

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

О НАЗНАЧЕНИИ ДЕЛА №086/01/15-1285/2020 О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА К РАССМОТРЕНИЮ

14 августа 2020 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 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 которого установлено следующее.

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 23 части 1 статьи 16 Закона №131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа относится организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

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 <<___>> (далее – <<___>>).

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 <<___>>, 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, <<___>> 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 соответствии со статьей 39.1 Закона о защите конкуренции в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

В связи с наличием в рассматриваемых действиях Администрации 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.

Руководствуясь частью 13 статьи 44 Закона о защите конкуренции,

ОПРЕДЕЛИЛ:

1. Назначить дело №086/01/15-1285/2020 к рассмотрению на 28 сентября 2020 года в 16 час. 00 мин. по адресу: г. Ханты-Мансийск, ул. Мира, 27 этаж, зал заседаний.

2. Привлечь к участию в рассмотрении дела в качестве ответчика: Администрацию Сургутского района (ИНН 8617011350, Энгельса ул., д.10, г.Сургут, 628412).

3. В соответствии со статьей 25 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» ответчику по делу представить в срок до 21 сентября 2020 года следующие документы (информацию):

- информацию в письменном виде о создании специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории Сургутского района для оказания

гарантированного перечня услуг;

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

Копии документов должны быть заверены надлежащим образом, направлены с приложением сопроводительного письма (с указанием перечня прилагаемых документов, количества листов и экземпляров). В случае невозможности представления какого-либо из перечисленных документов, необходимо представить письменные объяснения о причинах его отсутствия.

Непредставление или несвоевременное представление сведений (информации), в том числе **предоставление заведомо недостоверных сведений** (информации) в антимонопольный орган влечет за собой административную ответственность, предусмотренной частью 5 статьи 19.8 КоАП РФ.

Явка лиц, в действиях которых содержатся признаки нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, и (или) их представителей с надлежаще 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 интернет-видеоконференции с использованием плагина VideoMost ActiveX control или VideoMost plugin, который можно скачать, перейдя по ссылке(1).

Для целей принятия участия в рассмотрении дела сторонам необходимо перейти по гиперссылке (<<__>>) , ID <<__>>, пароль <<__>>. Ссылка на инструкцию по дистанционному участию: <https://fas.gov.ru/spheres/5>;

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

Председатель Комиссии

<<____>>

(1) Технические требования: компьютер с операционной системой Windows XP, Windows Vista, Windows 7, Windows 8, или Mac OS X. Выход в интернет. Веб-камера, микрофон и колонки (или наушники) – встроенные или внешние, любой современный браузер, установленное в браузер ПО (ВКС-плагин, ActiveX).

Ссылки для скачивания плагина:

ПК: <https://conference.center.rt.ru/service/download/>

Ios: <https://apps.apple.com/ru/app/videomost/id618113835>

Андройд: <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.Videmost>