов, предметами культурного и религиозного назначения, похоронными принадлежностями.

В соответствии с пунктом 5 статьи 4 Законом «О защите конкуренции» хозяйствующий субъект - коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

С учетом вышеизложенного, ООО «Спец Ритуал Сервис» является хозяйствующим субъектом в понимании Закона «О защите конкуренции».

3. Согласно пояснениям Администрации, представленным в материалы настоящего дела письмами от 28.01.2019 исх. № 57 и от 15.02.2019 исх. 103, на территории сельского поселения Верхняя Подстепновка Волжского района Самарской области расположено два общественных кладбища: площадью 125 730 кв.м, расположенное по адресу: Самарская обл., Волжский р-н, п. Подстепновка, ул. Дорожная, 26А; площадью 14 300 кв.м, расположенное по адресу: Самарская обл., Волжский р-н, с. Преображенка, ул. Садовая, 1. При этом оба кладбища находятся в ведении Администрации.

Согласно устным и письменным пояснениям Администрации и ООО «Спец Ритуал Сервис» Общество не наделялось функциями и полномочиями специализированной службы по вопросам похоронного дела, средства на оплату услуг Обществу из бюджета поселения не выделялись. Мероприятия, предусмотренные Соглашением, не проводились и не реализовывались.

Между тем, ГУ МВД России по Самарской области представлены документы, фиксирующие опрос заместителя Главы Администрации от 13.09.2018.

Из указанного документа следует, что функции специализированной службы по вопросам похоронного дела переданы ООО «Спец Ритуал Сервис», с которым заключено соглашение о сотрудничестве по содержанию кладбищ в рамках организации ритуальных услуг и мест захоронения.

Также из документов ГУ МВД России по Самарской области, фиксирующих

опрос гражданина, неофициально работающего смотрителем кладбищ сельского поселения Верхняя Подстепновка, от 09.10.2018, следует, что представителями ООО «Спец Ритуал Сервис» осуществлялось содержание и благоустройство кладбищ сельского поселения Верхняя Подстепновка.

4. Исходя из вышеизложенного, ООО «Спец Ритуал Сервис» наделено статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела без соблюдения Закона о погребении, а также выбрано в качестве исполнителя оказания услуг по благоустройству и содержанию общественных кладбищ без соблюдения требований, установленных Законом об общих принципах организации местного самоуправления, Бюджетным кодексом Российской Федерации и Законом о контрактной системе.

Указанные обстоятельства создают для ООО «Спец Ритуал Сервис» преимущественные условия деятельности и ограничивают иных хозяйствующих субъектов-конкурентов в осуществлении своей предпринимательской деятельности.

Таким образом, в результате достигнутого между Администрацией и ООО «Спец Ритуал Сервис» соглашения, организация похоронного дела на территории сельского поселения Верхняя Подстепновка, в части оказания гарантированного перечня услуг по погребению, содержанию и благоустройству кладбищ осуществляется без соблюдения требований действующего законодательства, регулирующего правоотношения в указанной сфере.

Указанным соглашением может быть необоснованно ограничен доступ хозяйствующих субъектов к осуществлению деятельности по оказанию услуг по погребению согласно гарантированному перечню, содержанию и благоустройству общественных кладбищ, что приводит (может привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Согласно статье 16 Закона «О защите конкуренции» запрещаются соглашения между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В соответствии с пунктом 18 статьи 4 Закона «О защите конкуренции» соглашение - договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме.

Из взаимосвязанного анализа положений Закона «О защите конкуренции»

следует, что под соглашениями, указанными в статье 16 Закона «О защите конкуренции», понимаются любые договоренности между органами власти или иными осуществляющими функции указанных органов органами и хозяйствующими субъектами как в устной, так и в письменной форме, приводящие либо которые могут привести к ограничению конкуренции.

В соответствии с пунктом 9 Обзора по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.03.2016 г.), факт наличия антиконкурентного соглашения не ставится в зависимость от его заключения в виде договора по правилам, установленным гражданским законодательством, включая требования к форме и содержанию сделок, и может быть доказан в том числе с использованием совокупности иных доказательств, в частности фактического поведения хозяйствующих субъектов.

При этом квалифицирующими признаками применительно к статье 16 Закона «О защите конкуренции» выступают реальные или возможные негативные последствия для определенной конкурентной среды.

5. В ходе рассмотрения дела установлено, что Соглашение расторгнуто с 01.01.2018 г. в связи с истечением срока действия.

При этом в целях выбора специализированной службы по вопросам похоронного дела в сельском поселении Верхняя Подстепновка муниципального района Волжский Самарской области Администрацией проведен открытый конкурс.

На официальном сайте Администрации (<http://admpodstepnovka.ru>) в разделе «Важная информация» размещена информация о проведении открытого конкурса по выбору специализированной службы по вопросам похоронного дела в сельском поселении Верхняя Подстепновка муниципального района Волжский Самарской области.

Постановлением Администрации от 19.12.2018 № 430-р утверждено Положение о проведении конкурса по выбору специализированной службы по вопросам похоронного дела в сельском поселении Верхняя Подстепновка муниципального района Волжский Самарской области», Постановлением Администрации от 19.12.2018 № 431-р «О проведении открытого конкурса по выбору специализированной службы по вопросам похоронного дела в сельском поселении Верхняя Подстепновка муниципального района Волжский Самарской области» утверждена конкурсная документация по выбору специализированной службы по вопросам похоронного дела (далее – Конкурсная документация).

Пунктом 2 Раздела 1 Конкурсной документации установлены требования, предъявляемые к участникам конкурса.

Согласно подпункту 1 пункта 2.1 Раздела 1 Конкурсной документации к числу таких требований относятся, в том числе требования, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющимся предметом конкурса, и установленные в Информационной карте конкурса.

Пунктом 5 Раздела 1 Конкурсной документации установлены требования к содержанию, форме и составу заявки на участие в конкурсе.

Так, в соответствии с пунктом 5.1 Раздела 1 Конкурсной документации для участия в конкурсе претенденты представляют, в том числе предложение об условиях исполнения договора (приложение N 3 в разделе 4 конкурсной документации); копии документов, подтверждающих наличие критериев, являющихся критериями оценки конкурсных заявок.

Приложением № 3 «Предложения об условиях исполнения договора» Раздела 1 Конкурсной документации установлены условия договора в соответствии с критериями, установленными Конкурсной документацией. К указанным условиям относятся наличие: специализированного транспорта для предоставления услуг по захоронению; персонала для оказания услуг; помещения для приёма заявок на территории сельского поселения Верхняя Подстепновка; прямой телефонной связи для приёма заявок; материально-технической базы для изготовления предметов похоронного ритуала либо наличие договоров на изготовление или приобретение предметов похоронного ритуала.

Подпунктом 9 Раздела 2 «Информационная карта конкурса» Конкурсной документации предусмотрены критерии (показатели) оценки заявок на участие в конкурсе, их содержание и значимость. Так, наличие специализированного транспорта для предоставления услуг по захоронению подтверждается копией свидетельства о регистрации транспортного средства, копией договора владения (пользования) транспортного средства; наличие персонала для оказания услуг подтверждается копиями штатного расписания; наличие помещения для приема заявок на территории сельского поселения Верхняя Подстепновка подтверждается свидетельством о государственной регистрации права собственности, копиями договоров владения (пользования), аренды помещениями; наличие прямой телефонной связи для приема заявок подтверждается копией договора на предоставление услуг телефонной связи; наличие материально-технической базы для изготовления предметов похоронного ритуала либо наличие договоров на изготовление или приобретение предметов похоронного ритуала подтверждается копиями документов о наличии материально-технической базы для изготовления

предметов похоронного ритуала либо копиями договоров на изготовление или приобретение предметов похоронного ритуала.

В соответствии с пунктом 8.3 Раздела 1 Конкурсной документации основанием принятия решения об отказе в допуске к участию в конкурсе являются:

- непредставление определенных Информационной картой конкурса документов в составе заявки на участие в конкурсе, либо наличия в таких документах недостоверных сведений;
- несоответствие требованиям, установленным конкурсной документацией;
- несоответствие заявки на участие в конкурсе требованиям конкурсной документации.

Установлено, что для участия в конкурсе подано 3 (три) заявки: ООО «Спец Ритуал Сервис», ООО «Гамма-С» и ООО «Мега-Т».

Согласно протоколу рассмотрения заявок на участие в открытом конкурсе от 25.01.2019, ООО «Гамма-С» и ООО «Мега-Т» не допущены к участию в конкурсе, поскольку заявки указанных лиц не соответствовали требованиям, предъявляемым к участникам конкурса в части 1 пункта 2.1 Конкурсной документации, а также оба участника не предоставили документы, подтверждающие наличие критериев, являющихся критериями оценки конкурсных заявок.

Согласно устным пояснениям представителя Администрации, данным в ходе рассмотрения настоящего дела, заявки ООО «Гамма-С» и ООО «Мега-Т» не соответствовали требованиям, предъявляемым к участникам конкурса подпунктом 1 пункта 2.1 Раздела 1 Конкурсной документации, поскольку учредительными документами указанных Обществ не предусматривался вид деятельности, связанный с оказанием ритуальных услуг.

Между тем указанное основание отказа в допуске на участие в открытом конкурсе является необоснованным ввиду следующих обстоятельств.

Требование к участнику конкурса, установленное подпунктом 1 пункта 2.1 Раздела 1 Конкурсной документации, предусматривающее необходимость наличия разрешительных документов на осуществление определенного вида деятельности, в данном случае не применимо, поскольку деятельность по оказанию услуг по погребению, предусмотренная гарантированным перечнем, не требует получения каких-либо разрешительных документов.

Таким образом, отсутствие указанного вида деятельности в учредительных документах не может являться основанием отклонения заявки лица в связи с несоответствием требованию, установленному подпунктом 1 пункта 2.1

Раздела 1 Конкурсной документации.

При этом из представленных Администрацией, письмом от 15.04.2019 исх. № 206, копий заявок указанных лиц и приложенных к ним документов следует, что ООО «Спец Ритуал Сервис» в предложениях об условиях исполнения договора в качестве условий исполнения договора в соответствии с критериями, установленными Конкурсной документацией, указало на наличие специализированного транспорта для предоставления услуг по захоронению, персонала для оказания услуг, помещения для приема заявок на территории сельского поселения Верхняя Подстепновка, прямой телефонной связи для приема заявок, материально-технической базы для изготовления предметов похоронного ритуала либо наличие договоров на изготовление или приобретение предметов похоронного ритуала.

При этом документы, подтверждающие наличие помещения для приема заявок на территории сельского поселения Верхняя Подстепновка и прямой телефонной связи для приема заявок Обществом не представлены. Между тем ООО «Спец Ритуал Сервис» было допущено к участию в конкурсе.

Из имеющихся документов следует, что ООО «Гамма-С» в предложениях об условиях исполнения договора указало на наличие персонала для оказания услуг и материально-технической базы для изготовления предметов похоронного ритуала либо наличие договоров на изготовление или приобретение предметов похоронного ритуала. При этом документы, подтверждающие соответствие указанным критериям, ООО «Гамма-С» представлены не были.

ООО «Мега-Т», указав на наличие персонала для оказания услуг, документами также не подтвердило соответствие указанному критерию.

Вместе с тем, в отсутствие документов, подтверждающих соответствие ООО «Спец Ритуал Сервис» критериям, установленным Конкурсной документацией, Общество было допущено к участию в конкурсе. В свою очередь ООО «Гамма-С» и ООО «Мега-Т», которые также не подтвердили соответствие критериям установленным Конкурсной документацией, допущены не были.

При указанных обстоятельствах, отклонение заявок ООО «Гамма-С» и ООО «Мега-Т» в связи с несоответствием требованиям Конкурсной документации и допуск ООО «Спец Ритуал Сервис» к участию в конкурсе при условии непредставления документов, подтверждающих соответствие критериям установленным Конкурсной документацией, свидетельствуют об ограничении Администрацией круга потенциальных участников конкурса и создании ООО «Спец Ритуал Сервис» преимущественных условий участия в конкурсе.

Кроме того, установлено, что по результатам конкурса Администрацией

принято Постановление от 28.01.2019 № 74/1-р «О присвоении статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории сельского поселения Верхняя Подстепновка муниципального района Волжский Самарской области» и с ООО «Спец Ритуал Сервис» заключен договор о наделении статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела от 04.02.2019 г.

Таким образом, в результате указанных действий Администрации, с ООО «Спец Ритуал Сервис», как с единственным участником конкурса, был заключен договор о наделении статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, в то время как иные хозяйствующие субъекты лишены доступа к рынку оказания услуг по погребению согласно гарантированному перечню.

Торги являются наиболее конкурентным способом заключения договора, поскольку осуществляются путем широкого оповещения желающих принять в них участие, и направлены на создание для как можно большего числа потенциальных участников доступа к праву на заключение договора.

С учетом вышеизложенного, указанные действия Администрации привели к необоснованному ограничению круга потенциальных участников конкурса и созданию преимущественных условий участия в конкурсе конкретному хозяйствующему субъекту - ООО «Спец Ритуал Сервис», что привело к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на рынке оказания услуг по погребению согласно гарантированному перечню.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 17 Закона «О защите конкуренции» при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в частности создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом.

5. Согласно части 5.1 статьи 45 Закона «О защите конкуренции» при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган проводит анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

5.1. Согласно пункту 1.3 Порядка проведения анализа состояния

конкуренции на товарном рынке (утв. Приказом ФАС России от 28.04.2010 г. № 220) (далее – Порядок проведения анализа) по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 16 Закона «О защите конкуренции», анализ состояния конкуренции на товарном рынке проводится с особенностями, установленными пунктом 10.8 настоящего Порядка.

Пунктом 10.8 Порядка проведения анализа определено, что по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 16 Закона «О защите конкуренции», анализ состояния конкуренции на товарном рынке включает следующие этапы:

- а) определение временного интервала исследования товарного рынка;
- б) определение продуктовых границ товарного рынка.
- в) определение географических границ товарного рынка.

5.1.1. В соответствии с пунктом 2.1 Порядка проведения анализа временной интервал исследования товарного рынка определяется в зависимости от цели исследования, особенностей товарного рынка.

Исходя из материалов настоящего дела, совокупности имеющихся доказательств, особенностей товарного рынка, временной интервал исследования определен сроком действия Соглашения в период с января 2017 года по декабрь 2017 года.

5.1.2. В силу подпункта «б» пункта 10.8 при определении продуктовых границ товарного рынка может приниматься во внимание предмет соглашения, заключенного между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами, в котором усматриваются признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Предметом соглашения является оказание гарантированного перечня услуг по погребению, а также содержание и благоустройство кладбищ.

Согласно Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности (ОК 029-2014), утв. Приказом Росстандарта от 31.01.2014 N 14-ст, услуги по содержанию кладбищ относятся к подклассу «Предоставление услуг по благоустройству ландшафта» и имеют код 81.30 «Деятельность по благоустройству ландшафта», куда включается закладка, обработка и обслуживание кладбищ.

Исходя из положений Закона об общих принципах организации местного самоуправления, Закона о погребении содержание мест захоронения

относятся к вопросам местного значения.

Исходя из положений Закона об общих принципах организации местного самоуправления и Бюджетного кодекса Российской Федерации 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.

Выполнение работ по содержанию и благоустройству общественных кладбищ направлено на удовлетворение муниципальных нужд и должно осуществляться в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе, а именно путем проведения конкурентных процедур.

Таким образом, в соответствии с законодательством доступ на товарный рынок по содержанию и благоустройству общественного кладбища обеспечивается на конкурсной основе. При этом, с учетом специфики осуществления указанной деятельности, не требующей получения каких-либо разрешительных документов, участие в конкурсе может принять любой хозяйствующий субъект, имеющий соответствующую возможность и экономическую заинтересованность.

Исходя из сложившейся судебной практики, в тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающих состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Определение исполнителем выполнения работ по содержанию и благоустройству общественных кладбищ конкретного хозяйствующего субъекта – ООО «Спец Ритуал Сервис» без соблюдения требований, установленных Законом об общих принципах организации местного самоуправления, Бюджетным кодексом Российской Федерации и Законом о контрактной системе, приводит к созданию для данного субъекта преимущественных условий деятельности и препятствует доступу неопределенного круга лиц к осуществлению указанных работ (услуг).

Указанные обстоятельства приводят (могут привести) к устранению, ограничению, недопущению конкуренции на соответствующем товарном рынке.

Таким образом, продуктовые границы определены как услуги по содержанию и благоустройству общественных кладбищ.

В соответствии с пунктом 1 статьи 9 Закона о погребении в гарантированный перечень услуг по погребению входит оформление документов, необходимых для погребения; предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения; перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий); погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).

В силу пункта 2.1.12 ГОСТ 32609-2014 «Межгосударственный стандарт. Услуги бытовые. Услуги ритуальные. Термины и определения», введенным в действие Приказом Росстандарта от 11.06.2014 N 551-ст гарантированный перечень услуг по погребению - перечень услуг, предоставляемых на безвозмездной основе гражданам, гарантированный нормативными правовыми актами, действующими на территории государства, принявшего стандарт. Обязанность предоставления гарантированного перечня услуг по погребению возложена нормативными правовыми актами, действующими на территории государства, принявшего стандарт, на специализированную службу по вопросам похоронного дела.

Согласно Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности организация похорон и предоставление связанных с ними услуг присвоен код 96.03. Указанный вид деятельности включает в том числе, захоронение и кремацию тел людей и связанную с этим деятельность: подготовку умерших к захоронению или кремации и бальзамирование, услуги гробовщиков; предоставление услуг по похоронам или услуг кремации; изготовление надгробных сооружений из различных материалов и ритуальных принадлежностей.

Исходя из положений Закона о погребении оказание гарантированного перечня услуг по погребению возложено на созданную органом местного самоуправления специализированную службу по вопросам похоронного дела. При этом Законом о погребении допускается оказание указанных услуг иными организациями, не являющимися специализированными службами.

С учетом специфики осуществления указанной деятельности, не требующей получения каких-либо разрешительных документов, осуществлять услуги по погребению, предусмотренные гарантированным перечнем, имеет возможность неопределенный круг лиц (хозяйствующих субъектов), обладающих необходимыми ресурсами и имеющих экономическую заинтересованность.

Наделение статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела конкретного хозяйствующего субъекта – ООО «Спец Ритуал Сервис», создают для данного субъекта преимущественные условия деятельности и препятствуют доступу неопределенного круга лиц к осуществлению указанных работ (услуг), что приводит (может привести) к устранению, ограничению, недопущению конкуренции.

Таким образом, продуктовые границы определены как оказание услуг по погребению согласно гарантированному перечню.

При таких обстоятельствах, Соглашением затронуты товарные рынки с продуктовыми границами «услуги по содержанию и благоустройству общественных кладбищ» и «услуги по погребению согласно гарантированному перечню».

5.1.3. В соответствии с подпунктом «в» пункта 10.8 Порядка проведения анализа при определении географических границ могут приниматься во внимание, в частности:

- предмет соглашения, заключенного между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами, в котором усматриваются признаки нарушения антимонопольного законодательства;
- границы территории, на которой осуществляют свои полномочия участвующие в соглашении органы местного самоуправления;
- границы территорий, на которых действуют хозяйствующие субъекты - участники рассматриваемого соглашения;
- границы территорий, на которых действуют хозяйствующие субъекты, на деятельность которых рассматриваемое соглашение оказало или могло оказать негативное влияние.

С учетом обстоятельств дела географическими границами товарного рынка «услуги по содержанию и благоустройству общественного кладбища» являются общественные кладбища сельского поселения Верхняя Подстепновка муниципального района Волжский Самарской области.

Географическими границами товарного рынка «оказание услуг по погребению согласно гарантированному перечню» является сельское поселение Верхняя Подстепновка муниципального района Волжский Самарской области.

5.2. Учитывая, что в рамках настоящего дела также выявлено нарушение пункта 2 части 1 статьи 17 Закона «О защите конкуренции», необходимо проведение анализа состояния конкуренции в объеме, установленном пунктом 10.9 настоящего Порядка.

Пунктом 10.9 Порядка предусмотрено, что по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 17 Закона «О защите конкуренции», анализ состояния конкуренции включает:

а) определение временного интервала исследования;

б) определение предмета торгов.

5.2.1. Предметом открытого конкурса, при проведении которого Администрацией нарушены антимонопольные требования к торгам, является выбор специализированной службы по вопросам похоронного дела в сельском поселении Верхняя Подстепновка муниципального района Волжский Самарской области.

5.2.2. Установлено, что на официальном сайте Администрации дата размещения информации о проведении указанного открытого конкурса отсутствует.

При этом Постановлением Администрации от 19.12.2018 № 430-р утверждено Положение о проведении конкурса по выбору специализированной службы по вопросам похоронного дела в сельском поселении Верхняя Подстепновка муниципального района Волжский Самарской области», Постановлением Администрации от 19.12.2018 № 431-р «О проведении открытого конкурса по выбору специализированной службы по вопросам похоронного дела в сельском поселении Верхняя Подстепновка муниципального района Волжский Самарской области» утверждена конкурсная документация по выбору специализированной службы по вопросам похоронного дела.

С учетом вышеизложенного, временной интервал исследования установлен исходя из даты принятия вышеуказанных постановлений Администрации и заключения Администрацией с ООО «Спец Ритуал Сервис» по результатам конкурса договора о наделении статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела и определен периодом с 19.12.2018 по 04.02.2019 гг.

6. Учитывая изложенное, на основании имеющихся в деле доказательств, Комиссия приходит к выводу о том, что Соглашение между Администрацией и ООО «Спец Ритуал Сервис» следует квалифицировать по статье 16 Закона «О защите конкуренции».

Также действия Администрации, связанные созданием ООО «Спец Ритуал Сервис» преимущественных условий участия в открытом конкурсе, следует квалифицировать по пункту 2 части 1 статьи 17 Закона «О защите конкуренции».