

Главе Администрации
муниципального

образования Сосновоборский
городской округ Ленинградской
области

Исх. от 18.05.2016 №04-19-19

.....

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о прекращении дела об административном
правонарушении №19

18.05.2016

г. Санкт-Петербург

Я, Заместитель руководителя Ленинградского УФАС России — Журавлев Алексей Александрович, рассмотрев материалы дела об административном правонарушении № 19, возбужденного в отношении должностного лица — Главы Администрации муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области (паспорт, зарегистрирован по адресу:, дата рождения, место рождения).

УСТАНОВИЛ:

Дело о нарушении антимонопольного законодательства было возбуждено Управлением Федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области (далее по тексту – Ленинградское УФАС России) в результате обнаружения признаков нарушения антимонопольного законодательства при рассмотрении обращения индивидуального предпринимателя Михно Игоря Павловича.

Ленинградским УФАС России было установлено, что на территории Сосновоборского городского округа функции специализированной организации по вопросам похоронного дела, совмещая функции органов местного самоуправления ранее осуществляло Сосновоборское муниципальное унитарное предприятие «Эзра». После того, как Ленинградское УФАС России вынесло решение, в соответствии с которым администрация была признана нарушившей

часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции путем наделения хозяйствующего субъекта – СМУП «Эзра» функциями органа местного самоуправления, администрацией МО Сосновоборского городского округа ЛО принято решение о реорганизации Сосновоборского муниципального унитарного предприятия «Эзра» в Муниципальное бюджетное учреждение «Эзра». Вместе с тем, при преобразовании хозяйствующего субъекта в бюджетное учреждение, основной функцией которого предполагалось сделать функции специализированной службы по вопросам похоронного дела к основной деятельности учреждения также были отнесены следующие виды деятельности: транспортировка тел умерших (погибших) из внебольничных мест в морг, содержание мест захоронений умерших (погибших), не имеющих супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего, содержание и благоустройство мест захоронений. По мнению заявителя, отнесение перечисленных видов деятельности к деятельности учреждения не только противоречит требованиям статьи 29 Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле", но и требованиям антимонопольного законодательства, поскольку перечисленные виды относятся к конкурентным видам деятельности, в частности, аналогичные работы, выполнял в 2014 году ИП Михно И. П.

Должностным лицом Ленинградского УФАС России установлено.

Постановлением администрации муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области от 29.09.2014 № 2282 органом местного самоуправления принято решение реорганизовать Сосновоборское муниципальное унитарное предприятие «Эзра» путем преобразования в Сосновоборское муниципальное бюджетное учреждение «Эзра».

Согласно пункту 2.1. Постановления № 2282 от 29.09.2014 г. основной целью деятельности создаваемого учреждения является обеспечение надлежащего уровня оказания ритуальных услуг и содержание мест захоронения на территории муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области.

Постановлением от 23.12.2014 г. № 3061 администрацией был утвержден Устав Сосновоборского муниципального бюджетного учреждения «Эзра».

Согласно пункту 2.1. Устава учреждение создано в целях обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления в сферах деятельности, определенными Федеральным законом от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле".

В соответствии с пунктом 2.3. Устава для выполнения указанных целей учреждение осуществляет следующие виды основной деятельности:

- выполнение функций специализированной службы по вопросам похоронного дела;

- выделение места для захоронения на общественном кладбище, ведение книги регистрации захоронений, оформление паспорта о захоронении, внесение изменений и дополнений в паспорт о захоронении, выдача разрешений на захоронение и т.д.;

- выдача разрешения на проезд автотранспорта с целью установки надмогильных сооружений;
- транспортировка тел умерших (погибших) из внебольничных мест в морг;
- содержание мест захоронения умерших (погибших), не имеющих супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего;
- захоронение невостребованных трупов и захоронение умерших по гарантированному перечню;
- контроль за соблюдением санитарных норм при захоронении умерших (погибших), регистрация факта захоронения;
- обеспечение необходимыми предметами для захоронений по гарантированному перечню;
- содержание и благоустройство мест захоронения (общественных кладбищ, воинских, мемориальных комплексов).

В соответствии с частью 1 статьи 9.2. Федерального закона от 12.01.1996 N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" 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.

Из вышеизложенного определения следует следующее:

1. Бюджетное учреждение это некоммерческая организация;
2. Может создаваться муниципальным образованием;
3. Создается для выполнения работ в строго определенных целях, а именно, в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов местного самоуправления в определенных сферах.

Из структурных элементов понятия бюджетного учреждения следует, что под учреждением понимается некоммерческая организация, созданная муниципальным образованием для выполнения только таких работ, которые сделают возможным исполнение полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных действующим законодательством в конкретной сфере общественной жизни.

Следовательно, вопрос создания бюджетного учреждения должен решаться органом местного самоуправления в каждом конкретном случае с учетом видов и характера работ, которые планируется возложить на учреждение, а также конкретных полномочий органов местного самоуправления, реализация которых

будет достигнута путем выполнения бюджетным учреждением тех ли иных работ. Таким образом, орган местного самоуправления не только не во всех случаях имеет право создать бюджетное учреждение, но и, создавая, такое учреждение, не любые работы можно прописать в его уставе в качестве основной деятельности.

В соответствии с частью 1 статьи 29 Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые в соответствии с настоящим Федеральным законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших.

Как видно федеральным законом предусматривается возможность для органов местного самоуправления создать специализированную службу. Вместе с тем, закон прямо возлагает на такую службу только обязанность по погребению умерших.

В соответствии с частью 2 статьи 9.2. Федерального закона от 12.01.1996 N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными в соответствии с федеральными законами.

Таким образом, решая вопрос о создании муниципального бюджетного учреждения, орган местного самоуправления вправе создать специализированную службу по вопросам похоронного дела в форме бюджетного учреждения, вместе с тем, в качестве вида деятельности, а также вида работ, для которых создается такое учреждение, может быть заявлено только погребение умерших.

Следовательно, чтобы разрешить вопрос о правомерности включения в Устав бюджетного учреждения таких видов деятельности как:

- транспортировка тел умерших (погибших) из внебольничных мест в морг;
- содержание мест захоронения умерших (погибших), не имеющих супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего;
- содержание и благоустройство мест захоронения (общественных кладбищ, воинских, мемориальных комплексов),

необходимо проверить предусмотрено ли выполнение соответствующих работ федеральными законами, которые могут быть возложены именно на бюджетные учреждения в той или иной сфере и в целях реализации каких полномочий органа местного самоуправления указанные виды работ возложены на учреждение.

Перечень вопросов местного значения городского округа закреплен в статье 16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В соответствии с пунктом 23 части 1 статьи 16 Закона о местном самоуправлении к вопросам местного значения городского округа относится организация

ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Следует отметить, что данные вопросы местного значения являются не только разными по своей сути и характеру, исключая взаимозаменяемость, но и предполагают различный подход органа местного самоуправления к их решению. Так, под организацией ритуальных услуг понимается процесс налаживания оказания ритуальных услуг. Ритуальные услуги в основной массе обеспечиваются потребностями конкретных физических лиц, а не потребностями органа местного самоуправления. Иными словами, потребителями ритуальных услуг являются непосредственно граждане, которые обращаются за предоставлением услуги в целях погребения умерших родственников. Напротив, под содержанием мест захоронений понимается комплекс мероприятий по уходу за территорией кладбища, направленных на безопасную эксплуатацию мест захоронений, включающей уборку, очистку территории и расположенных на ней объектов. Данное обстоятельство также следует из части 1 статьи 17 Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" в которой указано, что деятельность на местах погребения осуществляется в соответствии с санитарными и экологическими требованиями и правилами содержания мест погребения, устанавливаемыми органами местного самоуправления. Поскольку места погребения в зависимости от принадлежности могут быть только государственные либо муниципальные, как указано в части 2 статьи 15 указанного выше закона, то содержание места захоронения является непосредственно нуждой органа местного самоуправления.

Таким образом, если для решения вопроса местного значения по организации ритуальных услуг органу местного самоуправления достаточно создать условия для их функционирования, то содержание мест захоронения должен решаться органом местного самоуправления самостоятельно с учетом предоставленных ему полномочий.

В целях решения вопросов местного значения Законом о местном самоуправлении органу местного самоуправления делегированы властные полномочия, под которыми понимаются предусмотренное действующим законодательством право органа местного самоуправления совершать какие-либо действия в той или иной области.

Пунктом 3 части 1 статьи 17 Закона о местном самоуправлении предусмотрено, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления городских округов обладают полномочием по созданию муниципальных предприятий и учреждений, осуществление финансового обеспечения деятельности муниципальных казенных учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

Из вышеизложенного следует, чтобы решить вопрос местного значения по организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения орган местного самоуправления вправе применить два предусмотренных законом способа: создать муниципальное предприятие или учреждение, либо осуществить закупки соответствующих работ, услуг в целях обеспечения муниципальных нужд в соответствии с требованиями Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд". При этом следует отметить, что каждый из предусмотренных способов решения вопросов местного значения соответствует конкретному характеру решаемых вопросов. Так, например, организация ритуальных услуг как вопрос местного значения может быть решен только двумя способами:

1. Путем создания муниципального предприятия либо учреждения, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом от 12.01.1996 N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях", а также Федеральным законом от 14.11.2002 N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях", то есть в строго определенных случаях.

2. Путем создания условий для функционирования рынка ритуальных услуг в целом, и как следствие, деятельность коммерческих предприятий на этом товарном рынке.

Следовательно, организация ритуальных услуг как вопрос местного значения не может быть реализован органом местного самоуправления посредством осуществления закупок в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", поскольку сами ритуальные услуги не являются нуждами местного самоуправления.

Как было указано выше, бюджетное учреждение создается в строго определенных случаях, а именно для выполнения работ в целях реализации именно полномочий органов местного самоуправления, а не для решения вопросов местного значения.

Поскольку полномочия органов местного самоуправления закреплены в статье 17 Закона о местном самоуправлении, таким образом, бюджетное учреждение не может быть создано для реализации полномочия органа местного самоуправления по созданию бюджетного учреждения, то есть бюджетное учреждение не может быть создано только в силу того, что в статье 17 рассматриваемого закона закреплено соответствующее полномочие по его созданию у органа местного самоуправления.

В силу части 1 статьи 29 Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" к полномочиям органа местного самоуправления отнесено только создание специализированной службы по вопросам похоронного дела на которую могут быть возложены только работы по погребению умерших.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" настоящий Федеральный закон определяет погребение 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).

Таким образом, Федеральный закон от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" не возлагает на бюджетное учреждение, как

специализированную службу, возможность выполнения таких работ как:

- транспортировка тел умерших (погибших) из внебольничных мест в морг;
- содержание мест захоронения умерших (погибших), не имеющих супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего;
- содержание и благоустройство мест захоронения (общественных кладбищ, воинских, мемориальных комплексов).

Поскольку перечисленные виды работ составляют муниципальную нужду и являются одними из функций муниципальных органов, что соответствует части 13 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", учитывая характер перечисленных работ, они могут быть решены только путем осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд за счет соответствующего бюджета муниципального образования.

Следует также отметить, что перечисленные выше виды работ относятся к конкурентным видам и образуют товарный рынок, поскольку деятельностью по содержанию и благоустройству мест захоронения в 2014 году осуществлял ИП Михно И. П.

В рамках дела было представлено соглашение о предоставлении субсидии Сосновоборскому муниципальному бюджетному учреждению «Эзра», из которого вытекает, что учреждению была представлена субсидия, в том числе на выполнение работ по содержанию мест захоронения. Таким образом, денежные средства, выделяемые бюджетному учреждению на виды работ, которые в силу действующего законодательства бюджетное учреждение выполнять не может, распределяются не на основе публичных процедур, вследствие чего устраняется конкуренция на рынке услуг по содержанию и благоустройству территорий, а также услуг по транспортировке тел умерших.

Частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» установлен запрет федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

При указанных обстоятельствах, Комиссия пришла к выводу о наличии в действиях Администрации муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области факта нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в утверждении и включении в Устав Сосновоборского муниципального унитарного предприятия «Эзра» в пункт 2.3. таких видов основной деятельности, как: транспортировка тел умерших (погибших) из внебольничных мест в морг; содержание мест захоронения

умерших (погибших), не имеющих супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего; содержание и благоустройство мест захоронения (общественных кладбищ, воинских, мемориальных комплексов), выполнение которых не может быть возложена на бюджетное учреждение в силу требований Федерального закон от 12.01.1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле", и которые приводят к устранению конкуренции на рынке услуг по содержанию и благоустройству мест захоронений, и услуг по транспортировке тел умерших из внебольничных мест в морг.

По результатам рассмотрения дела, Решением Комиссии Ленинградского УФАС России от 04.06.2015 № Р/04/548 было установлено нарушение Администрацией части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 1.2. статьи 28.1 Кодекса об административном правонарушении Российской Федерации (далее – КоАП) поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.9, 14.31, 14.31.1 - 14.33, является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

В связи с изложенным, в отношении Главы Администрации муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области (далее – Глава администрации) было возбуждено дело об административном правонарушении №19 по части 1 статьи 14.9 КоАП, предусматривающей ответственность за действия (бездействие) должностных лиц органов местного самоуправления, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным [ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ](#) Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности.

При составлении протокола об административном правонарушении от 11.05.2016 ПР/04/19 стали известны следующие обстоятельства, на момент совершения административного правонарушения, а именно 23.12.2014 Главой администрации было другое физическое лицо, что подтверждено Распоряжением от 16.12.2014 №94-к, Решением Совета депутатов муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области (второй созыв) №32 от 27.11.2014, о назначении на должность Главы администрации муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области Из чего следует, что состав административного правонарушения отсутствует.

В соответствии со статьей 28.9 и 24.5 КоАП РФ при наличии хотя бы одного из обстоятельств, перечисленных в статье 24.5 КоАП орган в производстве которого находится дело об административном правонарушении, выносит постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении. В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 24.5 КоАП производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в случае отсутствия события административного правонарушения.

На основании вышеизложенного руководствуясь [статьями 24.5](#) и [частью 6 статьи 28.7](#) КоАП,

ПОСТАНОВИЛ:

Производство по делу об административном правонарушении № 19, возбужденного в отношении по признакам нарушения части 1 статьи 14.9 КоАП прекратить в связи с отсутствием состава административного правонарушения (п.2 ч.1 ст. 24.5 КоАП РФ).

В соответствии с [пунктом 3 части 1, части 3 статьи 30.1](#) и [статьей 30.3](#) КоАП постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом в отношении юридического лица, может быть обжаловано в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в арбитражный суд в течение 10 дней со дня вручения или получения копии постановления.

Согласно [части 1 статьи 31.1](#) КоАП постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано.

Заместитель руководителя управления

А.А. Журавлев