Резолютивная часть решения оглашена «18» августа 2015 года.
В полном объеме решение изготовлено «01» сентября 2015 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председатель

Комиссии: «<...>» - заместитель руководителя управления – начальник отдела контроля за рекламой и недобросовестной конкуренцией Челябинского УФАС России;

Члены Комиссии: «<...>» - главный специалист-эксперт отдела торгов и органов власти Челябинского УФАС России;

«<...>» - главный специалист-эксперт отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России,

рассмотрев дело по признакам нарушения Администрацией Снежинского городского округа Челябинской области (456770, ул. Свердлова, д. 24, г. Снежинск, Челябинская область) частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), УСТАНОВИЛА:

В Челябинское УФАС России поступило заявление (вх. № 18340 от 28.11.2014) «<...>» (далее – Заявитель), а также направленное по подведомственности Прокуратурой ЗАТО город Снежинск обращение данного лица (вх. № 20107 от 26.12.2014), о неправомерных действиях Администрации Снежинского городского округа Челябинской области (далее – Администрация), выразившихся в утверждении специализированной службе по вопросам похоронного дела – муниципальному бюджетному учреждению «Ритуал-Сервис» (далее – МБУ «Ритуал-Сервис», Учреждение) муниципального задания на оказание услуг, не входящих в гарантированный перечень услуг по погребению, что предоставляет данному хозяйствующему субъекту необоснованные преимущества в осуществлении предпринимательской деятельности на рынке ритуальных услуг, а также в наделении Учреждения положениями его Устава функциями органа местного самоуправления.

В своем обращении Заявитель указывает, что муниципальным заданием МБУ «Ритуал-Сервис» предусмотрено предоставление услуги по эвакуации тел умерших и погибших с места смерти в патологоанатомическое отделение. Однако такая услуга не отнесена к компетенции специализированных служб и не отнесена к вопросам местного значения. Услуга по эвакуации тел умерших и погибших с места смерти в патологоанатомическое отделение может оказываться любым хозяйствующим субъектом в соответствии с действующим законодательством. Также Заявитель указывает, что МБУ «Ритуал-Сервис» услуги по эвакуации тел умерших самостоятельно не оказывает, а заключает гражданско-правовые договоры с иными хозяйствующими субъектами без проведения конкурентных процедур. Вследствие изложенного Заявитель лишен возможности осуществлять работы и предоставлять услуги в указанной сфере.

Ввиду того, что информация о погибших и умерших для проведения эвакуации передается диспетчеру МБУ «Ритуал-Сервис», данное учреждение, оказывающее весь спектр ритуальных услуг, получает преимущество в оказании ритуальных услуг по сравнению с иными хозяйствующими субъектами.

В рамках муниципального задания Учреждением предоставляются такие услуги, как предоставление катафалка и проведение гражданской панихиды, предоставление которых не предусмотрено действующим законодательством в

рамках осуществления деятельности специализированной службы, из чего следует, что данные услуги могут выполняться любыми хозяйствующими субъектами. Однако данные услуги предоставляются гражданам Учреждением на безвозмездной для них основе, но за счет средств местного бюджета, что ограничивает доступ к оказанию указанных услуг иными хозяйствующими субъектами и ведет к нерациональному расходованию бюджетных средств. Уставом, утвержденным постановлением Администрации от 27.12.2011 № 1807, Учреждение наделено функциями органа местного самоуправления по содержанию общественных кладбищ города Снежинска. При этом содержание кладбищ МБУ «Ритуал-Сервис» самостоятельно не осуществляется. Фактически Учреждение занимается организацией содержания муниципальных кладбищ, заключая необходимые договоры и контракты, и выполняет тем самым функции органа местного самоуправления. Заключение договоров осуществляется Учреждением без проведения конкурентных процедур, ввиду чего неограниченный круг хозяйствующих субъектов лишается возможности получить доступ к выполнению работ (оказанию услуг) по содержанию кладбищ. Кроме того, в Челябинское УФАС России поступило дополнение (вх. № 20111 от 26.12.2014) к заявлению «<...>» о нарушении Собранием депутатов города Снежинска Челябинской области (далее – Собрание) антимонопольного законодательства (вх. № 16787 от 30.10.2014), содержание которого сходно с обращением Заявителя и содержит указание на нарушение положениями Устава и муниципального задания Учреждения антимонопольного законодательства.

По запросу Челябинского УФАС России Администрацией представлены пояснения (исх. № Д-01-12/2037 от 26.12.2014, исх. № Д-03-07/0695 от 29.04.2015, исх. № Д-03-08/1205 от 05.08.2015), из содержания которых следует, что актами органов местного самоуправления, регламентирующими деятельность по предоставлению ритуальных услуг на территории города Снежинска, являются Положение об организации похоронного дела в муниципальном образовании «Город Снежинск», утвержденное Постановлением Собрания от 14.12.2005 № 136 (далее – Положение), Правила работы и содержания кладбищ на территории Снежинского городского округа, утвержденные Решением Собрания от 29.04.2009 № 54 (далее – Правила), Устав Учреждения, Административный регламент предоставления МБУ «Ритуал-Сервис» муниципальной услуги «Предоставление гарантированного перечня услуг по погребению», утвержденный постановлением Администрации № 1891 от 19.12.2014 (далее – Регламент).

В соответствии с пунктом 1 раздела II Положения организация похоронного дела осуществляется Администрацией. Погребение умершего, оказание услуг по погребению и содержание кладбищ осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела, создаваемой Администрацией. Согласно пункту 1 раздела IX Положения учредителем специализированной службы является муниципальное образование «Город Снежинск» в лице Администрации. Постановлением Администрации от 27.12.2011 № 1807 утвержден Устав Учреждения, в соответствии с пунктом 2.2 которого целью деятельности МБУ «Ритуал-Сервис» является выполнение функций специализированной организации, в том числе содержание городских кладбищ, оказание ритуальных услуг в соответствии с заданием Учреждения.

Включение в муниципальное задание Учреждения услуг по транспортировке тел умерших (погибших) с места смерти в патологоанатомическое отделение обусловлено требованиями подпункта 3 пункта 2 раздела II Положения, согласно которому к услугам, оказываемым специализированной службой, отнесена услуга

по перевозке тел умерших в морг, зал траурных обрядов и на кладбища. Кроме того, Администрация отмечает, что земельные участки, занимаемые муниципальными кладбищами, предоставлены Учреждению в постоянное (бессрочное) пользование, ввиду чего выдача Учреждению муниципального задания на содержание закрепленного за ним имущества не противоречит действующему законодательству. Договоры, предусматривающие передачу Учреждению данных земельных участков, не заключались, право постоянного (бессрочного) пользования зарегистрировано за МБУ «Ритуал-Сервис» на основании актов органа местного самоуправления.

По запросу Челябинского УФАС России Собранием представлены письменные пояснения (исх. № 01-07/724 от 26.12.2014), из содержания которых следует, что в бюджете города Снежинска на 2014 год не предусмотрено средств на выделение субсидий, оплату расходов и предоставление Учреждению иных компенсаций расходов, связанных с предоставлением гарантированного перечня услуг по погребению. Данный перечень предусмотрен в муниципальном задании МБУ «Ритуал-Сервис» и является платной услугой. Оплата предоставления услуг производится непосредственно за счет лиц, взявших на себя обязанность по погребению, либо за счет фондов, выплачивающих пособие на погребение. Расходы на транспортировку тел умерших и погибших с места смерти в патологоанатомическое отделение, а также на содержание кладбищ предусмотрены бюджетом муниципального образования. На транспортировку тел предусмотрено 904 800 рублей, на содержание кладбищ – 5 920 000 рублей. Решение о погребении граждан, имеющих особые заслуги перед обществом и государством, на местах почетных захоронений кладбищ принимается Главой Администрации. Во всех остальных случаях принятие решений и организация захоронений осуществляется Учреждением.

На основании пунктов 2.1, 2.2 Устава МБУ «Ритуал-Сервис» предметом деятельности Учреждения является выполнение работ (оказание услуг) в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления города Снежинска в сфере организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения на территории Снежинского городского округа. Целью деятельности Учреждения является выполнение обязанностей специализированной службы по вопросам похоронного дела в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении), в том числе содержание городских кладбищ, оказание ритуальных услуг в соответствии с заданием учредителя.

Кладбища и колумбарии переданы специализированной службе на основании частей 6 и 9 статьи 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о НКО), в соответствии с которыми имущество бюджетного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Полномочия администрации кладбищ выполняет Учреждение.

По результатам рассмотрения материалов дела Челябинским УФАС России установлено следующее.

Отношения, связанные с погребением умерших, регламентированы Законом о погребении. Согласно статье 3 Закона о погребении 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 соответствии со статьей 1 Закона о погребении данный закон устанавливает: 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 частям 1, 2 статьи 25 Закона о погребении 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.

Частями 1, 2 статьи 9 Закона о погребении установлено, что супругу, близким родственникам, иным родственникам, законному представителю или иному лицу, взявшему на себя обязанность осуществить погребение умершего, гарантируется оказание на безвозмездной основе следующего перечня услуг по погребению:

- 1) оформление документов, необходимых для погребения;
- 2) предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения;
- 3) перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий);
- 4) погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).

Данные услуги оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела.

1. 27.12.2011 Постановлением Администрации № 1807 утвержден Устав Учреждения.

В соответствии с пунктом 2.3 Устава МБУ «Ритуал-Сервис», для достижения цели деятельности Учреждение осуществляет, в том числе, оформление документов, связанных с погребением (удостоверение о захоронении, справка о месте захоронения), землеустроительные работы, связанные с ритуальными услугами. Подпунктом 6 пункта 3.1 Устава Учреждение наделено правом разрабатывать проекты муниципальных правовых актов.

Муниципальное задание Учреждения на очередной финансовый 2014 год и плановый период 2015-2016 годов (далее – муниципальное задание 2014) утверждено Распоряжением Администрации от 26.12.2013 № 535-р «Об утверждении муниципального задания на очередной финансовый 2014 год и плановый период 2015-2016 гг. муниципальному бюджетному учреждению «Ритуал-Сервис».

Муниципальное задание Учреждения на очередной финансовый 2015 год и плановый период 2016-2017 годов (далее – муниципальное задание 2015) утверждено Распоряжением Администрации от 29.12.2014 № 391-р «Об утверждении муниципального задания на очередной финансовый 2015 год и плановый период 2016-2017 гг. муниципальному бюджетному учреждению «Ритуал-Сервис».

Согласно муниципальным заданиям 2014, 2015 Учреждению необходимо

предоставлять, в том числе, муниципальные услуги (работы) по содержанию кладбищ.

Подпунктами 1, 14 пункта 2.4. раздела 2 Технического задания к муниципальному заданию 2014 установлено, что содержание кладбищ и территории зала траурных обрядов включает в себя, в том числе:

- регистрацию каждого захоронения администрацией кладбища в книге установленной формы, с указанием номера участка захоронения и могилы;
- работу по выявлению бесхозных могил.

Аналогичные положения содержат подпункты 1, 14 пункта 1.2.4. раздела 1.2. Технического задания к муниципальному заданию 2015 (Приложение 1).

Кроме того, 19.12.2014 Администрацией издано Постановление № 1893, в соответствии с которым Учреждению в постоянное (бессрочное) пользование предоставлен земельный участок с кадастровым номером 74:40:0102009:3 с разрешенным использованием – эксплуатация и обслуживание кладбища и зданий.

Право постоянного (бессрочного) пользования на указанный земельный участок зарегистрировано за Учреждением 10.03.2015 (свидетельство о государственной регистрации права от 10.03.2015 серия <...> АЕ № 275980).

12.02.2015 Администрацией издано Постановление № 161, в соответствии с которым Учреждению в постоянное (бессрочное) пользование предоставлен земельный участок с кадастровым номером 74:40:0102009:8 с разрешенным использованием – для кладбища смешанного и традиционного захоронения.

Право постоянного (бессрочного) пользования на указанный земельный участок зарегистрировано за Учреждением 10.03.2015 (свидетельство о государственной регистрации права от 10.03.2015 серия <...> АЕ № 275981).

Согласно пункту 23 части 1 статьи 16 Закона ОмСУ организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения прямо отнесено к вопросам местного значения городского округа. При этом в соответствии со статьей 2 названного закона решение вопросов местного значения осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно. Согласно пункту 2 статьи 25 Закона о погребении организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления.

Пунктом 1 части 1 статьи 17 Закона ОмСУ установлено, что органы местного самоуправления городских округов в целях решения вопросов местного значения наделены полномочиями по принятию устава муниципального образования и внесению в него изменений и дополнений, изданию муниципальных правовых актов.

Согласно пункту 3 статьи 3 Земельного кодекса Российской Федерации имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

В соответствии с частями 1, 4 статьи 18 Закона о погребении ведение общественными кладбищами и определение порядка деятельности общественных кладбищ относится к компетенции органов местного самоуправления.

Возможность передачи общественных кладбищ, включая передачу земельных территорий, занятых общественными кладбищами, в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, действующим законодательством не предусмотрена.

Пунктом 4 статьи 16 Закона о погребении установлено, что предоставление земельного участка для размещения места погребения осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с земельным законодательством, а также в соответствии с проектной документацией, утвержденной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Согласно подпункту «б» пункта 1 части 3 статьи 4 Федерального закона от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (далее – Закон об архивном деле), к полномочиям муниципального образования в области архивного дела относятся хранение, комплектование (формирование), учет и использование архивных документов и архивных фондов муниципальных унитарных предприятий, включая казенные предприятия, и муниципальных учреждений. Частью 4 данной статьи предусмотрено, что органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов осуществляют деятельность в области архивного дела согласно полномочиям по решению вопросов местного значения, установленным Законом ОМСУ.

Согласно статье 3 Закона об архивном деле, архивный документ – материальный носитель с зафиксированной на нем информацией, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и подлежит хранению в силу значимости указанных носителя и информации для граждан, общества и государства. Соответственно, оформление документов, связанных с погребением (удостоверений о захоронении, справок о месте захоронений), проведение землеустроительных работ, регистрация захоронений, выявление бесхозных могил не должно осуществляться хозяйствующим субъектом, поскольку в соответствии с действующим законодательством общественные кладбища, находящиеся в ведении органов местного самоуправления, не могут быть предоставлены в ведение хозяйствующему субъекту.

Из изложенного следует, что деятельность в области архивного дела, в том числе по оформлению документов, связанных с погребением (удостоверений о захоронении, справок о месте захоронений), должна осуществляться органами местного самоуправления.

Анализ положений Устава и муниципальных заданий 2014, 2015 позволяет прийти к выводу о том, что Учреждение наделено функциями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения в части организации похоронного дела и ведения общественными кладбищами, в том числе по оформлению документов, связанных с погребением, проведению землеустроительных работ, связанных с ритуальными услугами.

Наделение хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления, делегирование ему полномочий по решению вопросов местного значения не только не предусмотрено действующим законодательством, но и прямо запрещено частью 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Так, согласно части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, 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 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии

«Росатом» и Федеральным законом от 30 октября 2007 года № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

Норма части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции содержит прямой безусловный запрет на совмещение одним лицом властных полномочий и осуществление предпринимательской деятельности, то есть наличие обстоятельств, описанных в данной норме, признается нарушением статьи 15 названного закона вне зависимости от каких-либо последствий, наступивших либо возможных вследствие таких обстоятельств (ущемление чьих-либо интересов, ограничение, недопущение или устранение конкуренции и т.д.).

Следует отметить, что согласно пункту 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции хозяйствующим субъектом являются: 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.

В соответствии с пунктом 3 статьи 9 Закона о погребении стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела за счет средств соответствующих бюджетов, фондов.

Таким образом, специализированная служба по вопросам похоронного дела, независимо от ее организационно-правовой формы, осуществляет возмездную деятельность по оказанию ритуальных услуг на территории муниципального образования, то есть является участником соответствующего рынка.

Кроме того, Постановлением Администрации от 30.05.2012 № 690 для Учреждения определен перечень и установлена стоимость следующих предоставляемых им услуг: разметка для установки надмогильных сооружений на месте погребения, доставка венка на могилу, уборка холмика могилы.

Постановлениями Администрации от 26.11.2014 № 1726, от 30.12.2014 № 1949 для Учреждения определен перечень и установлена стоимость следующих предоставляемых им услуг: вынос гроба с телом умершего из зала траурных обрядов, перенос гроба с телом умершего к месту погребения, копка могилы и погребение (забивка крышки гроба, опускание гроба в могилу, засыпка могилы, устройство надмогильного холмика, установка указателя на могиле), обивка гроба тканью, прокат венка.

При этом перечень и стоимость услуг, предоставляемых Учреждением согласно гарантированному перечню услуг по погребению, определены Постановлениями Администрации от 31.12.2013 № 2056, от 25.12.2014 № 1917.

Услуги, предусмотренные Постановлениями Администрации от 30.05.2012 № 690, от 26.11.2014 № 1726, от 30.12.2014 № 1949 не являются услугами, предоставляемыми в соответствии с гарантированным перечнем, данные услуги не включены в муниципальные задания Учреждения и могут предоставляться Учреждением на платной основе любым лицам. Следовательно, Учреждение осуществляет деятельность, приносящую ей доход, и является участником рынка предоставления ритуальных услуг.

На основании изложенного, Учреждение является хозяйствующим субъектом. Таким образом, действия Администрации по наделению хозяйствующего субъекта – Учреждения функциями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения в части организации похоронного дела и ведения

общественными кладбищами путем утверждения подпунктов 1, 14 пункта 2.4 раздела 2 Технического задания к муниципальному заданию 2014, подпунктов 1, 14 пункта 1.2.4, раздела 1.2 Технического задания к муниципальному заданию 2015 (Приложение 1), подпункта 6 пункта 3.1 Устава Учреждения, включения в пункт 2.3 Устава Учреждения положений о выполнении Учреждением функций по оформлению документов, связанных с погребением, проведению землеустроительных работ, связанных с ритуальными услугами, и принятия Постановлений от 19.12.2014 № 1893, от 12.02.2015 № 161, предполагающих передачу Учреждению в постоянное (бессрочное) пользование земельных участков, занятых общественными кладбищами, которые должны находиться в ведении органов местного самоуправления, являются нарушением части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Согласно пункту 23 части 1 статьи 16 Закона ОМСУ организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения прямо отнесено к вопросам местного значения городского округа. В соответствии со статьей 2 названного закона решение вопросов местного значения осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно.

В целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления городских округов обладают полномочиями по созданию муниципальных предприятий и учреждений, осуществлению финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд (пункт 3 части 1 статьи 17 Закона ОМСУ).

Согласно пункту 1 статьи 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о НКО) бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Пунктами 2, 3 указанной нормы определено, что бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами и уставом. Муниципальные задания для бюджетного учреждения в соответствии с предусмотренными его учредительными документами основными видами деятельности формирует и утверждает соответствующий орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя.

Согласно статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ). Под государственными (муниципальными) услугами (работами) понимаются услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления),

государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами. В соответствии с частью 1 статьи 69.2 БК РФ государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам также должно содержать в том числе определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг.

Согласно статье 72 БК РФ закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом положений БК РФ.

С 01.01.2006 по 31.12.2013 отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд, регулировались положениями Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о размещении заказов). С 01.01.2014 указанные отношения регулируются Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе).

Частью 2 статьи 3 Закона о размещении заказов устанавливалось, что под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

Во всех случаях размещение заказа на выполнение работ для муниципальных нужд осуществляется путем проведения торгов, за исключением случаев, предусмотренных Законом о размещении заказов (статья 10). Проведение торгов способствует эффективному использованию средств бюджетов, развитию конкуренции за выполнение работ для муниципальных нужд путем создания условий для выбора победителя, предлагающего наилучшие условия, и обеспечивает равный доступ к возможности получения бюджетных средств для всех заинтересованных лиц.

При этом согласно статье 8 Закона о размещении заказов участниками размещения заказов может быть любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель. Участие в размещении заказов может быть ограничено только в случаях, предусмотренных Федеральными законами. В соответствии со статьей 2 Закона о контрактной системе нормы права, содержащиеся в иных федеральных законах и регулирующие отношения, указанные в части 1 статьи 1 Закона о контрактной системе, должны соответствовать данному закону.

Согласно статье 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (конкурсы, аукционы, запрос котировок, запрос предложений) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Следовательно, обязательным условием при использовании средств местного бюджета, которые направляются на оплату работ для муниципальных нужд, в период 01.01.2006 по 31.12.2013 являлось применение Закона о размещении заказов, в период с 01.01.2014 по настоящее время – Закона о контрактной системе.

Выполнение работ по содержанию кладбищ является функциональной задачей органа местного самоуправления, обеспечивает интересы неопределённого круга лиц, осуществляется за счёт средств местного бюджета, то есть налицо наличие всех квалифицирующих признаков муниципальных нужд. Исходя из изложенного, выполнение работ по содержанию кладбищ в настоящее время должно осуществляться в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе, например, посредством проведения конкурентных процедур и заключения муниципального контракта.

Согласно муниципальным заданиям 2014, 2015 Учреждению необходимо предоставлять, в том числе, следующие муниципальные услуги (работы): содержание кладбищ, предоставление катафалка, проведение гражданской панихиды, транспортировка тел умерших и погибших с места смерти в патологоанатомическое отделение (далее – ПАО) ФГБУЗ ЦМСЧ-15 ФМБА России. Потребителями услуг определены: в соответствии с муниципальным заданием 2014 – физические лица, в соответствии с муниципальным заданием 2015 – граждане. Частью 4 статьи 69.2 БК РФ установлено, что финансовое обеспечение выполнения муниципальных заданий осуществляется за счет средств местных бюджетов. Пунктом 2 Распоряжения Администрации от 26.12.2013 № 535-р, которым утверждено муниципальное задание 2014, установлено, что финансовое обеспечение выполнения муниципального задания 2014 осуществляется в пределах бюджетных ассигнований на 2014 год. Пунктом 2 Распоряжения Администрации от 29.12.2014 № 391-р, которым утверждено муниципальное задание 2015, установлено, что финансовое обеспечение выполнения муниципального задания 2015 осуществляется в пределах бюджетных ассигнований на 2015 год.

2.1. Пунктом 2.2. муниципального задания 2014 определены объемы предоставляемых Учреждением услуг, в том числе по текущему содержанию кладбищ.

Разделом I муниципального задания 2015 предусмотрено предоставление Учреждением услуги по содержанию кладбищ. Пунктом 2.2. раздела I муниципального задания 2015 установлены объемы предоставляемой Учреждением услуги по текущему содержанию кладбищ.

В соответствии с разделом 2 технического задания к муниципальному заданию 2014 и пунктом 1.2 технического задания к муниципальному заданию 2015 (приложение № 1) в состав предоставляемых Учреждением услуг по содержанию кладбищ входит выполнение следующих работ (услуг): уборка и очистка снега вручную и с применением снегоуборочной техники, посыпка противогололедными материалами, очистка территории кладбищ и санитарных зон от случайного мусора, подметание от пыли и мусора, сезонная уборка территорий, выкашивание и прополка травы, стрижка и вырубка кустарника, очистка водоотводных каналов, содержание системы водоснабжения кладбищ, обеспечение бесперебойного электроснабжения кладбищ, санитарная обработка туалетов, дератизация и акарицидная обработка, очистка урн, вывоз мусора, посадка цветов и уход за цветниками, содержание могил, уход за которыми не производился в течение длительного периода времени.

Анализ указанных положений муниципальных заданий 2014 и 2015, в том числе технических заданий к ним, позволяет прийти к выводу о направленности включенных в муниципальное задание работ и услуг на обеспечение за счет средств местного бюджета потребностей муниципального образования в услугах, необходимых для решения вопросов местного значения, функций и полномочий органа местного самоуправления. Следовательно, оказание данных услуг необходимо для муниципальных нужд.

Исходя из системного толкования законодательства, выполнение работ по содержанию мест захоронений (кладбищ), в том числе по уборке и очистке снега вручную и с применением снегоуборочной техники, посыпке противогололедными материалами, очистке территории кладбищ и санитарных зон от случайного мусора, подметанию от пыли и мусора, сезонной уборке территорий, выкашиванию и прополке травы, стрижке и вырубке кустарника, очистке водоотводных каналов, содержанию системы водоснабжения кладбищ, обеспечению бесперебойного электроснабжения кладбищ, санитарной обработке туалетов, дератизации и акарицидной обработке, очистке урн, вывозу мусора, посадке цветов и уходу за цветниками, содержанию могил, уход за которыми не производился в течение длительного периода времени, относится к муниципальным нуждам, обеспечение которых должно осуществляться в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе, например, посредством проведения конкурентных процедур.

Доводы Администрации о том, что муниципальные задания выданы Учреждению на основании пункта 6 статьи 9.2 Закона о НКО и части 1 статьи 78.1 БК РФ не могут быть приняты Комиссией во внимание по следующим основаниям. Согласно части 1 статьи 78.1 БК РФ и пункту 6 статьи 9.2 Закона о НКО финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за бюджетным учреждением учредителем, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Тогда как в рассматриваемом случае у Администрации отсутствовали правовые основания для выдачи Учреждению муниципальных заданий на выполнение работ по содержанию объектов, а также для передачи Учреждению земельных участков, занятых общественными кладбищами. В связи с этим Администрация не могла осуществлять финансовое обеспечение выполнения таких муниципальных заданий, в том числе с учетом расходов на содержание имущества, переданного Учреждению.

Выдача Администрацией Учреждению муниципального задания на выполнение работ, которые необходимы для решения вопросов местного значения и являются муниципальной нуждой, не соответствует требованиям БК РФ и Закона о контрактной системе.

Установив безальтернативный порядок осуществления содержания кладбищ на территории Снежинского городского округа посредством выдачи муниципальных заданий 2014, 2015 Администрация создала Учреждению необоснованные преимущества в осуществлении деятельности, а также необоснованные препятствия осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам, способным конкурировать за получение бюджетных средств в случае проведения публичных торгов, и в случае признания победителем торгов – выполнить соответствующие возмездные работы (оказать услуги).

Таким образом, действия Администрации по утверждению пункта 2.2 муниципального задания 2014, в части определения объемов предоставляемых Учреждением услуг по текущему содержанию кладбищ, раздела 2 технического задания к муниципальному заданию 2014, за исключением подпунктов 1, 14 пункта 2.4 раздела 2 технического задания к муниципальному заданию 2014, раздела I муниципального задания 2015, пункта 1.2 технического задания к муниципальному заданию 2015 (приложение № 1), за исключением подпунктов 1, 14 пункта 1.2.4. технического задания к муниципальному заданию 2015 (приложение № 1), привели к созданию необоснованных преимуществ одному хозяйствующему субъекту (Учреждению), препятствий иным хозяйствующим субъектам в осуществлении деятельности и могли привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции при размещении муниципального заказа на выполнение работ (оказание услуг) по содержанию кладбищ, что противоречит части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пункту 2 указанной нормы.

2.2. Пунктом 2.2. муниципального задания 2014 определены объемы предоставляемых Учреждением услуг, в том числе по оказанию ритуальных услуг, включая проведение гражданской панихиды в Зале траурных обрядов, перевозку гроба с телом умершего от места прощания на кладбища Снежинского городского округа.

Согласно пункту 1 раздела 3 технического задания к муниципальному заданию 2014 в состав предоставляемых ритуальных услуг входят следующие работы (услуги): проведение гражданской панихиды в зале траурных обрядов, в том числе прием и регистрация заявки на проведение гражданской панихиды, предоставление и подготовка зала траурных обрядов для прощания с умершим (организация музыкального сопровождения обрядов прощания, размещение атрибутов траурного ритуала, консультационная помощь), формирование траурной процессии в зале траурных обрядов.

В соответствии с пунктом 2 раздела 3 технического задания к муниципальному заданию 2014 Учреждением оказывается услуга по катафальной перевозке гроба с телом умершего от места прощания (на территории Снежинского городского округа) на кладбища Снежинского городского округа.

Разделом II муниципального задания 2015 предусмотрено предоставление Учреждением ритуальных услуг, а именно: предоставление катафалка, проведение гражданской панихиды. Пунктом 2.2. раздела II муниципального задания 2015 установлены объемы предоставляемых Учреждением услуг по предоставлению катафалка, проведению гражданской панихиды.

Согласно пункту 2.1. раздела 2 технического задания к муниципальному заданию 2015 (приложение № 4) в состав предоставляемых ритуальных услуг входят следующие работы (услуги): проведение гражданской панихиды в зале траурных обрядов, в том числе прием и регистрация заявки на проведение гражданской панихиды, предоставление и подготовка зала траурных обрядов для прощания с умершим (организация музыкального сопровождения обрядов прощания, размещение атрибутов траурного ритуала, консультационная помощь), формирование траурной процессии в зале траурных обрядов.

В соответствии с пунктом 2.2. раздела 2 технического задания к муниципальному заданию 2015 (Приложение № 4) Учреждением оказывается услуга по предоставлению катафалка – транспортировке тел умерших от зала траурных обрядов до кладбища.

Анализ указанных положений муниципальных заданий 2014, 2015 позволяет прийти к выводу о том, что предусмотренные ими работы (услуги), выполняемые

(предоставляемые) Учреждением, не являются работами (услугами), выполнение (оказание) которых направлено на обеспечение реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления, поскольку вопросы, связанные с предоставлением указанных ритуальных услуг и транспортировкой тел умерших от места прощания (зала траурных обрядов) до кладбища, не отнесены к вопросам местного значения и полномочиям органов местного самоуправления. Ввиду изложенного, данные услуги не могут быть включены в муниципальное задание муниципального бюджетного учреждения.

Кроме того, согласно положениям Закона о погребении проведение гражданской панихиды, не относится к гарантированному перечню услуг по погребению, финансирование которых может осуществляться за счет средств различных фондов или лиц, взявших на себя обязанности по погребению, с последующим возмещением им затрат.

Следует отметить, что согласно постановлению Администрации от 29.08.2013 № 1219 проведение гражданской панихиды отнесено к расходным обязательствам Снежинского городского округа.

Услуги по проведению гражданской панихиды и катафальной перевозке гроба с телом умершего от места прощания на кладбища могут предоставляться любым хозяйствующим субъектом, осуществляющим деятельность на рынке ритуальных услуг и обладающим соответствующей материальной базой.

В то же время, поскольку предоставление указанных услуг осуществляется за счет средств местного бюджета, выбор хозяйствующего субъекта, предоставляющего услугу за счет средств бюджета муниципального образования, должен осуществляться с учетом положений законодательства о контрактной системе. Установление Администрацией в муниципальных заданиях 2014, 2015, в том числе в технических заданиях к ним, условий о предоставлении Учреждением ритуальных услуг и услуг по перевозке тел умерших от места прощания на кладбища привело к созданию Учреждению необоснованных преимуществ в осуществлении деятельности, а также необоснованных препятствий осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам, способным конкурировать за получение бюджетных средств в случае проведения публичных торгов, и в случае признания победителем торгов – выполнить соответствующие возмездные работы (оказать услуги).

Таким образом, действия Администрации по утверждению пункта 2.2 муниципального задания 2014, в части определения объемов предоставляемых Учреждением ритуальных услуг, включая проведение гражданской панихиды в Зале траурных обрядов, перевозку гроба с телом умершего от места прощания на кладбища Снежинского городского округа, раздела 3 технического задания к муниципальному заданию 2014, раздела II муниципального задания 2015, раздела 2 технического задания к муниципальному заданию 2015 (приложение № 4) привели к созданию необоснованных преимуществ одному хозяйствующему субъекту (Учреждению), препятствий иным хозяйствующим субъектам в осуществлении деятельности и могли привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке предоставления ритуальных услуг, в том числе при размещении муниципального заказа на оказание ритуальных услуг и услуг по перевозке тел умерших от места прощания на кладбища, что противоречит части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пункту 2 указанной нормы.

2.3. Пунктом 2.2. муниципального задания 2014 определены объемы предоставляемых Учреждением услуг, в том числе по транспортировке тел

умерших и погибших с места смерти в ПАО ФГБУЗ ЦМСЧ-15 ФМБА России (далее – услуга по транспортировке в ПАО).

Разделом III муниципального задания 2015 предусмотрено предоставление Учреждением услуги по транспортировке в ПАО. Пунктом 2.2. раздела III муниципального задания 2015 установлены объемы предоставляемых Учреждением услуг по транспортировке в ПАО.

Разделом 4 технического задания к муниципальному заданию 2014, разделом 3 технического задания к муниципальному заданию 2015 (приложение № 7) предусмотрено предоставление и порядок предоставления услуги по транспортировке в ПАО. В соответствии с данными положениями диспетчерской службой Учреждения обеспечивается круглосуточный прием заявок на транспортировку в ПАО. При получении указанной заявки Учреждение должно осуществить подачу специального автотранспорта к месту обнаружения тела умершего, произвести погрузку и транспортировку тела в ПАО.

Услуга по транспортировке в ПАО предоставляется Учреждением на основании врачебного свидетельства о смерти, направления следователя Прокуратуры, направления следователя ГИБДД (для погибших при ДТП), направления судмедэксперта или патологоанатома.

При этом Администрацией не учтено следующее. Услуги по транспортировке трупов в морг, трупохранилище, ПАО не относятся к погребению, определение которого дано статьей 3 Закона о погребении. Также не предусмотрено предоставление такой услуги и гарантированным перечнем услуг по погребению, определенным пунктом 1 статьи 9 Закона о погребении, а также иными гарантиями осуществления погребения, предусмотренными главой 2 Закона о погребении. Таким образом, решение вопросов по транспортированию трупов в морг, трупохранилище, ПАО не отнесено законодательством к вопросам местного значения и, соответственно, к полномочиям органа местного самоуправления. Предоставление услуг по транспортировке в ПАО может осуществляться любыми хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на рынке ритуальных услуг. При этом функции по определению таких субъектов лежат на органах, в целях обеспечения деятельности которых осуществляется предоставление услуги.

В то же время, поскольку предоставление указанных услуг осуществляется за счет средств местного бюджета, выбор хозяйствующего субъекта, предоставляющего услугу за счет средств бюджета муниципального образования, должен осуществляться с учетом положений законодательства о контрактной системе. Установление Администрацией в муниципальных заданиях 2014, 2015, в том числе в технических заданиях к ним, условий о предоставлении Учреждением услуги по транспортировке в ПАО привело к созданию Учреждению необоснованных преимуществ в осуществлении деятельности, а также необоснованных препятствий осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам, способным конкурировать за получение бюджетных средств в случае проведения публичных торгов, и в случае признания победителем торгов – выполнить соответствующие возмездные работы (оказать услуги).

Также, предоставление услуги по транспортировке в ПАО предполагает размещение уполномоченными лицами заявок на оказание услуги и, соответственно, предоставление хозяйствующему субъекту информации о фактах смерти от соответствующих служб Снежинского городского округа в приоритетном порядке, что может создать данному хозяйствующему субъекту преимущественные условия осуществления деятельности на рынке предоставления ритуальных услуг.

Таким образом, действия Администрации по утверждению пункта 2.2 муниципального задания 2014, в части определения объемов предоставляемых Учреждением услуг по транспортировке в ПАО, раздела 4 технического задания к муниципальному заданию 2014, раздела III муниципального задания 2015, раздела 3 технического задания к муниципальному заданию 2015 (приложение № 7) привели к созданию необоснованных преимуществ одному хозяйствующему субъекту (Учреждению), в том числе путем предоставления возможности получения информации в приоритетном порядке, препятствий иным хозяйствующим субъектам в осуществлении деятельности и могли привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке предоставления ритуальных услуг, в том числе при размещении муниципального заказа на выполнение работ (оказание услуг) по транспортировке тел умерших и погибших, что противоречит части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пункту 2 указанной нормы.

По результатам рассмотрения настоящего дела Комиссия приходит к выводу об отсутствии предусмотренных частью 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции оснований для прекращения рассмотрения дела в отношении Администрации города Снежинска Челябинской области по частям 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного, Комиссия Челябинского УФАС России считает необходимым выдать Администрации предписание о прекращении нарушений антимонопольного законодательства, изменении и отмене актов, нарушающих антимонопольное законодательство, а также о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, путем:

- отмены Постановлений Администрации от 19.12.2014 № 1893, от 12.02.2015 № 161 и принятия мер по возврату в муниципальную казну из постоянного (бессрочного) пользования Учреждения земельных участков, занятых муниципальными кладбищами;
- внесения изменений в Устав Учреждения, исключающих положения, наделяющие Учреждение функциями органа местного самоуправления, в том числе подпункта б пункта 3.1 Устава Учреждения, пункта 2.3. Устава Учреждения в части наделения Учреждения функциями по оформлению документов, связанных с погребением, проведению землеустроительных работ, связанных с ритуальными услугами;
- недопущения включения в муниципальные задания Учреждения условий о выполнении им работ (оказании услуг), которые необходимы для удовлетворения муниципальных нужд;
- недопущения включения в муниципальные задания Учреждения положений, предусматривающих наделение Учреждения функциями органа местного самоуправления.

С учетом изложенного и руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49, статьей 50 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать нарушением части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции действия Администрации по наделению хозяйствующего субъекта – Учреждения функциями органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения в части организации похоронного дела и ведения общественными кладбищами путем утверждения подпунктов 1, 14 пункта 2.4. раздела 2 Технического задания к

муниципальному заданию 2014, подпунктов 1, 14 пункта 1.2.4. раздела 1.2 Технического задания к муниципальному заданию 2015 (Приложение 1), подпункта 6 пункта 3.1 Устава Учреждения, включения в пункт 2.3 Устава Учреждения положений о выполнении Учреждением функций по оформлению документов, связанных с погребением, проведению землеустроительных работ, связанных с ритуальными услугами, и принятия Постановлений Администрации от 19.12.2014 № 1893, от 12.02.2015 № 161.

2. Признать нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пункта 2 указанной нормы, действия Администрации по утверждению пункта 2.2 муниципального задания 2014, разделов 2, 3, 4 технического задания к муниципальному заданию 2014, за исключением подпунктов 1, 14 пункта 2.4 раздела 2 технического задания к муниципальному заданию 2014, разделов I, II, III муниципального задания 2015, пункта 1.2 технического задания к муниципальному заданию 2015 (приложение № 1), за исключением подпунктов 1, 14 пункта 1.2.4. технического задания к муниципальному заданию 2015 (приложение № 1), разделов 2, 3 технического задания к муниципальному заданию 2015 (приложения №№ 4, 7), что привело к созданию необоснованных преимуществ определенному хозяйствующему субъекту (Учреждению), в том числе путем предоставления возможности получения информации в приоритетном порядке, препятствий иным хозяйствующим субъектам в осуществлении деятельности и могло привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке предоставления ритуальных услуг, в том числе при размещении муниципального заказа.

3. Выдать Администрации города Снежинска Челябинской области предписание о прекращении нарушений антимонопольного законодательства, изменении и отмене актов, нарушающих антимонопольное законодательство, а также о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, путем:

- отмены Постановлений Администрации от 19.12.2014 № 1893, от 12.02.2015 № 161 и принятия мер по возврату в муниципальную казну из постоянного (бессрочного) пользования Учреждения земельных участков, занятых муниципальными кладбищами;

- внесения изменений в Устав Учреждения, исключающих положения, наделяющие Учреждение функциями органа местного самоуправления, в том числе подпункта 6 пункта 3.1 Устава Учреждения, пункта 2.3. Устава Учреждения в части наделения Учреждения функциями по оформлению документов, связанных с погребением, проведению землеустроительных работ, связанных с ритуальными услугами;

- недопущения включения в муниципальные задания Учреждения условий о выполнении им работ (оказании услуг), которые необходимы для удовлетворения муниципальных нужд;

- недопущения включения в муниципальные задания Учреждения положений, предусматривающих наделение Учреждения функциями органа местного самоуправления.

4. Передать соответствующему должностному лицу Челябинского УФАС России материалы настоящего дела для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства по выявленным признакам административного правонарушения.

5. Иные меры по устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства, а также по обеспечению конкуренции не принимать ввиду отсутствия оснований для их принятия.

«<...>»

«<...>»

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

(351) 265-93-79