

Резолютивная часть решения оглашена «19» мая 2015 года.  
В полном объеме решение изготовлено «11» июня 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 Челябинского УФАС России;

Члены Комиссии:

<...>

- главный специалист-эксперт отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России,

<...>

- ведущий специалист-эксперт отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России,

рассмотрев дело по признакам нарушения Собранием депутатов Снежинского городского округа Челябинской области (456770, ул. Свердлова, д. 24, г. Снежинск, Челябинская область) части 1 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. № 16787 от 30.10.2014) <...> (далее – Заявитель) о неправомерных действиях Собрания депутатов города Снежинска (далее – Собрание), выразившихся во включении в Положение об организации похоронного дела в муниципальном образовании «Город Снежинск», утвержденное Постановлением Собрания от 14.12.2005 № 136 (далее – Положение), и Правила работы и содержания кладбищ на территории Снежинского городского округа, утвержденные Решением Собрания от 29.04.2009 № 54 (далее – Правила), норм, предоставляющих специализированной службе по вопросам похоронного дела – муниципальному бюджетному учреждению «Ритуал-Сервис» (далее – МБУ «Ритуал-Сервис», Учреждение) необоснованные преимущества в осуществлении предпринимательской деятельности на рынке ритуальных услуг, наделении указанными муниципальными правовыми актами специализированной службы функциями органа местного самоуправления.

В своем обращении Заявитель указывает, что в настоящее время в соответствии с Положением и Правилами МБУ «Ритуал-Сервис» предоставлено исключительное право на подготовку могил, захоронение, оказание услуг по погребению и содержанию кладбищ. Кроме того, Заявитель указывает, что Правилами предусмотрена передача кладбищ и колумбариев муниципального образования специализированной службе на праве хозяйственного ведения, оперативного управления или аренды, что противоречит положениям действующего законодательства.

Также заявитель указывает, что положениями Правил, в том числе раздела V, специализированная служба наделена функциями органа местного самоуправления в сфере организации похоронного дела на территории муниципального образования. Кроме того, выполнение специализированной службой своих функций фактически направлено на размещение заказа на выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд без учета положений Федерального закона 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), поскольку МБУ «Ритуал-Сервис» не обладает материально-технической базой для выполнения всех возложенных функций и привлекает для их исполнения сторонние организации на основе договоров без проведения конкурентных процедур.

Поскольку кладбища Снежинского городского округа фактически находятся в ведении Учреждения и функция отвода земельного участка под захоронение также лежит на МБУ «Ритуал-Сервис», Учреждение получает возможность навязывать гражданам платную услугу по копке могил. Пользуясь положениями пунктов 3.2-3.4 Правил, Учреждение выделяет гражданам место под захоронение с уже выкопанной могилой. Копку могил при этом осуществляет МБУ «Ритуал-Сервис» механизированным способом и в большом количестве за один раз. Копка могил является платной услугой. Также Заявитель указывает, что право на осуществление предварительной копки могил предоставлено исключительно Учреждению, как распорядителю кладбищ. Остальным хозяйствующим субъектам предоставляется право для осуществления только единичной копки для захоронения.

Стоимость услуг Учреждения при таких обстоятельствах снижается, ввиду осуществления МБУ «Ритуал-Сервис» механизированной копки, которая по себестоимости дешевле ручной, а также предварительной копки могил в большом количестве, что также по себестоимости дешевле единичной копки.

Содержание кладбищ, переданных МБУ «Ритуал-Сервис», Учреждением самостоятельно не осуществляется. Фактически МБУ «Ритуал-Сервис» 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 обращение индивидуального предпринимателя <...> (вх. № 18340 от 28.11.2014), а также направленное по подведомственности Прокуратурой ЗАТО город Снежинск обращение данного лица (вх. № 20107 от 26.12.2014). Содержание указанных обращений сходно с обращением Заявителя, а именно: обращения указывают на нарушение нормами Правил и Положения антимонопольного законодательства.

26.12.2014 <...> в антимонопольный орган представлены пояснения (вх. № 20111), из содержания которых следует, что в соответствии с нормами Положения и Правил, наделяющими Службу полномочиями по организации и контролю за похоронным делом на территории города Снежинска, Учреждение получило преимущественные условия осуществления деятельности на рынке ритуальных услуг, поскольку МБУ «Ритуал-Сервис» осуществляется транспортировка тел умерших в патологоанатомические отделения, отвод земель для захоронения, оформление заказов для копки могил, предоставление катафалка, проведение гражданской панихиды и т.д. При этом организация транспортировки тел умерших в патологоанатомические отделения не отнесена к вопросам местного значения, отвод земель для захоронений должен осуществляться органами местного самоуправления.

Фактически, получив контрольные и распорядительные функции органа местного самоуправления, Учреждение может контролировать работу иных хозяйствующих субъектов.

По запросу Челябинского УФАС России Собранием представлены письменные пояснения (исх. № 01-07/724 от 26.12.2014, исх. № 01-07/154 от 18.03.2015, исх. № 01-07/279 от 06.05.2015), из содержания которых следует, что в бюджете города Снежинска на 2014, 2015 годы 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 в 2014 году предусмотрено 904 800 рублей, на содержание кладбищ – 5 920 000 рублей. Бюджетом города Снежинска на 2015 год на организацию и содержание мест захоронений (в том числе на содержание кладбищ, транспортировку тел умерших и погибших с места смерти в патологоанатомические отделения) предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 8 114 114 рублей.

Решение о погребении граждан, имеющих особые заслуги перед обществом и государством, на местах почетных захоронений кладбищ принимается Главой Администрации Снежинского городского округа Челябинской области (далее – Администрация). Во

всех остальных случаях принятие решений и организация захоронений осуществляется специализированной службой. Специализированная служба наделена полномочиями, предусмотренными пунктами 3.10, 4.3, 5.1 Правил, с целью комплексного решения вопросов местного значения, предусмотренных пунктом 23 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон ОМСУ) по организации предоставления ритуальных услуг и содержанию мест захоронений.

По мнению Собрания, реализация полномочий органа местного самоуправления в рассматриваемом случае может быть осуществлена путем создания бюджетных учреждений (предприятий), которыми данные полномочия будут реализовываться, либо на основании процедур, предусмотренных Законом о контрактной системе. В данном случае органами местного самоуправления избран вариант, предполагающий создание бюджетного учреждения и реализацию через него полномочий.

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. Собственником имущества бюджетного учреждения является соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за бюджетным учреждением учредителем или приобретенных бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Наделение пунктами 1.3, 2.4-2.6, 3.1, 3.2, 3.5-3.7, 3.9, 3.11, 4.1, 4.2, 5.1 Правил специализированной службы собственными полномочиями по реализации уставных обязанностей обусловлено ее функциональным предназначением. Данные полномочия являются обычными организационно-распорядительными полномочиями учреждения, необходимыми для осуществления его деятельности.

Полномочия администрации кладбищ выполняет Учреждение.

Норма пункта 2 раздела II Положения распространяет свое действие на все хозяйствующие субъекты и определяет состав ритуальных услуг, которые оказываются в рамках похоронного обслуживания. Однако услуга по проведению траурной церемонии прощания в здании зала траурных обрядов может быть предоставлена только Учреждением, поскольку данный зал является единственным на территории города Снежинска и находится в пользовании МБУ «Ритуал-Сервис».

Условие об оказании услуг по погребению Службой, установленное пунктом 3 раздела V Положения, не препятствует оказанию таких услуг иными хозяйствующими субъектами.

По мнению Собрания, наделение Службы нормами Положения контрольно-распорядительными функциями не ведет к нарушению части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, поскольку Положением не установлена организационно-правовая форма, в которой подлежит созданию Служба.

Также Собрание указывает, что обращений по вопросам необходимости организации органами местного самоуправления на территории Снежинского городского округа предоставления услуг по транспортировке тел умерших и погибших с места смерти в патологоанатомические отделения, в том числе в связи с отсутствием у правоохранительных органов возможности организовать такую транспортировку, в Собрание не поступало.

На основании изложенного Собрание считает, что в его действиях отсутствуют нарушения антимонопольного законодательства.

По результатам рассмотрения материалов дела Челябинским УФАС России установлено следующее.

1. 14.12.2005 Постановлением Собрания № 136 утверждено Положение. Решениями Собрания от 29.04.2009 № 53, от 10.03.2010 № 60, от 21.10.2010 № 218, от 31.03.2011 № 52, от 21.03.2013 № 14 в Положение вносились изменения.

Согласно пункту 1 раздела I Положения данный акт органа местного самоуправления регулирует отношения, связанные с погребением умерших и оказанием ритуальных услуг, и является обязательным для предприятий, учреждений и организаций всех организационно-правовых форм, а также для должностных лиц и граждан при проведении похорон и оказании ритуальных услуг на территории муниципального образования город Снежинск.

Согласно пункту 2 раздела IX Положения специализированная служба по вопросам похоронного дела в своей деятельности руководствуется федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Челябинской области, правовыми актами города Снежинска, уставом учреждения, заданием учредителя.

Пунктом 1 раздела II Положения установлено, что погребение умершего, оказание услуг по погребению и содержание кладбищ осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела города Снежинска.

На момент принятия Собранием Постановления от 14.12.2005 № 136, которым утверждено Положение, Закон о погребении действовал в редакции от 12.10.2005. Отношения, связанные с защитой конкуренции, регулировались Законом РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (в редакции от 07.03.2005). Закон ОМСУ действовал в редакции от 12.10.2005.

Согласно нормам, действующим на момент утверждения Положения, содержание мест захоронения было отнесено к вопросам местного значения городского округа (пункт 23 части 1 статьи 16 Закона ОМСУ). Законом о погребении возможность возложения на специализированную организацию полномочий по содержанию мест захоронения не была предусмотрена.

Частью 1 статьи 7 Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» Федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным наделенным функциями или правами указанных органов власти органам или организациям запрещается принимать акты и (или) совершать действия, которые ограничивают самостоятельность хозяйствующих субъектов, создают дискриминационные условия деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, если такие акты или действия имеют либо могут иметь своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов.

Поскольку возложение на специализированную службу обязанностей по содержанию мест захоронений действующим на момент утверждения Положения законодательством предусмотрено не было, установление таких норм в муниципальном правовом акте могло предоставить специализированной службе преимущества в осуществлении деятельности по содержанию кладбищ и создать необоснованные препятствия в доступе к выполнению работ (оказанию услуг) по содержанию кладбищ иным хозяйствующим субъектам, то есть создать дискриминационные условия деятельности на указанном рынке.

Таким образом, действия Собрания по включению в Положение норм, предусматривающих содержание мест захоронения специализированной службой, не соответствовали действующему на момент утверждения Положения, в том числе антимонопольному законодательству.

Положение утверждено Собранием 14.12.2005. В силу статьи 41.1 Закона о защите конкуренции дело о нарушении антимонопольного законодательства не может быть возбуждено и возбужденное дело подлежит прекращению по истечении трех лет со дня совершения

нарушения антимонопольного законодательства, а при дпящемся нарушении антимонопольного законодательства – со дня окончания нарушения или его обнаружения.

Нормы Положения, предусматривающие содержание кладбищ специализированной службой, в настоящее время являются действующими.

Согласно статье 3 Закона о погребении (здесь и далее – в действующей редакции) 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 следующие 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.

В соответствии с частью 2 статьи 25 Закона о погребении 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.

Согласно пункту 23 части 1 статьи 16 Закона ОМСУ (в действующей редакции) 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.

С 01.01.2006 по 31.12.2013 отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд, регулировались положениями Закона о размещении заказов. С 01.01.2014 указанные отношения регулируются Законом о контрактной системе (часть 1 статьи 1 Закона о контрактной системе).

Согласно статье 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – 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.

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).

Исходя из системного толкования законодательства, выполнение работ по содержанию кладбищ направлено на удовлетворение муниципальных нужд, и должно осуществляться в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе, например, посредством проведения конкурентных процедур.

Собранием на протяжении длительного периода времени не принимались меры по внесению изменений в Положение с целью приведения норм муниципального правового акта в соответствие с действующим законодательством.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Наличие в Положении норм, предусматривающих содержание кладбищ специализированной службой, ведет к установлению на территории Снежинского городского округа Челябинской области безальтернативного порядка выбора исполнителя услуг по осуществлению содержания кладбищ Снежинского городского округа, что может создать специализированной службе необоснованные преимущества в осуществлении деятельности, а также необоснованные препятствия в осуществлении деятельности иным хозяйствующим субъектам, способным конкурировать за заключение муниципального контракта в случае проведения публичных торгов, и в случае признания победителем торгов – выполнить соответствующие возмездные работы (оказать услуги).

Таким образом, бездействие Собрания, выразившееся в не приведении Положения в соответствие с требованиями действующего законодательства путем исключения из Положения норм, предусматривающих содержание кладбищ специализированной службой, может создать специализированной службе необоснованные преимущества в осуществлении деятельности, привести к устранению конкуренции при размещении муниципального заказа на выполнение работ по содержанию мест захоронений, что противоречит части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

2. Решением Собрания от 29.04.2009 № 54 утверждены Правила. Решениями Собрания от 02.09.2010 № 178, от 21.10.2010 № 219, от 26.12.2013 № 141, от 24.04.2014 № 31 в Правила вносились изменения.

В соответствии с пунктом 3.10 Правил специализированная служба осуществляет поддержание надлежащего санитарно-технического состояния модуля колумбария и прилегающей к нему территории.

Согласно пункту 4.3 Правил после признания захоронения и надмогильных сооружений бесхозными их содержание производится за счет средств местного бюджета. Обязанность по содержанию бесхозных захоронений и надмогильных сооружений в надлежащем состоянии возлагается на специализированную службу.

Пунктом 5.1 Правил на специализированную службу возложен ряд обязанностей по организации похоронного обслуживания, благоустройству мест захоронения, обеспечению надлежащего санитарного и экологического состояния кладбищ, в том числе по: уходу за зелеными насаждениями на всей территории кладбищ, их поливу и обновлению; выполнению работ по дезинфекции (дератизации) территории кладбищ, содержанию в надлежащем порядке бесхозных, братских могил, памятников и могил, находящихся под охраной государства; содержанию в исправном состоянии зданий, инженерного оборудования, территории кладбищ, их ограды, дорог, площадок и их ремонту; систематической уборке всей территории кладбищ и своевременному вывозу мусора; удалению с могил и вывозу с территории кладбищ округа засохших цветов и венков; обеспечению охраны территории кладбищ и общественного порядка на них.

На момент принятия Собранием Решения от 29.04.2009 № 54, которым утверждены Правила, Закон о погребении действовал в редакции от 30.12.2008. Отношения, связанные с защитой конкуренции, регулировались Законом о защите конкуренции в редакции от

08.11.2008. Закон ОМСУ действовал в редакции от 25.12.2008. Отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений, регулировались Федеральным законом 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) в редакции от 30.12.2008.

Согласно нормам, действующим на момент утверждения Правил, содержание мест захоронения было отнесено к вопросам местного значения городского округа (пункт 23 части 1 статьи 16 Закона ОМСУ). Законом о погребении возможность возложения на специализированную организацию полномочий по содержанию мест захоронения не была предусмотрена.

В соответствии со статьей 1 Закона о размещении заказов указанный Федеральный закон регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд.

Частью 2 статьи 3 Закона о размещении заказов установлено, 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.

Выполнение работ по содержанию кладбищ является функциональной задачей органа местного самоуправления, обеспечивает интересы неопределенного круга лиц, осуществляется за счет средств местного бюджета, то есть налицо наличие всех квалифицирующих признаков муниципальных нужд.

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.

Следовательно, применение Закона о размещении заказов является обязательным условием при использовании средств местного бюджета, которые направляются на оплату работ для муниципальных нужд.

Установленные в Правилах нормы, предусматривающие предоставление прав и возложение обязанностей на специализированную службу по выполнению работ (услуг) по содержанию мест захоронений, в том числе бесхозных могил и надгробий, за счет средств местного бюджета, направлены на обеспечение потребностей муниципального образования в услугах, необходимых для решения вопросов местного значения, функций и полномочий органов местного самоуправления. Следовательно, оказание данных услуг необходимо для муниципальных нужд и выбор хозяйствующего субъекта, оказывающего данные услуги, должен был производиться в соответствии с Законом о размещении заказов.

Включение Собранием в Правила норм, предусматривающих выполнение работ (оказание услуг) по содержанию кладбищ специализированной службой, ведет к установлению на территории Снежинского городского округа Челябинской области безальтернативного порядка осуществления содержания кладбищ Снежинского городского округа, что может создать специализированной службе необоснованные преимущества осуществления деятельности за счет средств местного бюджета, а также необоснованные препятствия осуществлению деятельности иным 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).

Правила утверждены Собранием 29.04.2009. В силу статьи 41.1 Закона о защите конкуренции дело о нарушении антимонопольного законодательства не может быть возбуждено и возбужденное дело подлежит прекращению по истечении трех лет со дня совершения нарушения антимонопольного законодательства, а при наличии нарушения антимонопольного законодательства – со дня окончания нарушения или его обнаружения. Таким образом, срок давности для возбуждения и рассмотрения дела о нарушении Собранием части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции по факту утверждения противоречащих антимонопольному законодательству норм муниципального правового акта истек 29.04.2012.

Однако нормы Правил, предусматривающие выполнение работ (оказание услуг) по содержанию кладбищ специализированной службой, в настоящее время являются действующими.

Исходя из системного толкования действующего в настоящее время законодательства, выполнение работ по содержанию кладбищ должно осуществляться в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе, например, посредством проведения конкурентных процедур.

Таким образом, бездействие Собрания, выразившееся в не приведении Правил в соответствие с требованиями действующего законодательства путем исключения из них норм, предусматривающих содержание мест захоронений специализированной службой, может создать специализированной службе необоснованные преимущества в осуществлении деятельности, привести к устранению конкуренции при размещении муниципального заказа на выполнение работ по содержанию мест захоронений, что противоречит части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

3. Пунктом 1.2 Правил установлено, что кладбища и колумбарии передаются на праве хозяйственного ведения, оперативного управления либо аренды специализированной службе. При этом пунктом 2 раздела I Положения установлено, что все кладбища города Снежинска и находящиеся на них колумбарии являются общественными и находятся в ведении Администрации.

Согласно частям 1, 4 статьи 18 Закона о погребении общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления, порядок деятельности общественных кладбищ определяется органами местного самоуправления. Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого-либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, действующим законодательством не предусмотрена.

Согласно пункту 1.3 Правил к полномочиям специализированной организации отнесено ведение книги регистрации захоронений, книги регистрации установки надгробий, регистрация захоронений. Пунктом 2.4 Правил установлены функции специализированной службы по контролю за установкой надгробных сооружений. При этом специализированная служба наделяется правом на снос сооружений, самовольно установленных за пределами земельного участка.

Согласно пункту 2.5 Правил все работы на кладбищах, связанные с установкой надмогильных сооружений, производятся на основании удостоверения о захоронении, выдаваемого специализированной службой, с последующей обязательной регистрацией в книге регистрации надгробий у администрации кладбища. При этом согласно пояснениям Собрания функции администрации кладбища выполняет Учреждение, являющееся специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Пунктом 2.6 Правил установлено, что граждане, юридические лица, индивидуальные предприниматели, планирующие осуществить установку надмогильных сооружений, должны письменно проинформировать администрацию кладбища о начале и окончании работ. Информирование осуществляется посредством подачи уведомления в двух экземплярах. Специализированная служба обязана обеспечить указанных лиц бланками уведомлений установленной формы.

В соответствии с пунктом 3.1 Правил захоронение умершего производится в соответствии с санитарными и экологическими требованиями не ранее, чем через 24 часа после наступления смерти, при предъявлении свидетельства о смерти, после оформления заказа на организацию похорон и удостоверения о захоронении. При этом пунктом 3.2 Правил установлено, что оформление заказов на захоронение производится специализированной службой.

Согласно пункту 3.3 Правил отвод земельных участков для захоронения на кладбище производится администрацией кладбища на

основании оформленных заказов и удостоверений о захоронении. Пунктами 3.5-3.7, 3.11 Правил специализированная организация наделена функциями по согласованию и выдаче разрешений на производство захоронений в существующую или родственную могилу, родственную нишу, на свободном месте родственного участка.

Из положений пункта 3.9 Правил следует, что регистрация и перерегистрация захоронений, а также ведение книги регистрации захоронений осуществляется специализированной организацией.

Пунктом 4.2 Правил специализированная служба наделена полномочиями по установлению и признанию могил бесхозными.

В соответствии с пунктом 6.4 Правил осуществление коммерческой деятельности на территории кладбищ возможно только в местах, специально отведенных для этого специализированной службой.

Анализ указанных положений Правил, определяющих функции, полномочия и обязанности специализированной службы, позволяет прийти к выводу о том, что специализированная служба наделена исполнительно-распорядительными и контрольными функциями органа местного самоуправления.

Согласно пункту 23 части 1 статьи 16 Закона ОМСУ вопросы, связанные с организацией ритуальных услуг и содержанием мест захоронения, прямо отнесены к вопросам местного значения городского округа. При этом 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 Закона 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.

В соответствии со статьей 6 БК РФ муниципальное задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания муниципальных услуг (выполнения работ).

Финансовое обеспечение выполнения муниципального задания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, рассчитанных с учетом нормативных затрат на оказание ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного (муниципального) имущества (часть 1 статьи 78.1 БК РФ).

В силу статьи 69.1 БК РФ к бюджетным ассигнованиям на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) относятся, в том числе, ассигнования на предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на финансовое обеспечение выполнения ими муниципального задания.

В силу пункта 2 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон о предоставлении услуг) муниципальной услугой признается предоставляемая органом местного самоуправления деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Законом ОМСУ и уставами муниципальных образований.

Пунктом 3 статьи 2 Закона о предоставлении услуг определено, что заявителем является физическое или юридическое лицо (за исключением государственных органов и их территориальных органов, органов государственных внебюджетных фондов и их территориальных органов, органов местного самоуправления) либо их уполномоченные представители, обратившиеся в орган, предоставляющий государственные услуги, или в орган, предоставляющий муниципальные услуги с запросом о предоставлении государственной или муниципальной услуги, выраженным в устной, письменной или электронной форме.

С учетом изложенного, получателем (приобретателем) муниципальных услуг (работ) бюджетного учреждения являются физические лица (граждане) и юридические лица.

Исходя из системного толкования вышеизложенных норм БК РФ, Закона ОМСУ, Закона о НКО, Закона о предоставлении услуг, можно прийти к выводу, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные бюджетные учреждения для оказания (выполнения) физическим и юридическим лицам муниципальных услуг (работ) в определенных сферах.

При этом создание органом местного самоуправления муниципального бюджетного учреждения и предоставление ему полномочия осуществлять решение иных вопросов, установленных статьей 16 Закона ОМСУ, является прямым нарушением положений статьи 2 Закона ОМСУ и части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Делегирование органом местного самоуправления вопросов местного значения, поименованных в статье 16 Закона ОМСУ, относящихся к потребностям муниципального образования, недопустимо в соответствии с действующим законодательством.

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».

Следует отметить, что 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.).

Наличие в Правилах условий о передаче в хозяйственное ведение специализированной организации общественных кладбищ и наделении ее функциями органа местного самоуправления в части осуществления исполнительно-распорядительных и контрольных функций ведет к совмещению функций органа местного самоуправления и хозяйствующего субъекта и противоречит части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, бездействие Собраний, выразившееся в не приведении Правил в соответствие с требованиями действующего законодательства путем исключения из Правил норм, предусматривающих передачу в хозяйственное ведение специализированной службе общественных кладбищ и наделение ее функциями органа местного самоуправления в части осуществления исполнительно-распорядительных и контрольных функций противоречит части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Доводы Собраний о том, что Положением и Правилами не устанавливается организационно-правовая форма специализированной

службы по вопросам похоронного дела, в связи с чем нормы указанных актов сами по себе не приводят к совмещению Службой функций органа местного самоуправления и функций хозяйствующего субъекта, не могут быть приняты Комиссией во внимание в силу следующего.

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, Служба, независимо от ее организационно-правовой формы, осуществляет возмездную деятельность по оказанию ритуальных услуг на территории муниципального образования, то есть является участником соответствующего рынка. Исходя из изложенного, Служба является хозяйствующим субъектом, наделение которого функциями органа местного самоуправления запрещено положениями части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного, Комиссия приходит к выводу об отсутствии предусмотренных частью 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции оснований для прекращения рассмотрения дела в отношении Собрания депутатов города Снежинска Челябинской области по частям 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Поскольку на момент принятия настоящего решения Положение и Правила являются действующими, Комиссия Челябинского УФАС России считает необходимым выдать Собранию депутатов города Снежинска Челябинской области предписание об изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство, путем принятия решения о внесении изменений в Положение и Правила в части исключения норм, нарушающих положения частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

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 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции бездействие Собрания депутатов города Снежинска Челябинской области, выразившееся в не приведении Положения в соответствие с требованиями действующего законодательства путем исключения из Положения норм, предусматривающих содержание мест захоронений специализированной службой по вопросам похоронного дела, что может создать специализированной службе необоснованные преимущества в осуществлении деятельности, привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции при размещении муниципального заказа на выполнение работ по содержанию мест захоронений.
2. Признать нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции бездействие Собрания депутатов города Снежинска Челябинской области, выразившееся в не приведении Правил в соответствие с требованиями действующего законодательства путем исключения из Правил норм, предусматривающих содержание мест захоронений, в том числе бесхозных могил и надгробий, специализированной службой за счет средств местного бюджета, что может создать специализированной службе необоснованные преимущества в осуществлении деятельности, привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции при размещении муниципального заказа на выполнение работ по содержанию мест захоронений.
3. Признать нарушением части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции бездействие Собрания депутатов города Снежинска Челябинской области, выразившееся в не приведении Правил в соответствие с требованиями действующего законодательства путем исключения из Правил норм, предусматривающих передачу в хозяйственное ведение специализированной службе общественных кладбищ и наделение ее функциями органа местного самоуправления в части осуществления исполнительно-распорядительных и контрольных функций, что ведет к совмещению специализированной службой функций хозяйствующего субъекта и функций органа местного самоуправления.
4. Выдать Собранию депутатов города Снежинска Челябинской области предписание об изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство, путем принятия решения о внесении изменений в Положение и Правила в части исключения норм, нарушающих положения частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.
5. Передать соответствующему должностному лицу Челябинского УФАС России материалы настоящего дела для рассмотрения вопроса о возбуждении административного производства по выявленным признакам административного правонарушения.
6. Иные меры по устранению последствий нарушения антимонопольного законодательства, а также по обеспечению конкуренции не принимать ввиду отсутствия оснований для их принятия.

Члены Комиссии <...>

<...>

<...>

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

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 12-07/15 об изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство

«11» июня 2015 года

г. Челябинск, пр. Ленина, д. 59

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 Челябинского УФАС России;

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

<...> - ведущий специалист-эксперт отдела контроля торгов и органов власти Челябинского УФАС России, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), на основании своего решения от 11 июня 2015 года по делу № 12-07/15 о нарушении Собранием депутатов Снежинского городского округа Челябинской области (456770, ул. Свердлова, д. 24, г. Снежинск, Челябинская область) части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

- Собранию депутатов Снежинского городского округа Челябинской области (далее – Собрание) в срок до 30 июля 2015 года прекратить нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, путем исключения из пункта 1 раздела I Положения об организации похоронного дела в муниципальном образовании «Город Снежинск», утвержденного Постановлением Собрания от 14.12.2005 № 136 (далее – Положение), указания на осуществление содержания кладбищ специализированной службой по вопросам похоронного дела города Снежинска (далее – специализированная служба).
- Собранию в срок до 30 июля 2015 года прекратить нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, путем приведения положений пунктов 3.10, 4.3, 5.1 Правил работы и содержания кладбищ на территории Снежинского городского округа, утвержденных Решением Собрания от 29.04.2009 № 54 (далее – Правила), в соответствии с требованиями действующего законодательства, а именно:
  - исключения из пункта 3.10 Правил положений об осуществлении поддержания надлежащего санитарно-технического состояния модуля и прилегающей территории колумбария специализированной службой, а также о выполнении данных работ специализированной службой на основании договоров с лицами, взявшими на себя обязанность осуществить погребение умершего;
  - исключения из пункта 4.3 Правил положений, предусматривающих содержание бесхозных захоронений и надмогильных сооружений в надлежащем состоянии за счет средств местного бюджета специализированной службой;
  - исключения из пункта 5.1 Правил положений, предусматривающих осуществление специализированной службой благоустройства мест захоронения, обеспечение надлежащего санитарного и экологического состояния кладбищ, включая уход за зелеными насаждениями на всей территории кладбищ, их полив и обновление; выполнение работ по дезинфекции (дератизации) территории кладбищ; содержание в надлежащем порядке бесхозных, братских могил, памятников и могил, находящихся под охраной государства; содержание в исправном состоянии зданий, инженерного оборудования, территории кладбищ, их ограды, дорог, площадок и их ремонт; уборку всей территории кладбищ и вывоз мусора; удаление с могил и вывоз с территории кладбищ округа засохших цветов и венков; обеспечение охраны территории кладбищ и общественного порядка на них.
- Собранию в срок до 30 июля 2015 года прекратить нарушение части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции путем приведения положений пунктов 1.2, 1.3, 2.4, 2.5, 2.6, 3.2, 3.5, 3.6, 3.7, 3.9, 3.11, 4.2, 6.4 Правил в соответствии с требованиями действующего законодательства, а именно:
  - исключить из пункта 1.2 Правил положения, предусматривающие передачу кладбищ и колумбариев специализированной службе на праве хозяйственного ведения, оперативного управления, аренды;
  - исключить из пункта 1.3 Правил положений, предусматривающие выполнение специализированной службой функций по регистрации захоронений, установки надгробий;
  - исключить из пункта 2.4 Правил положения, предусматривающие осуществление специализированной службой функций по контролю за установкой надгробных сооружений и сносу сооружений, самовольно установленных за пределами земельного участка;
  - исключить из пункта 2.5 Правил положения, предусматривающие выдачу удостоверений о захоронении специализированной службой;
  - исключить из пункта 2.6 Правил положения, предусматривающие обеспечение граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, планирующих осуществить установку надмогильных сооружений, специализированной службой;
  - исключить из пункта 3.2 Правил положения, предусматривающие оформление заказов на захоронение и подготовку могил специализированной службой;
  - исключить из пунктов 3.5–3.7, 3.11 Правил положения, предусматривающие наделение специализированной службы функциями по согласованию и выдаче разрешений на производство захоронений в существующую или родственную могилу, родственную нишу, на свободном месте родственного участка;
  - исключить из пункта 3.9 Правил положения, предусматривающие наделение специализированной службы функциями по регистрации и перерегистрации захоронений, а также ведению книги регистрации захоронений;
  - исключить из пункта 4.2 Правил положения, предусматривающие наделение специализированной службы функциями по признанию захоронений бесхозными;
  - исключить из пункта 6.4 Правил положения, предусматривающие определение специализированной службой мест на территории кладбищ для осуществления коммерческой деятельности иными лицами.
- Собранию в срок до 07 августа 2015 года представить в Челябинское УФАС России доказательства исполнения настоящего предписания, а именно: копии актов о внесении изменений в Положение и Правила с приложением документов, подтверждающих опубликование данных актов в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов Снежинского городского округа Челябинской области.

Документы, представленные в доказательство исполнения предписания, должны быть заверены печатью организации и подписью должностного лица, прошиты и пронумерованы, представлены с сопроводительным письмом и описью документов.

Председатель Комиссии

<...>

Члены Комиссии:

<...>

<...>

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

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

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.

