

РЕШЕНИЕ

по делу № 074/01/15-2757/2021

г. Челябинск, пр.

Ленина, 59

Резолютивная часть решения оглашена «06» июля 2023 г.

В полном объеме решение изготовлено «10» июля 2023 г.

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

Председателя	<...>	-	руководителя Челябинского УФАС России;
Комиссии:			
Членов Комиссии:			начальника отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России;
	<...>	-	России;
			главного специалиста-эксперта отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России,
	<...>	-	власти Челябинского УФАС России,

рассмотрев дело № 074/01/15-2757/2021 по признакам нарушения Администрацией Миасского городского округа (далее - Администрация) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), в присутствии на заседании Комиссии Челябинского УФАС России представителя Администрации по доверенности от 04.10.2021 № 189 <...>

УСТАНОВИЛА:

Челябинским УФАС России проведена плановая проверка в отношении Администрации на предмет соблюдения требований статей 15-21 Закона о защите конкуренции. По результатам проведения плановой проверки в действиях Администрации по наделению статусом специализированной службы ООО «Мемориал», путем заключения между Администрацией и ООО «Мемориал» договора № 120 по предоставлению гарантированного перечня услуг по погребению на территории Миасского городского округа (далее – договор от 11.03.2021 № 120), выявлены признаки нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренные частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пунктами 2, 8 названной нормы.

Администрацией представлены документы (исх. № 1894/11 от 05.07.2023) и на заседании Комиссии Челябинского УФАС России указано о расторжении договора № 120 по предоставлению гарантированного перечня услуг по

погребению на территории Миасского городского округа с 01.10.2023.

Изучив материалы дела, заслушав доводы и объяснения сторон, Комиссия Челябинского УФАС России пришла к следующим выводам.

Согласно протоколу № 3 оценки и сопоставления заявок участников конкурса на предоставление гарантированного перечня услуг по погребению на территории Миасского городского округа от 10.03.2021 победителем конкурса является ООО «Мемориал», как единственный участник, подавший заявку на участие в конкурсе.

Между Администрацией и ООО «Мемориал» заключен договор от 11.03.2021 № 120, сроком действия до 31.12.2023.

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, государственные гарантии его осуществления устанавливает Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ), который к вопросам местного значения городского округа относит организацию ритуальных услуг (пункт 23 части 1 статьи 16).

Согласно письму Управления ЖКХ, энергетики и транспорта Администрации (исх. № 965/6 от 07.05.2021) специализированной службой по вопросам похоронного дела является ООО «Мемориал», на основании заключенного договора от 11.03.2021 № 120.

Отношения, связанные с погребением умерших, регулируются Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении), который устанавливает гарантии погребения умершего с учетом волеизъявления, выраженного лицом при жизни, и пожелания родственников; гарантии предоставления материальной и иной помощи для погребения умершего; санитарные и экологические требования к выбору и содержанию мест погребения; основы организации похоронного дела в Российской Федерации как самостоятельного вида деятельности.

Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Закона о погребении супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, гарантируется оказание на безвозмездной основе закрытого перечня услуг, поименованных в данном пункте.

При этом, согласно пункту 2 статьи 9 Закона о погребении услуги по погребению, указанные в пункте 1 названной статьи, оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

По мнению антимонопольного органа, заключая договор от 11.03.2021 № 120 на конкурсной основе, Администрация фактически наделила ООО «Мемориал» статусом специализированной службы, поскольку действующим законодательством не предусмотрено предоставление возможности оказания гарантированного перечня услуг по погребению лицами, не являющимся специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Кроме того, 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 (статья 25 Закона о погребении).

Согласно статье 29 Закон о погребении **органы местного самоуправления создают специализированные службы** по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с настоящим Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших.

Из положений Закона о погребении в системном единстве следует, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности, возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, федеральный законодатель не конкретизирует способ и порядок их реализации и не исключает возможности выполнения данной деятельности другими хозяйствующими субъектами, определяя, лишь, что качество предоставляемых услуг должно соответствовать требованиям, устанавливаемым органами местного самоуправления.

Статьей 9 Закона о погребении определено, что стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, возмещается специализированной службе в зависимости от категории, к которой относится умерший, за счет Пенсионного фонда Российской Федерации, федерального бюджета, Фонда социального страхования Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации (пункт 3).

В силу положений 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 по погребению 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 названного закона.

Анализ приведенных законоположений приводит к заключению, что федеральный законодатель предусмотрел создание специализированной службы именно органом местного самоуправления как гарантию безусловного исполнения требований Закона о погребении и предоставления лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, права выбора организации, осуществляющей услуги по погребению, независимо от наличия на территории муниципального образования иных субъектов предпринимательской деятельности, оказывающих услуги в сфере похоронного дела.

Законом о погребении не установлены требования к организационно-правовой форме специализированной службы.

Вместе с тем, при создании специализированной службы необходимо принимать во внимание запреты, установленные статьей 15 Закона о защите конкуренции.

Органы местного самоуправления не наделены правом присвоения статуса специализированной службы коммерческим организациям и (или)

некоммерческим партнерствам, поскольку Закон № 131-ФЗ не предоставляет им права делегировать полномочия, которые отнесены законом к полномочиям организаций создаваемым органами местного самоуправления для оказания гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе.

При этом, законодательством о погребении и похоронном деле не предусмотрен порядок наделения статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела на конкурсной основе.

Нахождение организации похоронного дела в ведении хозяйствующего субъекта, в части осуществления гарантированного перечня услуг и осуществление последним властно-распорядительных функций противоречит законодательству о похоронном деле.

Системный анализ норм Закона о погребении свидетельствует о том, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности, возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, Закон о погребении не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями.

В связи с этим, присвоение хозяйствующему субъекту – ООО «Мемориал» статуса специализированной службы, путем заключения договора от 11.03.2021 № 120 не исключает возможность осуществления услуг по погребению, предусмотренных статьей 9 закона о погребении, иными хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на данном рынке.

Из указанного следует, что деятельность хозяйствующих субъектов в сфере погребения и похоронного дела должна осуществляться в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства с соблюдением организационных и правовых основ защиты конкуренции в части недопущения, ограничения, устранения конкуренции органами местного самоуправления.

Под хозяйствующим субъектом в пункте 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции понимается 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.

Следовательно, ООО «Мемориал» является хозяйствующим субъектом по смыслу Закона о защите конкуренции.

Согласно пункту 7 статьи 4 Закона 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.

Товарный рынок представляет собой сферу обращения товаров, как объектов гражданских прав (в том числе работ, услуг, включая финансовые услуги), в

границах которой приобретатель может приобрести товар (работу, услугу) (пункт 1, 4 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Деятельность по оказанию ритуальных услуг, в том числе услуг по погребению, осуществляется на конкурентном рынке. При этом, товаром на данном рынке выступают как услуги, оплачиваемые за счет средств родственников умерших, так и услуги, стоимость которых возмещается специализированной службе из средств соответствующего бюджета.

Таким образом, органы местного самоуправления обязаны создать специализированную службу по вопросам похоронного дела, не являющуюся хозяйствующим субъектом на рынке ритуальных услуг, т.е. не оказывающую ритуальные услуги, входящие в гарантированный перечень услуг по погребению, на коммерческой основе.

Тогда как наделение Администрацией статусом специализированной службы ООО «Мемориал», путем заключения договора от 11.03.2021 № 120 на конкурсной основе, не соответствует требованиям действующего законодательства, поскольку не является созданием органом местного самоуправления специализированной службы по вопросам похоронного дела, что может привести к созданию обществу необоснованных преимуществ осуществления предпринимательской деятельности на рынке оказания ритуальных услуг, что содержит признаки нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Согласно части 1 статьи Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем необоснованного препятствования осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, а также создания дискриминационных условий.

Частью 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции установлено, что целями закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

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.

Согласно пункту 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции дискриминационные условия – условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых

хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции определено, что одним из признаков ограничения конкуренции является сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке.

Действия Администрации по фактическому наделению Администрацией статусом специализированной службы ООО «Мемориал», путем заключения договора от 11.03.2021 № 120, могут привести к созданию необоснованных преимуществ осуществления предпринимательской деятельности на рынке оказания ритуальных услуг на территории Миасского городского округа и создавать дискриминационные условия деятельности хозяйствующим субъектам, путем предоставления ООО «Мемориал» преимущественного права осуществления предпринимательской деятельности с использованием статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории Миасского городского округа, что может привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на соответствующем рынке, что содержит признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пункта 8 названной нормы.

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.

В связи с наличием в рассматриваемых действиях Администрации признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пунктов 2, 8 названной нормы, на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции Челябинским УФАС России выдано Администрации предупреждение № 21-07/21 от 22.06.2021 о необходимости прекращения действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, в срок до 20.09.2021 путем:

- 1) принятия мер, направленных на расторжение договора от 11.03.2021 № 120, заключенного с ООО «Мемориал», в том числе в судебном порядке;
- 2) создания специализированной службы по вопросам похоронного дела в порядке, предусмотренном статьей 29 Закона о погребении.

Администрация, не согласившись с предупреждением № 21-07/21, обратилась в Арбитражный суд Челябинской области с заявлением о признании недействительным предупреждения Челябинского УФАС России № 21-07/21 от 22.07.2021 (дело № А76-37826/2021).

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

Приказом Челябинского УФАС России № 108 от «05» октября 2021 года в отношении Администрации возбуждено дело № 074/01/15-2757/2021 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции и создана Комиссия по его рассмотрению.

Определением Арбитражного суда Челябинской области от 09.11.2021 № А76-37826/2021 действие предупреждения Челябинского УФАС России № 21-07/21 от 22.07.2021 приостановлено до вступления в силу решения по делу № А76-37826/2021.

Определением от 25.11.2021 (исх. № АК/15925/21 от 30.11.2021) дело № 074/01/15-2757/2021 о нарушении антимонопольного законодательства приостановлено до рассмотрения дела № А76-37826/2021 судами, в том числе Арбитражным судом Уральского округа, поскольку выводы судов могли повлиять на принятие Комиссией Челябинского УФАС России решения по настоящему делу.

Определением от 12.05.2023 (исх. № АК/5962/23 от 12.05.2023) рассмотрение дела № 074/01/15-2757/2021 о нарушении антимонопольного законодательства возобновлено.

Решением Арбитражного суда Челябинской области от 02.11.2022 по делу № А76-37826/2021, постановлением Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.02.2023 по делу № А76-37826/2021, постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 03.05.2023 по тому же делу, предупреждение Челябинского УФАС России № 21-07/21 оставлено в силе.

Арбитражным судом Уральского округа указано, что законодатель разделил хозяйствующие субъекты в сфере похоронного дела на специализированные службы, занимающиеся погребением и безвозмездным оказанием ритуальных услуг в пределах гарантированного государством перечня, а также на ритуальные организации, наделенные правом оказания ритуальных и сопутствующих услуг, не относящихся к услугам по погребению. Аналогичная правовая позиция изложена в определении Верховного Суда Российской Федерации от 01.06.2018 № 36-КГПР18-3.

Судами также подтверждено, что Администрация путем заключения на конкурсной основе договора от 11.03.2021 № 120 фактически наделила ООО «Мемориал» статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела.

При рассмотрении настоящего дела антимонопольным органом проведен анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения, в порядке,

предусмотренном частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции и Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке».

Рассматриваемые действия Администрации привели к нарушению антимонопольного законодательства на рынке по организации похорон и предоставлении связанных с ними услуг (Общероссийский классификатор видов экономической деятельности ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2), утвержденный Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст, группа 96.03).

Временной период исследования – с 11.03.2021 по 22.06.2023, то есть с даты заключения договора от 11.03.2021 № 120 до даты проведения анализа состояния конкуренции.

Продуктовые границы исследования – рынок организации похорон и предоставления связанных с ними услуг. Географические границы исследования – Миасский городской округ.

Оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия) – ООО «Мемориал» созданы преимущественные условия осуществления предпринимательской деятельности с использованием статуса специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории Миасского городского округа.

Частью 1 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции установлено, что 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.

Челябинским УФАС России 22.06.2023 принято заключение об обстоятельствах дела № 074/01/15-2757/2021 о нарушении антимонопольного законодательства (исх. № АК/8252/23 от 26.06.2023). Пунктом 4 определения об отложении рассмотрения дела № 074/01/15-2757/2021 о нарушении антимонопольного законодательства от 22.06.2023 (исх. № АК/8246/23 от 26.06.2023), лицам, участвующим в деле, предложено в соответствии с частью 5 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции представить в Челябинское УФАС России пояснения, доказательства и доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, до окончания рассмотрения дела № 074/01/15-2757/2021 о нарушении антимонопольного законодательства и оглашения резолютивной части решения по нему на заседании комиссии.

В адрес Челябинского УФАС России доводов по обстоятельствам, изложенным в заключении об обстоятельствах дела № 074/01/15-2757/2021 о нарушении антимонопольного законодательства, не поступило.

Таким образом, действия Администрации по фактическому наделению статусом специализированной службы ООО «Мемориал», путем заключения договора от 11.03.2021 № 120, приводят или могут привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на рынке оказания ритуальных услуг, поскольку присвоение обществу указанного статуса, в том числе на конкурсной основе, не

является созданием органом местного самоуправления специализированной службы по вопросам похоронного дела и создает ООО «Мемориал» преимущественное право осуществления предпринимательской деятельности с использованием данного статуса на территории Миасского городского округа, ввиду обеспечения возможности предоставления комплекса услуг в рамках гарантированного перечня с возмещением из соответствующего бюджета, что не соответствует части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пунктам 2, 8 названной нормы.

Администрацией на заседание Комиссии Челябинского УФАС России представлено решение Миасского городского округа от 01.03.2023 по делу № 2-949/2023 об обязанности создания на территории Миасского городского округа специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Согласно апелляционному определению судебной коллегии по административным делам Челябинского областного суда от 14.06.2023 по делу № 11а-8121/2023 на Администрацию возложена обязанность, в срок не позднее восьми месяцев со дня вступления в силу решения суда, создать на территории Миасского городского округа специализированную службу по вопросам похоронного дела.

С учетом изложенного, Комиссия Челябинского УФАС России полагает возможным не выдавать предписание Администрации о создании специализированной службы по вопросам похоронного дела в порядке, предусмотренном статьей 29 Закона о погребении.

Администрацией на заседание Комиссии Челябинского УФАС России также представлено соглашение от 30.06.2023 о расторжении договора от 11.03.2021 № 120 по соглашению сторон с 01.10.2023.

Вместе с тем, поскольку нарушения антимонопольного законодательства фактически не устранены, Комиссия Челябинского УФАС России считает возможным выдать Администрации в соответствии с подпунктом «в» пункта 3 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, в части принятия мер, направленных на расторжение договора от 11.03.2021 № 120.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пунктов 2, 8 названной нормы, действия Администрации по фактическому наделению статусом специализированной службы ООО «Мемориал», путем заключения договора от 11.03.2021 № 120, которые приводят или могут привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции на рынке оказания ритуальных услуг, поскольку присвоение обществу указанного статуса, в том числе на конкурсной основе, не является созданием органом местного самоуправления специализированной службой по вопросам похоронного дела и создает ООО «Мемориал» преимущественное право осуществления предпринимательской деятельности с использованием данного статуса на территории Миасского городского округа, ввиду обеспечения возможности предоставления комплекса

услуг в рамках гарантированного перечня с возмещением из соответствующего бюджета.

2. Администрации выдать предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

3. Передать соответствующему должностному лицу Челябинского УФАС России материалы настоящего дела для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства по выявленным признакам административного правонарушения.

4. Иные меры по пресечению и (или) устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства, а также по обеспечению конкуренции не принимать ввиду отсутствия оснований для их принятия.

5. Основания для прекращения рассмотрения дела, указанные в статье 48 Закона защите конкуренции, отсутствуют.