

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

О НАЗНАЧЕНИИ ДЕЛА №086/01/15-729/2023 О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА К РАССМОТРЕНИЮ

17 мая 2023 года
Мансийск

г. Ханты -

Председатель Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Ханты - Мансийскому автономному округу - Югре по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства,

УСТАНОВИЛ:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Ханты - Мансийскому автономному округу - Югре (далее - Ханты - Мансийское УФАС России) поступило обращение Первухиной Н.П. (вх.№657/23 от 14.01.2023), указывающее на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях Администрации городского поселения Междуреченский при организации ритуальных услуг.

В ходе анализа полученных документов Ханты - Мансийским УФАС России установлено следующее.

19.10.2016 года между Администрацией городского поселения Междуреченский и индивидуальным предпринимателем <<--->> (далее — <<--->>) подписано Соглашения №01-2016 ПД на оказание услуг по погребению умерших граждан согласно гарантированного перечня услуг по погребению, оказываемых на территории городского поселения Междуреченский, с 01 января 2017 года (далее - Соглашение от 19.10.2016 №01-2016).

Соглашением от 19.10.2016 №01-2016ПД Администрация наделяет ИП <<--->> статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, осуществляющей функции органа местного самоуправления.

Общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации регламентированы Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон №131-ФЗ).

Согласно пункту 22 части 1 статьи 14 Закона №131-ФЗ организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения относится к вопросам местного значения.

В статье 1 Федерального закона от 12.01.1996 №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении и похоронном деле) определено, что указанный закон регулирует отношения, связанные с погребением умерших, устанавливает гарантии погребения умершего с учетом волеизъявления, выраженного лицом при жизни и пожелания родственников.

Статьей 3 Закона о погребении и похоронном деле, установлено, что погребение

определяется как 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 статье 1 Закона о погребении и похоронном деле указаны 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.

Согласно части 1, 2 статьи 25 Закона о погребении и похоронном деле гарантии осуществления погребения умершего в соответствии с Законом о погребении 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.

Статьей 6 Закона о погребении и похоронном деле установлено, что в случае отсутствия в волеизъявлении умершего указания на исполнителей волеизъявления либо в случае их отказа от исполнения волеизъявления умершего оно осуществляется супругом, близкими родственниками, иными родственниками либо законным представителем умершего. В случае мотивированного отказа кого-либо из указанных лиц от исполнения волеизъявления умершего оно может быть исполнено иным лицом, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, либо осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела.

На основании статьи 9 Закона о погребении и похоронном деле специализированные службы на безвозмездной основе оказывают супругам, близким родственникам и другим лицам гарантированный перечень услуг по погребению. При этом расходы специализированной службе возмещаются за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, средств Пенсионного фонда Российской Федерации и Фонда социального страхования Российской Федерации.

В силу статьи 10 Закона о погребении и похоронном деле 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.

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

Следовательно, лицам, взявшим на себя обязанности по погребению, законом предоставлено право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению.

Кроме того, статья 25 Закона о погребении и похоронном деле не предусматривает, что субъектный состав участников товарных рынков ритуальных услуг ограничивается специализированными службами по вопросам похоронного дела.

Согласно частям 1, 2 статьи 12 Закона о погребении и похоронном деле при отсутствии супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего или при невозможности осуществить ими погребение, а также при отсутствии иных лиц, взявших на себя обязанность осуществить погребение, погребение умершего на дому, на улице или в ином месте после установления органами внутренних дел его личности осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела в течение трех суток с момента установления причины смерти, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Погребение умерших, личность которых не установлена органами внутренних дел в определенные законодательством Российской Федерации сроки, осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела с согласия указанных органов путем предания земле на определенных для таких случаев участках общественных кладбищ.

Частью 1 статьи 29 Закона о погребении и похоронном деле определено, что органы местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии настоящим Федеральным законом возлагаются обязанности по осуществлению погребения умерших.

Согласно пункту 1 Указа Президента Российской Федерации от 29.06.1996 №1001 «О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших» специализированные службы по вопросам похоронного дела оказывают на безвозмездной основе услуги по погребению, гарантированные статьей 9 Закона № 8-ФЗ, по первому требованию супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Пунктом 2 Указа Президента Российской Федерации от 29.06.1996 №1001 «О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших» предусмотрена обязанность, в том числе и органов местного самоуправления, по выделению специализированным службам по вопросам похоронного дела необходимых средств для оказания гарантированного перечня услуг по погребению.

Согласно части 3 статьи 9 Закона о погребении и похоронном деле средства, потраченные специализированной службой на оказание ритуальных услуг, входящих в гарантированный перечень, возмещаются специализированной организации за счет соответствующих бюджетов.

Институт специализированных служб, введенный вышеуказанными нормативными актами, установлен в целях обеспечения государственных гарантий для погребения на безвозмездной основе в пределах размера социального пособия на погребение за счет соответствующего бюджета.

В соответствии со статьей 26 Закона о погребении и похоронном деле финансовое обеспечение похоронного дела осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов согласно статей 9, 10, 11 настоящего Федерального закона.

Согласно абзацу 2 статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации под бюджетом понимается форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

При этом органы местного самоуправления не наделены правом делегировать сторонним организациям функции, которые отнесены законом к функциям, осуществляемым только организациями, создаваемыми органами местного самоуправления (оказание гарантированного перечня услуг по погребению на) безвозмездной основе). Присвоение статуса специализированной службы коммерческой организации либо индивидуальному предпринимателю, определенным на конкурсной основе, не является созданием муниципального учреждения или предприятия.

Указанная позиция Ханты-Мансийского УФАС России подтверждается определением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18.12.2012 по делу №А12-5260/2012, постановлением Восьмого арбитражного апелляционного суда от 03.12.2020 по делу №А70-11243/2020.

Подпунктом 23 пункта 1 статьи 3 Устава муниципального образования городского поселения Междуреченский закреплено, что к вопросам местного значения поселения отнесена организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Деятельность специализированной службы, осуществляется в соответствии с Порядком деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории городского поселения Междуреченский, утверждаемым постановлением администрации городского поселения от 20.11.2015 №364-п

На основании постановления Администрации городского поселения Междуреченский от 02.09.2016 №1057-п «О проведении отбора специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории городского поселения Междуреченский» проведен конкурс по отбору специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории городского поселения Междуреченский, по результатам которого победителем признана ИП <<--->>.

Соглашением Администрации городского поселения Междуреченский от 19.10.2016 №01-2016 ПД «На оказание услуг по погребению умерших граждан согласно гарантированного перечню услуг по погребению, оказываемых на территории городского поселения Междуреченский, с 01 января 2017 года» определена специализированная служба по вопросам похоронного дела - ИП <<--->>. Настоящее Соглашение вступает в силу с 01 января 2017, срок соглашения установлен бессрочно до момента его расторжения.

Таким образом, с учетом установленных обстоятельств, наделение индивидуального предпринимателя (в данном случае ИП <<--->>.) статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела противоречит действующему законодательству, нарушает установленный законом порядок экономической деятельности, связанный с выделением бюджетных средств специализированной службе по вопросам похоронного дела, а также права неопределенного круга лиц (родственников умерших) на безвозмездное получение гарантированного государством минимума ритуальных услуг от созданной в установленном порядке органом местного самоуправления специализированной службы.

Согласно пункту 2.1.9 Соглашения от 19.10.2016 №1-2016 ПД на оказание услуг по погребению умерших граждан согласно гарантированного перечня услуг по погребению, оказываемых на территории городского поселения Междуреченский, специализированная служба обязана выявлять случаи недобросовестного самостоятельного исполнения юридическими и физическими лицами услуг по погребению и сообщать о них в органы местного самоуправления.

Как ранее указано, к вопросам местного значения сельского поселения относится организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения (пункт 22 части 1 статьи 14 Закона №131-ФЗ).

В соответствии с частью 2 статьи 25 Закона о погребении и похоронном деле организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

Статус специализированной службы по вопросам похоронного дела, создаваемой с целью оказания гарантированного перечня услуг по погребению, не может служить основанием передачи хозяйствующему субъекту, имеющему такой статус, полномочий органа местного самоуправления, в том числе осуществлению контроля за организацией ритуальных услуг, а также выполнение иных функций контрольно-распорядительного характера в соответствующей сфере деятельности.

Таким образом, Администрация городского поселения Междуреченский наделила специализированную службу контрольными функциями в отношении других хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги по захоронению, и по сути являющихся конкурентами ИП <-->., что следует из пункта 2.1.9 Соглашения от 19.10.2016 №1-2016 ПД и свидетельствует о нарушении Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», которым определен круг лиц и их компетенция в осуществлении контрольных мероприятий в отношении хозяйствующих субъектов.

Данная позиция Ханты-Мансийского УФАС России подтверждается постановлением Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 23.01.2013 по делу №А56-8899/2012.

Действующими нормами Закона о погребении и похоронном деле не предусмотрено присвоение статуса специализированной службы коммерческой организации либо индивидуальному предпринимателю, а присвоение такого статуса указанным лицам не является созданием муниципального учреждения или предприятия для целей обеспечения государственных социальных гарантий – оказания гарантированного перечня услуг, организации ритуальных услуг для населения.

Кроме того, Закон №131-ФЗ не предоставляет право органам местного самоуправления иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг право 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).

В части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг 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 части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается совмещение функций 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».

Закрепленные приведенной нормой запреты распространяются, прежде всего, на акты и действия органов власти в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных (волевых) инструментов.

В силу пункта 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции 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, являются дискриминационными.

Признаки ограничения конкуренции приведены в пункте 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции, к числу которых помимо прямо поименованных относятся любые обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

Согласно пункту 5 статьи 4 Закона 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.

Следовательно, ИП <--->, является хозяйствующим субъектом в понимании статьи 4 Закона о защите конкуренции, и присвоение индивидуальному предпринимателю статуса и полномочий специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории городского поселения Междуреченский свидетельствует о возможности хозяйствующего субъекта односторонне воздействовать на общие условия функционирования конкурентного рынка погребения и ритуальных услуг, что может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на указанном рынке.

Таким образом, в действиях Администрации городского поселения Междуреченский, выразившихся в заключении между Администрацией городского поселения Междуреченский и ИП <--->. Соглашения от 19.10.2016 №01-2016 ПД на оказание услуг по погребению умерших граждан согласно гарантированного перечня услуг по погребению, оказываемых на территории городского поселения Междуреченский, в соответствии с которым предусмотрено осуществление хозяйствующим субъектов предпринимательской деятельности на рынке ритуальных услуг, наделение его функциями и полномочиями как хозяйствующего субъекта, так и органа местного самоуправления по организации похоронного дела, содержат признаки нарушения частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Вышеприведенные доводы антимонопольного органа подтверждены судебными актами Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.09.2008 по делу №А33-9227/2006, Арбитражного суда Дальневосточного округа от 23.08.2016 по делу №А73-18319/2015, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 05.06.2014 по делу №А12-4365/2012, Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24.03.2014 по делу №А82-545/2013.

Кроме того, указанные выводы содержатся в письмах ФАС России от 30.09.2009 №АК/34001, от 03.07.2014 №ЦА/26577/2014.

Вышеприведенные доводы антимонопольного органа подтверждены судебными актами Тринадцатого арбитражного апелляционного суда по делу №А56-92049/2017, Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда по делу №А32-18871/2017, Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда по делу №А66-7787/2009, Арбитражного суда Дальневосточного округа по делу №А73-18319/2015, Высшего арбитражного суда Российской Федерации по делу №А12-4365/2012, Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа по делу №А82-545/2013.

Кроме того, указанные выводы содержатся в письме ФАС России от 30.09.2009 №АК/34001.

В связи с наличием в рассматриваемых действиях Администрации признаков нарушения частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, Ханты-Мансийским УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции выдано предупреждение №086/01/39.1-5/2023, согласно которому Администрации городского поселения

Междуреченский в срок до 05.05.2020 необходимо совершить действия, направленные на устранение причин и условий, способствовавших возникновению нарушения антимонопольного законодательства, и принять меры по устранению последствий такого нарушения, а именно:

- расторжение Соглашения от 19.10.2016 №01-2016 ПД на оказание услуг по погребению умерших граждан согласно гарантированного перечня по погребению, оказываемых на территории городского поселения Междуреченский, с 01.января 2017.

Администрацией указанное предупреждение в установленный срок в полном объеме не исполнено.

02.05.2023 в адрес Ханты - Мансийского УФАС России от Администрации Кондинского района поступило ходатайство о продлении срока исполнения предупреждения №086/01/39.1-5/2023 от 07.04.2023 (вх.№4395-ЭП/23 от 02.05.2023) до 01.08.2023.

Рассмотрев данное ходатайство Ханты - Мансийского УФАС России пришла к выводу об отказе в продлении исполнения предупреждения.

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.

На основании изложенного в соответствии с частью 12 статьи 44 Закона о защите конкуренции издан приказ Управления Федеральной антимонопольной службы по Ханты-Мансийскому автономному округу - Югре от 16.05.2023 №85/23 о возбуждении дела № 086/01/15-729/2023 и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Департаментом части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь частью 13 статьи 44 Закона о защите конкуренции,

ОПРЕДЕЛИЛ:

1. Назначить дело №086/01/15-729/2023 к рассмотрению на 30 мая 2023 года в 16 час. 00 мин. по адресу: <<--->>

2. В соответствии со статьей 25 Закона о защите конкуренции ответчику по делу Администрации городского поселения Междуреченский предоставить в срок до 29 мая 2023 года следующие документы (информацию):

- письменные, нормативные объяснения по признакам нарушения части 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Для скорейшего получения информации, необходимо обеспечить отправку вышеуказанных документов (информации) посредством электронной связи (to86@fas.gov.ru), либо факсимильной связи тел./факс +7 (3467) 388-081 при этом отправка почтой - обязательна. При направлении информации на электронную почту to86@fas.gov.ru размер файла не должен превышать 10 mb.

При направлении документов лицам необходимо учитывать, что к указанной дате

запрашиваемые документы должны поступить в адрес Ханты-Мансийского УФАС России в полном объеме.

Непредставление или несвоевременное представление документов (информации) в антимонопольный орган влечет за собой административную ответственность, предусмотренной частью 5 статьи 19.8 КоАП РФ.

Участие в рассмотрении дела лиц, в действиях которых содержатся признаки нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, и (или) их представителей с надлежащей оформленной доверенностью для участия в рассмотрении дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации обязательна. В случае неявки указанных лиц, дело по признакам нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации будет рассмотрено в их отсутствие.

Принять дистанционное участие в рассмотрении дела возможно посредством видеоконференцсвязи.

Для целей принятия участия в рассмотрении дела сторонам необходимо перейти по гиперссылке <<--->>

Сторонам заблаговременно направить на адрес электронной почты Ханты-Мансийского УФАС России to86@fas.gov.ru документы, подтверждающие полномочия лиц, участвующих в рассмотрении дела.

Председатель Комиссии

<<--->>