



ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

УПРАВЛЕНИЕ
Федеральной антимонопольной службы
по Ставропольскому краю

ул. Ленина, 384, г. Ставрополь, 355003
тел. (8652) 35-51-19, факс (8652) 35-51-19
e-mail: to26@fas.gov.ru

30.11.2023 № ДС/13148/23

На № _____ от _____



Администрация города Невинномысска
357100, Ставропольский край,
г. Невинномысск, ул. Гагарина, 57

Управление ЖКХ администрации
города Невинномысска
357100, Ставропольский край,
г. Невинномысск, ул. Гагарина, 59

МБУ по благоустройству города
Невинномысска
357100, Ставропольский край,
г. Невинномысск, пер. Пушкина, д. 2



2023-14724

РЕШЕНИЕ № 026/01/15-1259/2023

Резолютивная часть объявлена 10.11.2023 года
Решение изготовлено в полном объеме 24.11.2023 года

г. Ставрополь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы России по Ставропольскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии – Сапунов Д.Н., заместитель руководителя Ставропольского УФАС России.

Члены Комиссии:

Пашкова Н.Н. – заместитель начальника отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Ставропольского УФАС России;

Дзыба А.З. – ведущий специалист - эксперт отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Ставропольского УФАС России,

рассмотрев материалы дела №026/01/15-1221/2023, возбужденного в отношении администрации города Невинномысска и управления ЖКХ администрации города Невинномысска по признакам нарушения части 1 и части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

в присутствии на заседании:

От ответчика:

Представитель администрации города Невинномысска по доверенности

Представитель управления жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска

От заинтересованного лица:

Представитель МБУ по благоустройству города Невинномысска

Иные лица в заседании участия не принимали.

руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьями 49 и 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Ставропольского УФАС России,

УСТАНОВИЛА:

В Ставропольское УФАС России поступили заявления индивидуальных предпринимателей, оказывающих ритуальные услуги на территории города Невинномысска, о нарушении антимонопольного законодательства

По итогам рассмотрения данных заявлений в действиях администрации города Невинномысска были установлены признаки нарушения антимонопольного законодательства, в связи с чем Ставропольским УФАС России было вынесено Предупреждение от 31.03.2023 года о необходимости совершения действий, направленных на обеспечение (восстановление) конкуренции на товарном рынке

оказания услуг по погребению и иных связанных с ним услуг (ритуальных услуг) в границах г. Невинномысска, в течении 2 месяцев с момента получения настоящего предупреждения, путем принятия мер по прекращению осуществления хозяйствующим субъектом МБУ по благоустройству города Невинномысска функций (полномочий) органа местного самоуправления по ведению дел на общественных кладбищах, то есть по выполнению учреждением властных организационно-распорядительных и контрольных полномочий, включающих прием заявлений о предоставлении места для захоронения, предоставление мест (участков) для захоронения, прием заявлений о выдаче удостоверений о захоронении и выдаче таких удостоверений, и осуществлению указанных функций (полномочий) органом местного самоуправления, в том числе муниципальным бюджетным учреждением, которое не будет осуществлять деятельность, приносящую им доход, то есть не будет являться хозяйствующим субъектом.

Предупреждение было направлено в адрес администрации города Невинномысска заказным письмом 03.04.2023г. Согласно отчета об отслеживании отправок с почтовым идентификатором № 80081583679582 письмо было получено администрацией 05.04.2023г., срок исполнения предупреждения истек 05.06.2023г.

05.06.2023 года в адрес Ставропольского УФАС России поступило письмо администрации г. Невинномысска (№ 3840-04 от 02.06.2023 г.). Согласно позиции администрации, ее действия не нарушают антимонопольное законодательство.

Таким образом, в установленный управлением срок, администрацией города Невинномысска предупреждение выполнено не было.

Указанные обстоятельства послужили основанием для возбуждения настоящего дела о нарушении антимонопольного законодательства.

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.

Анализ проведен в соответствии с Порядком проведения анализа состояния конкурентной среды на товарном рынке, утверждённым приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 (далее Порядок проведения анализа).

Временной интервал с 05.12.2022 года по 04.04.2023 года.

Продуктовые границы товарного рынка - услуги по организации похорон и связанные с ними услуги (ритуальные услуги).

Географическими границами рынка ритуальных услуг являются административные границы муниципального образования г. Невинномысска.

1. Постановлением администрации города Невинномысска Ставропольского края от 28.05.2019 № 777 утвержден Порядок содержания и деятельности муниципальных общественных кладбищ на территории муниципального образования города Невинномысска Ставропольского края.

Согласно п. 1.2 Порядка уполномоченный орган администрации города Невинномысска в сфере погребения и похоронного дела (далее - уполномоченный орган) предоставляет места захоронений, выдает удостоверения о захоронении.

В то же время из представленных администрацией документов видно, что заявления о предоставлении места для захоронения подаются в МБУ по благоустройству города Невинномысска и рассматриваются данным органом.

Так же согласно представленных копий вышеуказанных заявлений, решения о предоставлении места для захоронения принимаются МБУ по благоустройству города Невинномысска.

Аналогичная ситуация с подачей заявлений о выдаче удостоверений о захоронении и с выдачей таких удостоверений.

Федеральным законом от 10.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" вопросы организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения отнесены к вопросам местного значения муниципального образования.

В силу статьи 25 Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле", организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение и оказание услуг по погребению возложено на специализированные службы по вопросам похоронного дела, создаваемые органами местного самоуправления.

Системный анализ норм Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" свидетельствует о том, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности, возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, закон не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями.

Так, согласно статье 9 Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела в десятидневный срок.

В силу статьи 10 Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" 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 Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле".

Согласно имеющимся документам МБУ по благоустройству города Невинномысска оказывает платные ритуальные услуги.

Таким образом МБУ по благоустройству города Невинномысска является хозяйствующим субъектом.

Поскольку деятельность по погребению умерших может осуществляться не только специализированной службой, но и иной коммерческой организацией,

предоставление специализированной службе права осуществлять контрольно-распорядительные полномочия в отношении мест захоронений фактически обеспечивает специализированной службе преимущественные условия деятельности и создает реальную угрозу ограничения конкуренции на рынке оказания ритуальных услуг.

Согласно части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления 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).

Часть 3 статьи 15 Федерального закона N 135-ФЗ "О защите конкуренции" устанавливает запрет на передачу хозяйствующим субъектам любых функций органов местного самоуправления.

Таким образом, в действиях управления жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска содержатся признаки нарушений частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции", выразившихся в возложении функций органов местного самоуправления в сфере организации ритуальных услуг и содержании мест захоронений на специализированную службу по вопросам похоронного дела.

На основании вышеизложенного Управлением Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю, на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», было выдано предупреждение управлению жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска о необходимости прекращения указанных действий, путем принятия исчерпывающих мер, направленных на прекращение практики выполнения функций управления хозяйствующим субъектом МБУ по благоустройству города Невинномысска в течении 1 месяца с момента получения настоящего предупреждения.

20.09.2023г. в адрес управления поступили документы подтверждающие факт исполнения управлением жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска вышеуказанного предупреждения.

2. Согласно письма администрации города Невинномысска (исх. 885-04 от 09.02.2023г.) земли общественных кладбищ на территории города Невинномысска предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование для целей ритуальной деятельности МБУ по благоустройству города Невинномысска.

Данные земли общественных кладбищ переданы постановлениями администрации города Невинномысска:

- № 1941 от 26.12.2022 г. «О предоставлении в постоянное (бессрочное) пользование земельного участка с кадастровым номером 26:15:280301:3»;
- № 1947 от 26.12.2022 г. «О предоставлении в постоянное (бессрочное) пользование земельного участка с кадастровым номером 26:15:280301:7»;

- № 1956 от 26.12.2022 г. «О предоставлении в постоянное (бессрочное) пользование земельного участка с кадастровым номером 26:15:000000:6656»;
- № 1957 от 26.12.2022 г. «О предоставлении в постоянное (бессрочное) пользование земельного участка с кадастровым номером 26:16:000000:6653»;
- № 1949 от 26.12.2022 г. «О предоставлении в постоянное (бессрочное) пользование земельного участка с кадастровым номером 26:16:000000:5059»;
- № 1905 от 20.12.2022 г. «О предоставлении в постоянное (бессрочное) пользование земельного участка с кадастровым номером 26:16:000000:3147»;
- № 1909 от 20.12.2022 г. «О предоставлении в постоянное (бессрочное) пользование земельного участка с кадастровым номером 26:16:000000:3290»;
- № 1908 от 20.12.2022 г. «О предоставлении в постоянное (бессрочное) пользование земельного участка с кадастровым номером 26:16:000000:3243»;
- № 1906 от 20.12.2022 г. «О предоставлении в постоянное (бессрочное) пользование земельного участка с кадастровым номером 26:16:051110:151»;
- № 1907 от 20.12.2022 г. «О предоставлении в постоянное (бессрочное) пользование земельного участка с кадастровым номером 26:16:030328:165».

В статье 18 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» установлено, что общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, порядок их деятельности определяется органами местного самоуправления.

Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, законом не предусмотрена.

Таким образом, земли общественных кладбищ не могут относиться к землям коммерческого использования, иначе это нивелирует государственные гарантии о бесплатном предоставлении места для погребения каждому гражданину.

Как было указано выше, МБУ по благоустройству города Невинномысска является хозяйствующим субъектом, оказывающим платные ритуальные услуги.

Передача территории общественных кладбищ города Невинномысска в пользование специализированной службе по вопросам похоронного дела наделяет данное лицо правом определения порядка въезда на территорию общественных кладбищ и ведения на данной территории коммерческой деятельности (в частности, оказания ритуальных услуг, установки памятников, согласования времени и характера работ в местах захоронений и т.д.).

В свою очередь, наличие таких полномочий позволяет специализированной службе ограничивать доступ на территорию кладбища для организаций, оказывающих ритуальные услуги и создавать для них иные препятствия ведения хозяйственной деятельности.

Поскольку специализированная служба по вопросам похоронного дела оказывает платные ритуальные услуги населению (и в силу этого является хозяйствующим субъектом), она заинтересована в вытеснении с данного рынка любых других субъектов, занимающихся оказанием аналогичных услуг (конкурентов).

Владея территорией муниципальных кладбищ, МБУ по благоустройству города Невинномысска получает возможность извлекать из этого преимущества путем ограничения возможностей оказания ритуальных услуг на данной территории конкурентами учреждения.

Из содержания статьи 25 Федерального закона «О погребении и похоронном деле», статей 1, 421 ГК РФ следует, что граждане, реализующие волю умершего, свободны в выборе лица, оказывающего ритуальные услуги, в том числе услуги по погребению. Ограничения указанного круга лиц не допускается.

Положениями статьи 49 Гражданского кодекса РФ установлено право коммерческих организаций, за исключением унитарных предприятий, иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом.

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

Так, согласно статье 9 Закона «О погребении и похоронном деле» стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела в десятидневный срок.

Вместе с тем, в силу 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.

Таким образом, Законом о погребении лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, предоставлено право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению.

Поскольку деятельность по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг внесена в Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, принятый и введенный в действие постановлением Госстандарта Российской Федерации от 06.11.01 №454-ст, и ее осуществление законодательством не ограничено, то исходя из принципов единства экономического пространства и свободы экономической деятельности, вытекающих из ст.8 Конституции РФ, названная деятельность должна осуществляться на конкурентном рынке.

Из изложенного следует, что правом оказывать услуги по погребению может пользоваться не только специализированная служба, но и иные организации, оказывающие услуги по погребению. Данная правовая позиция закреплена постановлением Президиума ВАС РФ от 23.09.2008г. № 12027/27.

Соответственно, действия органов власти по созданию преимущественных условий деятельности специализированной службы по отношению к другим

хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на том же рынке услуг, квалифицируются как нарушение антимонопольного законодательства.

3. В пояснениях (исх. № 1092-14 от 17.08.2023г.) администрация города Невинномысска указала, что передача земельных участков была связана с необходимостью выполнения задач по содержанию и своевременной уборке общественных кладбищ.

Рассмотрев указанный довод, комиссия приходит к следующим выводам.

В пункте 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определено, что организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения относится к вопросам местного значения городского округа.

Согласно статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, государственным (муниципальным) заданием является документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

Статья 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» определяет муниципальную услугу как деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения.

Пунктом 3 статьи 3 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд определена как совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд.

Способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) определены в статье 24 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», согласно которой заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Случаи осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) определены частью 1 статьи 93 Закона о контрактной системе.

Выполнение работ по содержанию муниципальных кладбищ на территории мест захоронения должно осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», так как содержание общественных кладбищ в надлежащем санитарном состоянии входит в компетенцию органа местного самоуправления и являются муниципальной нуждой.

Таким образом органы местного самоуправления обязаны размещать заказы на предоставление услуг по содержанию общественных кладбищ на конкурсной основе, обеспечивая при этом соблюдения требований антимонопольного законодательства.

Муниципальная нужда предполагает отсутствие у органа местного самоуправления товаров, услуг, работ, необходимых для решения вопросов местного значения, в связи с чем, возникает необходимость их приобретения у третьих лиц.

Указанные работы не могут быть расценены в качестве муниципальной услуги, так как потребность в данных работах возникает у муниципального образования, а не у отдельных заявителей.

Таким образом предоставив в постоянное (бессрочное) пользование для целей ритуальной деятельности земли общественных кладбищ, администрация города Невинномысска предоставляет преимущественные условия деятельности специализированной службе, которая находится в конкурентных отношениях с другими организациями оказывающими ритуальные услуги на территории города Невинномысска.

25.09.2023 г. было установлено, что в действиях администрации города Невинномысска имеются нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в связи с чем, Комиссией вынесено Заключение об обстоятельствах дела.

Заключение об обстоятельствах дела № 026/01/15-1259/2023 было направлено всем сторонам участвующим в деле, заказным письмом и было получено сторонами.

На указанное заключение администрация города Невинномысска направила свои возражения, согласно которого с заключением администрация не согласна, считает, что в её действиям отсутствуют нарушения антимонопольного законодательства.

Оценив вышеуказанные обстоятельства в их совокупности и взаимосвязи, комиссия приходит к выводу о том, что действия администрации города Невинномысска, выразившиеся в предоставлении земель общественных кладбищ на территории города Невинномысска в постоянное (бессрочное) пользование для целей ритуальной деятельности МБУ по благоустройству города Невинномысска нарушают требования части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона "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).

На основании вышеизложенного, комиссия Ставропольского УФАС России, руководствуясь статьями 23, 39, 40, 41, 48.1 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», приходит к выводу, что действия администрации города Невинномысска, выразившиеся в предоставлении земель общественных кладбищ на территории города Невинномысска в постоянное (бессрочное) пользование для целей ритуальной деятельности МБУ по благоустройству города Невинномысска, имеется нарушение части 1 статьи 15 ФЗ-135 «О защите конкуренции».

Руководствуясь статьями 15, 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ “О защите конкуренции”,

РЕШИЛА:

1. Признать администрацию города Невинномысска нарушившей требования части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Нарушение выразилось в предоставлении земель общественных кладбищ на территории города Невинномысска в постоянное (бессрочное) пользование для целей ритуальной деятельности МБУ по благоустройству города Невинномысска.

2. Выдать администрации города Невинномысска предписание о прекращении нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, а именно:


2.1. Отменить постановления № 1905 от 20.12.2022, № 1909 от 20.12.2022, № 1908 от 20.12.2022, № 1906 от 20.12.2022, № 1907 от 20.12.2022, № 1941 от 26.12.2022, № 1947 от 26.12.2022, № 1956 от 26.12.2022, № 1957 от 26.12.2022, № 1949 от 26.12.2022;


2.2. Исключить факты предоставления земельных участков общественных кладбищ, хозяйствующим субъектам.

Председатель комиссии

 Д.Н. Сапунов

Члены комиссии:

 Н.Н. Пашкова

 А.З. Дзыба

Решение может быть обжаловано в арбитражном суде в течение трех месяцев со дня его выдачи.