ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА
О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
№ 054/01/15-1033/2019 от 21.01.2020 года

19 февраля 2020 года г. Новосибирск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области (далее - Новосибирское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

<...>

рассмотрев дело № 054/01/15-1033/2019 от 21.01.2020 года по признакам нарушения Мэрией города Новосибирска (Красный проспект, д. 34, г. Новосибирск; ОГРН 1045402490100, ИНН 5406285846, КПП 540601001) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

в присутствии представителей:

ответчика – Мэрии города Новосибирска: <...> (по доверенности от 17.12.2019 года № 01/40/07966), <...> (по доверенности от 17.12.2019 года № 01/40/07965),

заявителя - Прокуратуры города Новосибирска: <...> (служебное удостоверение № 259252),

руководствуясь статьей 48.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В действиях мэрии города Новосибирска (Красный проспект, д. 34, г. Новосибирск; ОГРН 1045402490100, ИНН 5406285846, КПП 540601001) установлены признаки нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренные частями 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Новосибирским УФАС России рассмотрено обращение Прокуратуры города Новосибирска (вх. № 1659 от 26.02.2019 года), указывающее на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях Муниципального казенного учреждения города Новосибирска «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Ритуальные услуги» (далее - МКУ «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Ритуальные услуги»).

При этом установлено следующее.

Постановлением мэрии города Новосибирска от 09.06.2017 года № 2667 МКУ «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Ритуальные услуги» представлены в постоянное (бессрочное) пользование на следующие земельные участки, занимаемые Заельцовским кладбищем, Гусинобродским кладбищем,

Клещихинским кладбищем, Инским кладбищем, Южным кладбищем, Северным кладбищем:

- с кадастровым номером 54:35:000000:3 площадью 1567950 кв. м по адресу: Российская Федерация, Новосибирская область, город Новосибирск, Мочищенское шоссе, 1;

- с кадастровым номером 54:35:033720:296 площадью 7235 кв. м с местоположением: Российская Федерация, Новосибирская область, город Новосибирск, Мочищенское шоссе;

- с кадастровым номером 54:35:015085:7 площадью 608484 кв. м по адресу: Российская Федерация, Новосибирская область, город Новосибирск, ул. Биатлон ная, 1;

- с кадастровым номером 54:35:063640:2 площадью 364750 кв. м по адресу: Российская Федерация, Новосибирская область, город Новосибирск, ул. Хилокская, (9а);

- с кадастровым номером 54:35:063645:84 площадью 20531 кв. м с местоположением: Российская Федерация, Новосибирская область, город Новосибирск, ул. Хилокская;

- с кадастровым номером 54:35:071755:9 площадью 5797 кв. м с местоположением: Российская Федерация, Новосибирская область, город Новосибирск, Гусинобродское шоссе;

- с кадастровым номером 54:35:071830:11 площадью 928283 кв. м по адресу: Российская Федерация, Новосибирская область, город Новосибирск, Гусинобродское шоссе, 110;

- с кадастровым номером 54:35:084605:2 площадью 343714 кв. м с местоположением: Российская Федерация, Новосибирская область, город Новосибирск;

- с кадастровым номером 54:35:091277:1 площадью 41730 кв. м с местоположением: Российская Федерация, Новосибирская область, город Новосибирск;

- с кадастровым номером 54:35:091285:3 площадью 145257 кв. м с местоположением: Российская Федерация, Новосибирская область, город Новосибирск;

- с кадастровым номером 54:35:111020:1 площадью 212768 кв. м с местоположением: Российская Федерация, Новосибирская область, город Новосибирск.

Согласно пункту 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относятся организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

В соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» гарантии осуществления погребения умершего реализуются

путем организации в Российской Федерации похоронного дела как самостоятельного вида деятельности. 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 (пункты 1 и 2 статьи 25 Федерального закона от 12.01.1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»).

Пунктами 1 и 4 статьи 18 Федерального закона от 12.01.1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, которые также определяют порядок деятельности общественных кладбищ.

Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе обладающего статусом специальной службы Федеральным законом от 12.01.1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» не предусмотрена.

Также нормы Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» свидетельствуют о том, что гарантии, связанные с погребением умерших, в частности обязанности по осуществлению погребения умерших, возложенные на специализированные службы, не исключают возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями.

В этой связи предоставление МКУ «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Ритуальные услуги» в пользование земель кладбищ обеспечивает ему преимущественные условия деятельности и создает угрозу ограничения конкуренции на рынке оказания ритуальных услуг.

Указанная позиция подтверждается судебной практикой Постановлениями Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18.05.2011 года № 17206/10, от 23.09.2008 года № 12027/07, Постановлением Пятнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 23.10.2012 года № 15АП-9732/2012, Постановлением Президиума Арбитражного суда Российской Федерации от 23.09.2008 года № 12027/07, Постановлением Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22.08.2016 года № Ф04-3126/2016 по делу № А45-24000/2015.

В силу части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Согласно пункту 7 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них

исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

При этом, исходя из положений пункта 5 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, признается хозяйствующим субъектом.

МКУ «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Ритуальные услуги» является хозяйствующим субъектом, что подтверждается Постановлением Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 02.10.2018 года по делу № А45-23312/2017.

Таким образом, в действиях мэрии города Новосибирска по изданию Постановления от 09.06.2017 года № 2667 усматриваются признаки нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Мэрия города Новосибирска в своих пояснениях сообщила следующее.

В мэрию города Новосибирска поступило предупреждение Новосибирского УФАС России № 054/01/15-1033/2019 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, путем отмены постановления мэрии города Новосибирска от 09.06.2017 года № 2667 о предоставлении МКУ «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Ритуальные услуги» в постоянное (бессрочное) пользование земельных участков, занимаемых общественными кладбищами города Новосибирска.

Наряду с предупреждением Новосибирского УФАС России, 25.06.2019 года в мэрию города Новосибирска поступило обращение прокуратуры города Новосибирска по вопросу отнесения деятельности по предоставлению участка земли для погребения умершего к числу муниципальных услуг и о разработке и принятии соответствующего административного регламента.

При рассмотрении доводов предупреждения учтена позиция прокуратуры города Новосибирска, согласно которой процедуру предоставления участка земли для погребения умершего необходимо отнести к муниципальным услугам, предоставляемым мэрией города Новосибирска, и разработать соответствующий административный регламент в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 27.07.2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Учитывая необходимость обеспечения непрерывной работы с обращениями граждан, реализующими гарантированные законодательством права на предоставление услуг по погребению умерших, издание постановления мэрии города Новосибирска о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками МКУ «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Ритуальные услуги» до принятия административного регламента, определяющего уполномоченный орган по предоставлению

муниципальной услуги от имени мэрии города Новосибирска, соответствующую процедуру и стандарт, не представляется возможным.

При таких обстоятельствах, при переходе на новый порядок организации работы в сфере ритуальных услуг МКУ «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Ритуальные услуги», с учетом положений Федерального закона от 27.07.2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», не сможет более в дальнейшем продолжать выполнение функций по предоставлению участка земли для погребения умершего, поскольку соответствующая функция должна осуществляться мэрией города Новосибирска, от имени которой должен действовать департамент промышленности, инноваций и предпринимательства мэрии города Новосибирска в пределах предоставленных полномочий.

В связи с этим в настоящее время проводятся необходимые организационно-правовые мероприятия, в том числе:

- постановлением мэрии города Новосибирска от 13.11.2019 года № 4116 предоставление участка земли для погребения умершего, а также предоставление участка земли для создания семейных (родовых) захоронений включено в перечень муниципальных услуг, предоставляемых мэрией города Новосибирска;

- разработаны проекты постановлений мэрии города Новосибирска об утверждении административных регламентов предоставления соответствующих муниципальных услуг. Административный регламент предоставления муниципальной услуги по предоставлению участка земли для погребения умершего в настоящее время проходит правовую экспертизу в соответствии с действующим законодательством. Административный регламент предоставления муниципальной услуги по предоставлению участка земли для создания семейных (родовых) захоронений в настоящее время утвержден постановлением мэрии города Новосибирска от 10.02.2020 года № 406.

Также необходимо увеличить штат профильного подразделения департамента, для чего в настоящее время разработаны проекты постановлений мэрии города Новосибирска «О штатном расписании департамента промышленности, инноваций и предпринимательства мэрии города Новосибирска, «О структуре департамента промышленности, инноваций и предпринимательства мэрии города Новосибирска», которыми предусмотрено изменение структурного подразделения департамента и управления потребительского рынка мэрии города Новосибирска путем преобразования отдела организации работ и услуг в ритуальной сфере управления потребительского рынка мэрии города Новосибирска в комитет по организации работ и услуг в ритуальной сфере управления потребительского рынка мэрии города Новосибирска, который будет в дальнейшем осуществлять функции по предоставлению вышеуказанных муниципальных услуг.

Реализации вышеуказанных изменений в сфере организации ритуальных услуг без соответствующих изменений в бюджет города Новосибирска (перераспределения бюджетных средств на содержание земельных участков занятых Гусинобродским, Северным, Южным, Клещихинским кладбищем, кладбищем «Инское» и «Заельцовское») невозможна. Для чего мэрией города

Новосибирска, в порядке, установленном решением городского Совета Новосибирска от 25.10.2005 года № 118 «О Регламенте Совета депутатов города Новосибирска», решением Совета депутатов города Новосибирска от 09.10.2007 года № 750 «О Положении о бюджетном процессе в городе Новосибирске» до настоящего времени инициирована процедура внесения изменений в бюджет города Новосибирска.

Очередная сессия Совета депутатов города Новосибирска запланирована на 18.03.2020 года, что подтверждается сведениями портала Совета депутатов города Новосибирска https://gorsovetnsk.ru/sessions/.

Таким образом, мэрия города Новосибирска не уклоняется от исполнения предупреждения, невыполнение предупреждения в срок обусловлено необходимыми сроками для реализации вышеуказанных задач перераспределением полномочий учреждения по предоставлению участка земли для погребения умершего и соответствующих изменений в бюджет города Новосибирска.

На основании изложенного и руководствуясь нормами Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЭ «О защите конкуренции», мэрия города Новосибирска просит дело по существу не рассматривать, предоставить разумный срок необходимый для выполнения предупреждения.

Также мэрией города Новосибирска заявлены ходатайства о привлечении к участию в деле Департамента промышленности, инноваций и предпринимательства мэрии города Новосибирска и МКУ «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Ритуальные услуги», а также о приостановлении рассмотрения дела № 054/01/15-1033/2019 от 21.01.2020 года до рассмотрения судом дела № А45-2787/2020 по заявлению мэрии города Новосибирска об оспаривании приказа от 21.01.2020 года № 10, определения от 22.01.2020 года.

Доводы мэрии города Новосибирска не могут быть приняты в связи со следующим.

03.06.2019 года Мэрии города Новосибирска было выдано Предупреждение № 054/01/15-1033/2019 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, путем отмены Постановления от 09.06.2017 года № 2667 в срок до 28.06.2019 года

В связи с поступлением обращения Мэрии города Новосибирска о продлении срока исполнения Предупреждения № 054/01/15-1033/2019 от 03.06.2019 года (вх. № 4730э от 28.06.2019 года, № 6417 от 03.07.2019 года), срок исполнения указанного предупреждения был продлен до 01.01.2020 года.

Мэрия города Новосибирска не выполнила Предупреждение № 054/01/15-1033/2019 от 03.06.2019 года в установленный срок.

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «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.

На основании изложенного издан приказ Новосибирского УФАС России № 10 от 21.01.2020 года о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Таким образом, дело возбуждено по факту неисполнения мэрией города Новосибирска Предупреждения Новосибирского УФАС России № 054/01/15-1033/2019 от 03.06.2019 года, основания для продления срока исполнения указанного предупреждения отсутствуют. На момент вынесения данного заключения в действиях мэрии города Новосибирска по изданию Постановления от 09.06.2017 года № 2667 усматриваются признаки нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Заявленные мэрией города Новосибирска ходатайства отклонены соответствующими определениями от 19.02.2020 года.