

Решение по делу

№052/01/15-1944/2023

Администрация Балахнинского

муниципального округа  
Нижегородской области

606403, Нижегородская область,

г. Балахна, ул. Лесопильная, д.24

<...>

### **Решение по делу №052/01/15-1944/2023**

#### **о нарушении антимонопольного законодательства**

г. Нижний Новгород

Резолютивная часть решения оглашена: 25 октября 2023 года.

В полном объеме решение изготовлено: 27 октября 2023 года.

Комиссия Нижегородского УФАС России по рассмотрению дела №052/01/15-1944/2023 о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии:

<...> - <...>;

Члены Комиссии:

<...>. - <...>;

<...>. - <...>;

при участии:

представителя администрации Балахнинского муниципального округа  
Нижегородской области – <...>, действующей по доверенности №Исх-103-493434/23  
от 22.09.2023 (срок действия – 31.12.2023),

представителя администрации Балахнинского муниципального округа

Нижегородской области – <...> №Исх103-526351/23 от 09.10.2023 (срок действия 31.12.2023),

рассмотрев дело №052/01/15-1944/2023, возбужденное в отношении администрации Балахнинского муниципального округа Нижегородской области (ИНН 5248043601, адрес места нахождения: 606403, обл. Нижегородская, г. Балахна, ул. Лесопильная, д.24) по признакам нарушения части 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), руководствуясь статьей 48.1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

установила:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области поступило обращение физического лица (далее - Заявитель) на действия администрации Балахнинского муниципального округа Нижегородской области (далее — Администрация) при организации ритуальных услуг, содержащие, по мнению заявителя, признаки нарушения антимонопольного законодательства.

По результатам проверки представленных администрацией документов установлено следующее.

Постановлением Администрации Балахнинского муниципального округа Нижегородской области (далее — Администрация и Постановление №168 соответственно) от 01.02.2023 №168 утвержден административный регламент предоставления муниципальной услуги «Предоставление места (выдача разрешения) на захоронение, перезахоронение или подзахоронение на кладбищах, расположенных на территории Балахнинского муниципального округа Нижегородской области, и перезахоронения на территории кладбища иного муниципального образования» (далее — Регламент).

Согласно пункту 2.2.1. Регламента предоставление муниципальной услуги осуществляет администрация Балахнинского муниципального округа Нижегородской области.

Непосредственное предоставление муниципальной услуги, осуществляется муниципальным бюджетным учреждением «Комбинат городского благоустройства» (далее — Учреждение, МБУ, «Комбинат городского благоустройства»).

Подача документов осуществляется в Учреждение в соответствии с графиками работы.

Согласно пункту 2.3. Регламента заявитель обращается за предоставлением муниципальной услуги в случаях:

2.3.1. Захоронения (в том числе воинского, почетного) на кладбищах, расположенных на территории Балахнинского муниципального округа Нижегородской области.

2.3.2. Подзахоронения на кладбищах, расположенных на территории Балахнинского муниципального округа Нижегородской области.

2.3.3. Перезахоронения на кладбищах, расположенных на территории Балахнинского муниципального округа Нижегородской области, или перезахоронения на территории кладбища иного муниципального образования Нижегородской области.

2.3.4. Предоставления места для семейного (родового) захоронения на кладбище, расположенном на территории Балахнинского муниципального округа Нижегородской области.

Согласно пункту 2.4. Регламента результатом предоставления муниципальной услуги в зависимости от оснований обращения является:

2.4.1. Выдача разрешения либо отказ в выдаче разрешения на захоронение на кладбище, расположенном на территории Балахнинского муниципального округа Нижегородской области.

2.4.2. Выдача разрешения либо отказ в выдаче разрешения на подзахоронение на кладбище, расположенном на территории Балахнинского муниципального округа Нижегородской области.

2.4.3. Выдача разрешения либо отказ в выдаче разрешения на перезахоронение на кладбище, расположенном на территории Балахнинского муниципального округа Нижегородской области.

2.4.4. Выдача разрешения либо отказ в выдаче разрешения на перезахоронение на территории кладбища иного муниципального образования.

2.4.5. Предоставление либо отказ в предоставлении места для семейного (родового) захоронения на кладбище, расположенном на территории Балахнинского муниципального округа Нижегородской области.

Согласно пункту 2.5. Регламента заявителям по результату оказания муниципальной услуги предоставляются следующие документы:

2.5.1. При обращении за выдачей разрешения на захоронение:

- разрешение на захоронение;
- при предоставлении места для почетного захоронения
- удостоверение о почетном захоронении;
- при предоставлении места для воинского захоронения
- удостоверение о воинском захоронении;
- уведомление об отказе в выдаче разрешения на захоронение.

Согласно пункту 2.6. Регламента результат предоставления муниципальной услуги выдается заявителю в форме документа на бумажном носителе лично в Учреждении.

Согласно пункту 1.1 Устава, утвержденного постановлением администрации Балахнинского муниципального округа от 09.11.2022 №2305, Муниципальное

бюджетное учреждение «Комбинат городского благоустройства», является некоммерческой организацией, созданной для осуществления выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления, в том числе, по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения.

В силу пункта 2.2 Устава в соответствии с определяемыми Уставом целями и видами деятельности Учреждение обеспечивает исполнение работ, оказание услуг для обеспечения решения вопросов местного значения в границах Балахнинского муниципального округа, в том числе по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения.

Согласно пункту 2.4.1. Устава организация ритуальных услуг и представление связанных с ними услуг, содержание территорий кладбищ муниципального округа:

- регистрация (перерегистрация) и учёт захоронений, их инвентаризация, выдача справок о месте захоронения;
- контроль за производством захоронений;
- выделение мест для захоронений на муниципальных кладбищах, согласование погребения в места родственных захоронений;
- оформление документов, необходимых для погребения, перевозка тела умершего на кладбище, рытьё могил, доставка гроба до места погребения, погребение;
- выдача разрешений на захоронения и ведение книги учёта захоронений на бумажном и электронном носителях.
- содержание территории (в том числе сбор мусора, затаривание мусора в мешки, покос травы, спил и кронирование деревьев, очистка от снега и льда механизированным способом и (или) вручную и прочие, связанные с содержанием территории работы);
- организация разработки и утверждение проектов по устройству муниципальных кладбищ в установленном законодательством Российской Федерации порядке;
- организация работ по эксплуатации и содержанию муниципальных кладбищ.

Однако возложенные на специализированную службу функции не согласуются с действующим законодательством, поскольку возложенные функции и полномочия являются по своему характеру властно-распорядительными функциями органа местного самоуправления и не могут быть переданы специализированной службе.

Согласно пункту 17 части 1 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального района относятся содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают полномочиями 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.

Вместе с тем, в силу части 1 статьи 18 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» 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.

Согласно статье 3 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» под погребением понимаются обрядовые действия по захоронению тела (останков) человека после его смерти в соответствии с обычаями и традициями, не противоречащими санитарным и иным требованиям. Погребение может осуществляться путем предания тела (останков) умершего земле (захоронение в могилу, склеп), огню (кремация с последующим захоронением урны с прахом), воде (захоронение в воду в порядке, определенном нормативными правовыми актами Российской Федерации).

В силу части 2 статьи 25 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

Следовательно, нормами Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» предусматривается возможность для органов местного самоуправления по созданию специализированной службы по вопросам похоронного дела, на которую в силу требований части 1 статьи 9 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» возлагаются обязанности по выполнению (оказанию) определенного законодательством перечня работ (услуг).

В соответствии с частью 1 статьи 9 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» в гарантированный перечень услуг по погребению входит:

- 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).

Таким образом, Федеральный закон от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» содержит исчерпывающий перечень функций специализированных служб по вопросам похоронного дела.

Подобные обстоятельства не согласуются с конституционными принципами обеспечения единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защиты конкуренции, лежащими в основе правового регулирования экономических отношений.

Целями антимонопольного законодательства являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

В соответствии с пунктом 7 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», конкуренция - 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.

Часть 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» устанавливает запрет на совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено Федеральным законом от 30 октября 2007 года №238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта», Федеральным законом от 1 декабря 2007 года №317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Федеральным законом «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

Следовательно в действиях Администрации по принятию постановления от 01.02.2023 №168 «Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предоставление места (выдача разрешения) на захоронение, перезахоронение или подзахоронение на кладбищах, расположенных на территории Балахнинского муниципального округа Нижегородской области, и перезахоронения на территории кладбища иного муниципального образования» усматриваются признаки нарушения частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии со статьей 39.1 Закона о защите конкуренции в целях пресечения

действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения (далее - предупреждение).

На основании пункта 2 вышеуказанной статьи предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, в случае выявления признаков нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 настоящего Федерального закона.

30.03.2023 в связи с наличием в действиях Администрации Балахнинского муниципального округа Нижегородской области признаков нарушения ч. 1, 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции, Нижегородское УФАС России на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» выдало предупреждение о необходимости прекращения действия, нарушающего антимонопольное законодательство, а именно: в срок до 28 апреля 2023 года, осуществить действия, направленные на внесение изменений в Регламент в части исключения передачи функций органа местного самоуправления хозяйствующему субъекту.

Однако в установленный срок Предупреждение не было исполнено.

Приказом руководителя Нижегородского УФАС России №252/23 от 21.08.2023 в отношении администрации Балахнинского муниципального округа Нижегородской области возбуждено дело №052/01/15-1944/2023 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения последними части 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции и создана комиссия для его рассмотрения.

До рассмотрения дела администрацией Балахнинского муниципального округа Нижегородской области направлены пояснения №исх-103-494111/23 от 22.09.2023 (вх.№23767/23 от 25.09.2023) согласно которым Администрация считает вынесенное предупреждение незаконным и необоснованным ввиду того, что МБУ «Комбинат городского благоустройства» специализированной службой по вопросам похоронного и субъектом хозяйственной деятельности не является, не осуществляет деятельность, приносящую доход, платные услуги не оказывает, деятельность МБУ «Комбинат городского благоустройства» ограничена лишь выдачей разрешения на захоронение на основании муниципального задания, а так же в пределах представленной субсидии.

Нижегородское УФАС России считает вышеуказанные доводы лица безосновательными и противоречащими обстоятельствам рассматриваемого дела. Комиссия отмечает, что наделение функциями и полномочиями властно —

распорядительного характера органа местного самоуправления МБУ «Комбинат городского благоустройства» ввиду передачи полномочий, превышающий гарантированный перечень услуг по погребению, включающих в себя выдачу разрешения в соответствии с требованием Административного регламента предоставляет необоснованное преимущество специализированной организации на рассматриваемом рынке.

Кроме того, исходя из содержания пунктов 1.11, 2.7, 2.7.6 Устава Учреждение оказывает, в том числе платные услуги, приносящие доход, вправе заключать от собственного имени возмездные договоры.

Определением председателя комиссии Нижегородского УФАС России от 14.06.2023 дело №052/01/15-1944/2023 о нарушении антимонопольного законодательства назначено к рассмотрению на 25.09.2023 в 11 часов 00 минут в помещении Управления (город Нижний Новгород, площадь Максима Горького, д. 6, этаж 10, зал заседаний) (№ ИК/16388/23 от 21.08.2023)

Определением Нижегородского УФАС России от 25.09.2023 рассмотрение дела отложено на 10.10.2023 в 10 часов 00 минут (по московскому времени).

Определением Нижегородского УФАС России от 10.10.2023 рассмотрение дела отложено на 25.10.2023 в 15 часов 00 минут (по московскому времени).

Дело № 052/01/15-1944/2023 рассмотрено по существу 25.10.2023.

Согласно части 1 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции перед окончанием рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства при установлении в действиях (бездействии) ответчика по делу нарушения антимонопольного законодательства комиссия принимает заключение об обстоятельствах дела.

10.10.2023 комиссией Нижегородского УФАС России вынесено заключение об обстоятельствах дела №052/01/15-1944/2023 о нарушении администрацией Балахнинского муниципального округа части 1 и части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

25.10.2023 на рассмотрении дела №052/01/15-1944/2023 о нарушении антимонопольного законодательства представителями <...>., <...> доводы администрации, изложенные в письменных пояснениях (вх.№23767/23 от 25.09.2023) от 22.09.2023 (вх.№23767/23 от 25.09.2023) поддержаны на рассмотрении, однако не подтверждены документами и нормативными правовыми актами.

Согласно части 5 статьи 39 Закона о защите конкуренции, если в ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган выявит обстоятельства, свидетельствующие о наличии административного правонарушения, антимонопольный орган возбуждает дело об административном правонарушении в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях.

В связи с выявленными нарушениями, Комиссия приходит к выводу о необходимости выдачи Администрации Балахнинского муниципального округа Нижегородской области предписания об устранении нарушения требования



Закона о защите конкуренции.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьей 23, частями 1, 5 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 Администрацию Балахнинского муниципального округа Нижегородской области (ИНН 5248043601, адрес места нахождения: Нижегородская область, м.о. Балахнинский, г Балахна, ул Лесопильная, д. 24) нарушившей требования части 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Выдать Администрации Балахнинского муниципального округа Нижегородской области предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

3. Передать материалы уполномоченному должностному лицу Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 14.9 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

<...>