

## РЕШЕНИЕ

по делу №086/01/15-1285/2020

резольютивная часть решения оглашена 23 апреля 2021 года

решение в полном объеме изготовлено 30 апреля 2021 года  
Мансийск

г.Ханты-

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ханты-Мансийскому автономному округу - Югре (далее – Комиссия Ханты-Мансийского УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии:

– <<--->>;

Члены Комиссии:

– <<--->>,

– <<--->>,

рассмотрев дело №086/01/15-1285/2020 по признакам нарушения Администрацией Сургутского района частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

в присутствии посредством видеоконференцсвязи представителя ответчика по делу от Администрации Сургутского района <<--->>, действующего по доверенности от 04.02.2021 №<<--->>,

в присутствии посредством видеоконференцсвязи представителя заинтересованного лица по делу от Муниципального унитарного предприятия «Сургутрайторф» муниципального образования Сургутский район <<--->>, действующей по доверенности от 28.10.2020 №<<--->>,

в отсутствие представителя заинтересованного лица ООО «Северный похоронный дом», надлежащим образом уведомленного о времени и месте рассмотрения дела,

### **УСТАНОВИЛА:**

В рамках исполнения поручения ФАС России от 26.12.2019 №АЦ/114175-ПР/19 Управлением Федеральной антимонопольной службы по Ханты-

Мансийскому автономному округу-Югре проведен мониторинг нормативных правовых актов органов местного самоуправления автономного округа в сфере организации ритуальных услуг.

По результатам проведенной проверки Ханты-Мансийским УФАС России в действиях Администрации Сургутского района, выразившихся в принятии постановления от 20.11.2018 №4608-нпа «О создании специализированной службы по вопросам похоронного дела и организации похоронного дела на территории Сургутского района», в соответствии с которым Муниципальное унитарное предприятие «Сургутрайторф» муниципального образования Сургутский район (далее – МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район) наделяется статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, осуществляющей функции органа местного самоуправления, выявлены признаки нарушения частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В связи с наличием в рассматриваемых действиях Администрации Сургутского района 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 №086/01/39.1-7/2020, согласно которому Администрации Сургутского района в срок до 17.07.2020 необходимо было совершить действия, направленные на устранение причин и условий, способствовавших возникновению нарушения антимонопольного законодательства, и принять меры по устранению последствий такого нарушения, а именно:

- отменить Постановление Администрации Сургутского района от 20.11.2018 №4608-нпа «О создании специализированной службы по вопросам похоронного дела и организации похоронного дела на территории Сургутского района».

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

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 издан приказ Управления Федеральной антимонопольной службы по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре от 31.07.2020 №201 о возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства

по признакам нарушения Администрацией Сургутского района частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Определением о назначении дела к рассмотрению от 14.08.2020 (исх. №05/ЕК-8045) рассмотрение дела назначено на 28.09.2020, у Администрации Сургутского района запрошены необходимые документы (информация).

Определением от 28.09.2020 (исх.№05/ЕК-10097) рассмотрение дела отложено на 29.10.2020, к участию в деле в качестве заинтересованного лица привлечено Муниципальное унитарное предприятие «Сургутрайторф» муниципального образования Сургутский район, у лиц, участвующих в деле, запрошены необходимые документы (информация).

Определением об отложении рассмотрения дела от 29.10.2020 (исх. №05/ЕК-11336) рассмотрение дела отложено на 16.11.2020.

В соответствии с определением от 29.10.2020 (исх.№05/ЕК-11337) срок рассмотрения дела продлен на три месяца – до 14.02.2021.

Определением об отложении рассмотрения дела от 16.11.2020 (исх. №05/ЕК-11610 от 17.11.2020) рассмотрение дела отложено на 25.12.2020.

Определением об отложении рассмотрения дела от 25.12.2020 (исх. №05/ЕК-13380) рассмотрение дела отложено на 26.01.2021.

В связи с принятием заключения об обстоятельствах дела определением от 26.01.2021 (исх.№05/ЕК-527) рассмотрение дела отложено на 04.03.2021.

Определением от 26.01.2021 (исх.№05/ЕК-528) срок рассмотрения дела продлен до 14.05.2021.

Определением от 04.03.2021 (исх.№05/ЕК-1715) к участию в рассмотрении дела в качестве заинтересованного лица привлечено ООО «Северный похоронный дом», рассмотрение дела назначено на 05.04.2021.

В связи с принятием заключения об обстоятельствах дела, Комиссией Ханты-Мансийского УФАС России вынесено определение об отложении рассмотрения дела (исх.№05/ЕК-2817 от 06.04.2021), в соответствии с которым рассмотрение дела назначено на 23.04.2021.

Кроме того, в соответствии со статьей 48.1 Закона о защите конкуренции в адрес лиц участвующих в деле направлено заключение об обстоятельствах дела (исх.№05/ЕК-2971 от 09.04.2021).

Изучив материалы дела, письменные пояснения ответчиков по делу, исследовав и оценив в совокупности представленные документы,

Комиссия Ханты-Мансийского УФАС России пришла к следующим выводам.

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 17 части 1 статьи 15 Закона №131-ФЗ организация ритуальных услуг и содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения относится к вопросам местного значения муниципального района.

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.

Постановлением Администрации Сургутского района от 20.11.2018 №4608-нпа «О создании специализированной службы по вопросам похоронного дела и организации похоронного дела на территории Сургутского района» создана специализированная служба по вопросам похоронного дела в Муниципальном унитарном предприятии «Сургутрайторф» муниципального образования Сургутский район (далее – МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район).

В силу положений пункта 1 статьи 113 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), части 1 статьи 2 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество.

В соответствии с пунктом 1 статьи 50 ГК РФ основной целью деятельности коммерческих организаций является извлечение прибыли.

Вместе с тем, цель создания специализированных служб по вопросам похоронного дела заключается в обеспечении государственных социальных гарантий для погребения безродных или оказанию близким родственникам и другим лицам гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе в пределах размера социального пособия на погребение.

Статус специализированной службы по вопросам похоронного дела, создаваемой с целью оказания гарантированного перечня услуг по погребению, не может служить основанием предоставления хозяйствующему субъекту, имеющему такой статус, исключительного права на оказание всего комплекса ритуальных услуг, а также передачи ему полномочий органа местного самоуправления в части организации ритуальных услуг на территории муниципального образования.

Специализированные службы по вопросам похоронного дела, являющиеся хозяйствующими субъектами, не вправе осуществлять организацию ритуальных услуг, контролировать оказание ритуальных услуг и выполнять иные функции контрольно-распорядительного характера в соответствующей сфере деятельности.

Специализированные службы создаются органами местного самоуправления с целью реализации предусмотренных статьей 9 Закона о погребении и похоронном деле гарантий, которые заключаются в возможности бесплатного получения лицом, взявшим на себя обязанности по погребению, определенного указанной статьей перечня услуг, с последующим возмещением специализированной службе их стоимости в порядке, предусмотренном в пункте 3 названной статьи.

Оказывая дополнительные услуги на возмездной основе, специализированная служба становится хозяйствующим субъектом – участником рынка ритуальных услуг.

Наделив полномочиями специализированной службы по вопросам похоронного дела МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район, Администрация Сургутского района тем самым наделила функциями органа местного самоуправления хозяйствующий субъект, что не предусмотрено действующим законодательством.

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, МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район является хозяйствующим субъектом в понимании статьи 4 Закона о защите конкуренции, и присвоение предприятию статуса и полномочий специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории муниципального образования Сургутский район 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 Сургутского района, выразившихся в принятии постановления от 20.11.2018 №4608-нпа «О создании специализированной службы по вопросам похоронного дела и организации похоронного дела на территории Сургутского района», которым предусмотрено осуществление хозяйствующим субъектом 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 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 своих письменных пояснениях (вх.№02-7893 от 25.09.2020) Администрация Сургутского района указала, что согласно постановлению от 20.11.2018 №4608-нпа «О создании специализированной службы по вопросам похоронного дела и организации похоронного дела на территории Сургутского района» специализированная служба (МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район) оказывает исключительно гарантированный перечень услуг по погребению на безвозмездной основе. Иные ритуальные услуги на коммерческой основе предприятие не оказывает.

Также в своих письменных объяснениях Администрация Сургутского района ссылается на письмо Комитета по федеративному устройству и местного самоуправления Государственной Думы Российской Федерации от 01.09.2020 №3.20-23/566, согласно которому нарушения антимонопольного законодательства в действиях органов местного самоуправления при наделении статусом специализированной службы хозяйствующего субъекта отсутствуют, если такие специализированные службы не осуществляют коммерческую деятельность в сфере предоставления иных ритуальных услуг, не получают доход на том же товарном рынке и не препятствуют доступу к местам погребения иных организаций, оказывающих ритуальные услуги на платной основе.

Вместе с тем, Комиссией Ханты-Мансийского УФАС России установлено следующее.

Постановлением Администрации Сургутского района от 20.11.2018 №4608-нпа «О создании специализированной службы по вопросам похоронного дела и организации похоронного дела на территории Сургутского района» утверждено Положение об организации похоронного дела на территории Сургутского района (далее – Положение).

Положением определено, что специализированная служба по вопросам похоронного дела в соответствии с Закона о погребении и похоронном деле обеспечивает оказание гарантированного перечня услуг по погребению, оказываемого на безвозмездной основе, а также осуществляет иную деятельность в соответствии с действующим законодательством (пункты 4, 4.3, 4.4 Положения).

Согласно пункту 5 Положения оплата стоимости услуг, предоставляемых сверх гарантированного перечня услуг по погребению, производится за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Из приведенных положений следует, что Администрация Сургутского района наделила специализированную службу (МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район) как полномочиями, вытекающими из Закона о погребении и похоронном деле, так и полномочиями по оказанию услуг сверх гарантированного перечня услуг по погребению.

Однако, получив возможность оказывать дополнительные услуги на возмездной основе, специализированная служба становится хозяйствующим субъектом – участником рынка ритуальных услуг.

Данная позиция Комиссии Ханты-Мансийского УФАС России подтверждается Постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 14.08.2014 по делу №А60-6957/2014.

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.

Основной целью деятельности коммерческих организаций является извлечение прибыли (пункт 1 статьи 50 ГК РФ).

Вместе с тем, специализированные службы создаются органами местного самоуправления с целью реализации предусмотренных статьей 9 Закона о погребении и похоронном деле гарантий, которые заключаются в возможности бесплатного получения лицом, взявшим на себя обязанности по погребению, определенного указанной статьей перечня услуг, с последующим возмещением специализированной

службе их стоимости в порядке, предусмотренном в пункте 3 названной статьи.

В ходе рассмотрения дела Комиссией Ханты-Мансийского УФАС России установлено и представителем предприятия подтверждено, что МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район услуги по гарантированному перечню предприятие осуществляет не самостоятельно, а через контрагента – ООО «Северный похоронный дом».

Так, в период с 18.01.2019 по 14.09.2020 между МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район и ООО «Северный похоронный дом» заключено пять договоров на оказание услуг по захоронению умерших (погибших) согласно гарантированному перечню услуг по погребению:

- договор №7-3 от 18.01.2019, цена договора формируется на основании стоимости услуг, предусмотренной письмом РСТ ХМАО-Югры от 19.12.2018 №24-Исх-5889, но не может превышать 99 990 рублей, срок оказания услуг – с момента подписания договора по 31.12.2019 (включительно);

- договор №2019.2011 от 20.11.2019, цена договора составляет 300 000 рублей, в том числе НДС 20% 50 000 рублей. В соответствии с дополнительным соглашением №1 от 30.12.2019 итоговая сумма договора с дополнительным объемом услуг составляет 390 000 рублей. Срок оказания услуг – с момента подписания договора по 31.12.2020;

- договор №220-003 Э/М от 24.01.2020, цена договора составляет 298 903 рублей, в том числе НДС (20%) 49 817,17 рублей, срок оказания услуг – с 01.01.2020 по 31.12.2020;

- договор №220.8720 от 02.07.2020, цена договора составляет 300 000 рублей, в том числе НДС (20%) 50 000 рублей, срок оказания услуг – с 25.05.2020 по 31.12.2020;

- договор №1109/2020 от 14.09.2020, цена договора составляет 1 499 871 рубль, в том числе НДС (20%) 249 978,50 рублей, срок оказания услуг – с 01.08.2020 по 31.12.2021.

Из содержания указанных договоров следует, что все они заключены в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках).

Вместе с тем, согласно части 1 статьи 1 Закона о закупках целями регулирования настоящего Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, создание

условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в части 2 настоящей статьи (далее - заказчики), в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг (далее также - закупка) для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Таким образом, предметами закупок в соответствии с Законом о закупках могут быть работы, услуги, необходимые для непосредственного удовлетворения потребностей унитарных предприятий, то есть когда унитарные предприятия сами являются потребителями (получателями) таких работ (услуг), и финансируемые за их счет.

В силу положений Закона о погребении и похоронном деле получателем гарантированного перечня услуг по погребению является население Сургутского района, а не МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район, в связи с чем заключение с ООО «Северный похоронный дом» договоров №7-3 от 18.01.2019, №2019.2011 от 20.11.2019, №220-003 Э/М от 24.01.2020, №220.8720 от 02.07.2020, №1109/2020 от 14.09.2020 на оказание услуг по захоронению умерших (погибших) согласно гарантированному перечню услуг на основании Закона о закупках не соответствует требованиям действующего законодательства.

Кроме того, в соответствии со статьей 26 Закона о погребении и похоронном деле финансовое обеспечение похоронного дела осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов.

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.

Учитывая заключение между МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район и ООО «Северный похоронный дом» договоров №7-3 от 18.01.2019,

№2019.2011 от 20.11.2019, №220-003 Э/М от 24.01.2020, №220.8720 от 02.07.2020, №1109/2020 от 14.09.2020 на оказание услуг по захоронению умерших (погибших) согласно гарантированному перечню услуг, средства бюджета, из которых специализированной службе возмещаются расходы на оказание гарантированного перечня услуг по погребению, поступают ООО «Северный похоронный дом», что противоречит установленному законом порядку выделения бюджетных средств специализированной службе по вопросам похоронного дела.

Кроме того, согласно пункту 17 части 1 статьи 15 Закона №131-ФЗ организация ритуальных услуг и содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения относится к вопросам местного значения муниципального района.

В соответствии с абзацем 9 части 1 статьи 2 Закона №131-ФЗ под вопросами местного значения понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и названным Законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Пунктом 2 статьи 25 Закона о погребении и похоронном деле предусмотрено, что 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.

Органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших. Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления районов (статья 29 Закона о погребении и похоронном деле).

Пунктом 1 статьи 9 Закона о погребении и похоронном деле установлен гарантированный перечень услуг по погребению, оказываемых на безвозмездной основе: оформление документов, необходимых для погребения; предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения; перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий); погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).

В силу части 2 статьи 9 Закона о погребении и похоронном деле услуги

по погребению оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Из анализа приведенных выше положений Закона о погребении и похоронном деле и Закона №131-ФЗ следует, что специализированные службы, созданные органом местного самоуправления, оказывают услуги, включенные в гарантированный перечень самостоятельно.

ООО «Северный похоронный дом» не является специализированной службой, созданной органом местного самоуправления в соответствии с положениями статей 25, 29 Закона о погребении похоронном деле.

Вышеизложенные обстоятельства свидетельствуют о передаче МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район возложенных на него Постановлением Администрации Сургутского района от 20.11.2018 №4608-нпа «О создании специализированной службы по вопросам похоронного дела и организации похоронного дела на территории Сургутского района» функций специализированной службы ООО «Северный похоронный дом».

Таким образом, наделение Администрацией Сургутского района МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район, к полномочиям которого отнесено, в том числе, осуществление приносящей доход деятельности по оказанию ритуальных услуг, функциями органа местного самоуправления по организации ритуальных услуг, что привело к передаче полномочий по оказанию гарантированного перечня услуг по погребению третьему лицу (ООО «Северный похоронный дом»), а также нарушению порядка выделения бюджетных средств специализированной службе по вопросам похоронного дела, является нарушением запретов, установленных частями 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Комиссия Ханты-Мансийского УФАС России также отмечает, что письмо от 01.09.2020 №3.20-23/566, на которое ссылается Администрация Сургутского района в обоснование своих возражений, содержит мнение Комитета по федеративному устройству и местного самоуправления Государственной Думы Российской Федерации, не подлежащее обязательному использованию в правоприменительной практике, о чем указано Комитетом в этом же письме.

На основании 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.

В соответствии с пунктом 10.7 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного приказом ФАС России от 28.04.2010 №220, по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции, анализ состояния конкуренции на товарном рынке включает следующие этапы:

- а) определение временного интервала исследования товарного рынка;
- б) определение продуктовых границ товарного рынка;
- в) определение географических границ товарного рынка.
- г) оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия).

По результатам анализа и исследования состояния конкуренции на товарном рынке оказания услуг по подготовке и формированию документов для выдачи иностранным гражданам патентов установлено следующее:

- 1) Временной интервал исследования товарного рынка определен с 20.11.2018 – дата издания Постановления Администрации Сургутского района от 20.11.2018 №4608-нпа «О создании специализированной службы по вопросам похоронного дела и организации похоронного дела на территории Сургутского района».
- 2) Продуктовые границы товарного рынка определены как организация похорон и представление связанных с ними услуг.
- 3) Географические границы товарного рынка: границы Сургутского района.

Как установлено в ходе рассмотрения настоящего дела на территории Сургутского района действуют и осуществляют деятельность на рынке по организации похорон и представлению связанных с ними услуг как минимум три хозяйствующих субъекта: ООО «Северный похоронный дом», ООО «Реквием», ООО Центр ритуальный услуг «Ангел».

Указанное свидетельствует о наличии конкуренции на рынке по организации похорон и представлению связанных с ними услуг на территории Сургутского района.

- 4) Оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке: действия Администрации Сургутского района привели (могли привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, поскольку Администрация, наделив полномочиями

специализированной службы по вопросам похоронного дела хозяйствующий субъект – МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район, которое имеет возможность оказывать ритуальные услуги сверх гарантированного перечня на возмездной основе, наделила данный хозяйствующий субъект функциями органа местного самоуправления, вследствие чего МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район поставлено в преимущественное положение по отношению к другим хозяйствующим субъектам, поскольку получило преимущества при осуществлении хозяйственной деятельности на рынке по организации похорон и представлению связанных с ними услуг, то есть получило возможность воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, что выразилось в заключении предприятием договоров №7-3 от 18.01.2019, №2019.2011 от 20.11.2019, №220-003 Э/М от 24.01.2020, №220.8720 от 02.07.2020, №1109/2020 от 14.09.2020 с ООО «Северный похоронный дом», в соответствии с которыми МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район передало обществу функции по оказанию услуг по захоронению умерших (погибших) согласно гарантированному перечню.

Данные обстоятельства не соответствуют требованиям Закона о погребении и похоронном деле, что приводит к нарушению Закона о защите конкуренции.

Основанием для вывода о нарушении статьи 15 Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

В данном случае действия Администрации Сургутского района по наделению функциями органа местного самоуправления МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район не соответствуют требованиям Закона о защите конкуренции, данный факт не может не влиять на конкуренцию.

Таким образом, действия Администрации Сургутского района, выразившиеся в принятии постановления от 20.11.2018 №4608-нпа «О создании специализированной службы по вопросам похоронного дела и организации похоронного дела на территории Сургутского района», в соответствии с которым МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район наделяется статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, осуществляющей функции органа местного самоуправления, нарушают требования частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с частью 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.

Согласно части 2 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции заключение об обстоятельствах дела оформляется в виде отдельного документа, подписывается председателем и членами комиссии и должно содержать:

1) фактические и иные обстоятельства дела, установленные комиссией, в том числе обстоятельства, установленные в ходе проведенного антимонопольным органом анализа состояния конкуренции, и обстоятельства, установленные в ходе проведения проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства;

2) доказательства, на которых основаны выводы комиссии об обстоятельствах дела, мотивы, по которым комиссия отвергла те или иные доказательства, приняла или отклонила приведенные в обоснование своих требований и возражений доводы лиц, участвующих в деле.

Указанное заключение подлежит направлению лицам, участвующим в деле (в течение пяти рабочих дней со дня вынесения определения об отложении рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, при этом дата очередного рассмотрения дела не может быть назначена ранее чем через пять рабочих дней со дня направления лицам, участвующим в деле, копии заключения об обстоятельствах дела), а само дело подлежит отложению для представления таким лицам возможности проанализировать выводы комиссии, представить пояснения и привести комиссии свои доводы (часть 3 и 4 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции).

В соответствии с частями 5 и 6 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции лица, участвующие в деле, вправе представить комиссии пояснения, доказательства и приводить доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, до окончания рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и оглашения резолютивной части решения по нему на заседании комиссии. В случае, если представленные лицами, участвующими в деле, пояснения, доказательства и доводы свидетельствуют о наличии в действиях (бездействии) ответчика по делу признаков иного нарушения антимонопольного законодательства, чем нарушение, по признакам которого принято заключение об обстоятельствах дела, комиссия на основании пункта 1 части 1.1 статьи

47 Закона о защите конкуренции принимает решение об отложении рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства. В этом случае рассмотрение дела продолжается по правилам, предусмотренным главой 9 Закона о защите конкуренции.

Комиссия на основании пункта 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции прекращает рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае, если представленные лицами, участвующими в деле, пояснения, доказательства и доводы в отношении обстоятельств, изложенных в заключении об обстоятельствах дела, свидетельствуют об отсутствии в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии) нарушения антимонопольного законодательства (часть 7 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции).

Комиссией Ханты-Мансийского УФАС России было направлено заключение об обстоятельствах дела от 05.04.2021 (исх.№05/ЕК-2971 от 09.04.2021) в адрес лиц, участвующих в деле для представления таким лицам возможности проанализировать выводы комиссии, представить пояснения и привести комиссии свои доводы.

Администрацией Сургутского района и МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район в адрес Ханты-Мансийского УФАС России представлены письменные возражения на заключение об обстоятельствах дела (вх.№3517-ЭП/21 от 21.04.2021, вх.№3559-ЭП/21 от 22.04.2021).

В своих возражениях Администрация Сургутского района и МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район указывают, что постановление от 20.11.2018 №4608-нпа «О создании специализированной службы по вопросам похоронного дела и организации похоронного дела на территории Сургутского района» соответствует нормам действующего законодательства, а деятельность МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район в сфере похоронного дела конкуренцию не ограничивает. Полагают, что заключение между МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район и ООО «Северный похоронных дом» договоров на оказание услуг по захоронению умерших (погибших) согласно гарантированному перечню услуг в соответствии с Законом о закупках соответствует действующему законодательству, поскольку указанные договоры заключены с целью своевременного и качественного оказания услуг согласно гарантированного перечня. Считают, что доводы об осуществлении предприятием деятельности сверх гарантированного перечня являются несостоятельными.

Вместе с тем, указанные доводы Администрации Сургутского района и МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район опровергаются

материалами настоящего дела.

Из письменных возражений Администрации Сургутского района и Предприятия также следует, что пункт 4.4 Положения, в соответствии с которым специализированной службе предоставлено право осуществления иной деятельности в соответствии с действующим законодательством, утратил силу, в связи с чем считает ссылку Комиссии Ханты-Мансийского УФАС России на данный пункт несостоятельной.

Однако Комиссия Ханты-Мансийского УФАС России отмечает, что наличие у Предприятия возможности оказывать услуги сверх гарантированного перечня подтверждается пунктом 5 Положения, согласно которому оплата стоимости услуг, предоставляемых сверх гарантированного перечня услуг по погребению, производится за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность осуществить погребение умершего.

Кроме того, Уставом МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район предусмотрено, что основной целью предприятия является, в том числе, получение прибыли, для достижения которой предприятие вправе осуществлять, в частности, деятельность по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг (пункты 3.1, 3.2 Устава).

В силу положений пункта 1 статьи 113 ГК РФ, части 1 статьи 2 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» унитарное предприятие является коммерческой организацией.

Наделив полномочиями специализированной службы по вопросам похоронного дела хозяйствующий субъект (МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район), Администрация Сургутского района тем самым наделила функциями органа местного самоуправления хозяйствующий субъект, что не предусмотрено действующим законодательством.

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, как ранее уже отмечалось, органы местного самоуправления не вправе делегировать сторонним организациям

функции, осуществляемые только организациями, создаваемыми органами местного самоуправления (оказание гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе).

Указанная позиция Комиссии Ханты-Мансийского УФАС России подтверждается определением Верховного Суда РФ от 13.10.2020 по делу №А42-6451/2019, постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 03.04.2019 по делу №А28-7630/2018, постановлением Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10.06.2020 по делу №А42-6451/2019.

Ссылка Администрации Сургутского района на Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 №2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» в части разъяснений вопросов применения статьи 10 Закона о защите конкуренции, устанавливающей запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением, не может быть принята Комиссией во внимание, поскольку предметом рассмотрения настоящего дела является вопрос о соответствии действий Администрации Сургутского района положениям статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, оснований для прекращения настоящего дела по основаниям, указанным в части 7 статьи 48.1 Закона о защите конкуренции у Комиссии Ханты-Мансийского УФАС России не имеется.

В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, а также о необходимости осуществления других действий, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства, в том числе вопрос о направлении материалов в правоохранительные органы, об обращении в суд, о направлении предложений и рекомендаций в государственные органы или органы местного самоуправления.

Комиссией Ханты-Мансийского УФАС России установлено, что постановление Администрации Сургутского района от 20.11.2018 №4608-нпа «О создании специализированной службы по вопросам похоронного дела и организации похоронного дела на территории Сургутского района» является действующим, сведения о его отмене в материалах дела отсутствуют.

Таким образом, Комиссия Ханты-Мансийского УФАС России пришла к выводу о необходимости выдачи обязательного для исполнения предписания Администрации Сургутского района о прекращении

нарушения антимонопольного законодательства, путем отмены постановления Администрации Сургутского района от 20.11.2018 №4608-нпа «О создании специализированной службы по вопросам похоронного дела и организации похоронного дела на территории Сургутского района».

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

### **РЕШИЛА:**

1. Основания для прекращения рассмотрения дела, в соответствии со статьей 48 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» отсутствуют.

2. Признать в действиях Администрации Сургутского района, выразившихся в принятии постановления от 20.11.2018 №4608-нпа «О создании специализированной службы по вопросам похоронного дела и организации похоронного дела на территории Сургутского района», в соответствии с которым МУП «Сургутрайторф» МО Сургутский район наделяется статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела, осуществляющей функции органа местного самоуправления, нарушение частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

3. Выдать Администрации Сургутского района обязательное для исполнения предписание в части совершения действий, направленных на устранение выявленных нарушений.

4. Передать уполномоченному должностному лицу материалы настоящего дела для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства по статье 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Председатель Комиссии

<<---->>

Члены Комиссии

<<---->>

<<---->>

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в суд или в арбитражный суд.