

РЕШЕНИЕ

г. Архангельск

Резолютивная часть решения оглашена 01 октября 2014 года

В полном объеме решение изготовлено 15 октября 2014 года

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

Председатель	-	Бугаев Д.В.	Руководитель Архангельского УФАС России
Член комиссии	-	Нестеренко Е.В.	Начальник отдела контроля органов власти Архангельского УФАС России
Член комиссии	-	Красильникова Е.И.	Главный специалист – эксперт отдела контроля органов власти Архангельского УФАС России
Член комиссии	-	Шахов А.Ю.	Главный специалист – эксперт отдела контроля органов власти Архангельского УФАС России

рассмотрев дело № 18-14 по признакам нарушения администрацией МО «Город Коряжма» и городской Думой МО «Город Коряжма» части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (после объявленного 25.09.2014 в заседании комиссии по указанному делу на основании статьи 46 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» перерыва до 14 часов 00 минут 01.10.2014),

УСТАНОВИЛА:

В Архангельское УФАС России поступило заявление <...> по вопросу правомерности действий администрации МО «Город Коряжма» при распределении в 2014 году субсидий на возмещение затрат по содержанию городского кладбища в связи с определением в 2014 году согласно Порядку предоставления субсидий, утвержденному постановлением администрации МО «Город Коряжма» от 30.12.2013 № 2378, конкретного получателя соответствующих бюджетных средств (МУП «Коряжемское бюро ритуальных услуг») без проведения каких либо предварительных публичных процедур.

Обстоятельства, установленные при рассмотрении данного заявления, послужили основанием для возбуждения 03.06.2014 в отношении администрации МО «Город

Коряжма» дела по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 ФЗ «О защите конкуренции», предусматривающей запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия органов местного самоуправления.

В качестве заявителя к участию в деле привлечена <...>. В качестве заинтересованных лиц были привлечены МУП «Коряжемское бюро ритуальных услуг» и городская Дума МО «Город Коряжма».

В последующем, определением Архангельского УФАС России от 14.08.2014 городская Дума МО «Город Коряжма» была привлечена к участию в деле № 18-14 в качестве второго ответчика, поскольку было установлено, что определение в 2014 году конкретного получателя бюджетных средств на содержание городского кладбища явилось следствием действий как администрации МО «Город Коряжма», так и городской Думы МО «Город Коряжма».

В рамках рассмотрения дела № 18-14 были представлены следующие пояснения.

Администрация МО «Город Коряжма» не согласилась с вменяемым нарушением, указав, что согласно пункту 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения относятся к вопросам местного значения городского округа.

В соответствии с частью 4 статьи 51 данного закона муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

Коряжемское городское кладбище находится в собственности МО «Город Коряжма» и закреплено на праве хозяйственного ведения за МУП «Коряжемское бюро ритуальных услуг» в целях обеспечения санитарного благополучия населения. Указанное предприятие несет бремя его содержания.

Статьей 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров (за исключением подакцизных товаров, кроме автомобилей легковых и мотоциклов), выполнением работ, оказанием услуг.

Предоставление субсидий из бюджета – отдельная самостоятельная форма предоставления бюджетных средств, не связанная с оплатой товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по муниципальным контрактам, заключаемым в соответствии с требованиями Федерального закона от 05.04.2013 № 44 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Целью выделения бюджетных средств МУП «Коряжемское бюро ритуальных услуг» является оказание финансовой помощи данному юридическому лицу ввиду

отсутствия у него собственных финансовых возможностей для содержания городского кладбища.

Таким образом, МУП «Коряжемское бюро ритуальных услуг» является муниципальным унитарным предприятием, созданным для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения МО «Город Коряжма».

Кроме того, МУП «Коряжемское бюро ритуальных услуг» присвоен статус специализированной службы по вопросам похоронного дела на территории МО «Город Коряжма» в целях реализации гарантий, предусмотренных Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле».

Дополнительно, администрации МО «Город Коряжма» указала на Положение о порядке организации похоронного дела, эксплуатации и содержания мест погребения на территории МО «Город Коряжма», утвержденное решением городской Думы от 28.06.2004 № 391, согласно пункту 3.1.11 которого МУП «Коряжемское бюро ритуальных услуг» обеспечивает уборку территории кладбища (проездов, дорожек, мест общего пользования) от мусора и опавших листьев, уход за зелеными насаждениями, поддержание могил в хорошем состоянии, обеспечивает культуру обслуживания, предоставляет гражданам напрокат инвентарь для ухода за могилами.

Таким образом, по мнению администрации МО «Город Коряжма», именно нормативным правовым актом представительного органа местного самоуправления – городской Думой МО «Город Коряжма» изначально определено конкретное юридическое лицо, осуществляющее функции по содержанию городского кладбища.

Городская Дума МО «Город Коряжма» поддержала вышеуказанную позицию, добавив, что ее действия по возложению на МУП «Коряжемское бюро ритуальных услуг» обязанности по содержанию городского кладбища не противоречат положениям Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле».

Быкова З.И. (в дополнение к доводам, изложенным в заявлении) и МУП «Коряжемское бюро ритуальных услуг» пояснений не представили.

Дело № 18-14 рассмотрено с учетом следующего.

Решением городской Думы от 17.12.2013 № 29 был принят бюджет МО «Город Коряжма» на 2014 год.

Пунктом 15 указанного Решения предусматривалось, что в 2014 году из бюджета в порядке, установленном администрацией города, будут предоставлены субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг. Согласно пункту 15.1 такие субсидии должны предоставляться, в том числе, на возмещение затрат по содержанию городского кладбища.

Постановлением администрации МО «Город Коряжма» от 30.12.2013 № 2378 был утвержден Порядок предоставления в 2014 году субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг. В отдельной главе (глава 9) был регламентирован порядок предоставления субсидий на возмещение затрат по содержанию городского кладбища.

Так, в соответствии с пунктом 9.3 данного Порядка одним из условий предоставления субсидий на возмещение затрат по содержанию городского кладбища является содержание городского кладбища в соответствии с требованиями Положения о порядке организации похоронного дела, эксплуатации и содержания мест погребения на территории МО «Город Коряжма», принятого решением городской Думы от 28.06.2004 № 391.

При этом, пунктом 3.1.11 вышеназванного Положения установлено, что регулярную уборку территории кладбища (проездов, дорожек мест общего пользования) от мусора и опавших листьев, уход за зелеными насаждениями, поддержание могил в хорошем состоянии обеспечивает МУП «Коряжемское бюро ритуальных услуг». В соответствии с пунктом 2.3 Положения МУП «Коряжемское бюро ритуальных услуг» несет юридическую ответственность за содержание мест погребения (то есть функции по содержанию кладбища изначально были возложены на конкретное лицо городской Думой МО «Город Коряжма»).

Кроме того, пунктом 2.2. Положения о порядке организации похоронного дела, эксплуатации и содержания мест погребения на территории МО «Город Коряжма» предусмотрено, что МУП «Коряжемское бюро ритуальных услуг» является специализированной службой по вопросам похоронного дела на территории МО «Город Коряжма».

Как следствие, пунктом 9.1 Порядка предоставления в 2014 году субсидий, утвержденного постановлением администрации МО «Город Коряжма» от 30.12.2013 № 2378, установлено, что субсидии на возмещение затрат по содержанию городского кладбища предоставляются специализированным службам по вопросам похоронного дела (то есть конкретному лицу – МУП «Коряжемское бюро ритуальных услуг», поскольку предприятие является единственной специализированной службой на территории МО «Город Коряжма»).

Таким образом, в 2014 году был определен конкретный получатель бюджетных средств (МУП «Коряжемское бюро ритуальных услуг») на содержание городского кладбища, что явилось следствием действий как городской Думы МО «Город Коряжма», так и администрации МО «Город Коряжма».

В соответствии с пунктом 23 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация ритуальных услуг и содержание мест захоронений отнесены к вопросам местного значения городского округа.

Частью 2 статьи 18 данного закона установлено, что финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации).

Федерации).

Как следует из материалов дела, работы по содержанию общественного кладбища на территории МО «Город Коряжма» осуществляются за счет средств муниципального бюджета в целях удовлетворения потребностей муниципального образования и относятся к муниципальной нужде.

Необходимо отметить, что статьей 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено отнесение к бюджетным ассигнованиям ассигнований, в том числе, на:

- оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), в том числе ассигнования на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд;

- предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг.

Таким образом, бюджетный кодекс разделяет бюджетные ассигнования. Бюджетные ассигнования на предоставление субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ и услуг, и ассигнования на оплату муниципальных контрактов на поставку товаров (работ, услуг) для муниципальных нужд являются самостоятельными видами бюджетных ассигнований, каждый из которых имеет собственную цель использования. Подмена одного вида ассигнований другим не допустима, поскольку для каждого из них определен собственный порядок финансирования.

С точки зрения действующего законодательства финансирование деятельности по содержанию городского кладбища является муниципальной нуждой и возможно только посредством ассигнований на оплату муниципальных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд.

Довод о том, что бюджетные средства на содержание городского кладбища предоставляются в качестве финансовой помощи конкретному лицу в связи с закреплением этого кладбища за МУП «Коряжемское бюро ритуальных услуг», не может быть принят во внимание, поскольку согласно части 1 статьи 18 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (является актом, определяющим основы похоронного дела в Российской Федерации) общественные кладбища находятся в ведении органов местного самоуправления. Возможность передачи общественных кладбищ в ведение какого либо хозяйствующего субъекта, в том числе и обладающего статусом специализированной службы, Законом не предусмотрена (аналогичная позиция содержится в постановлении президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.09.2008 № 12027/07).

Предусматривая, что органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» возлагает на них обязанность только в части оказания слуг по

погребению умерших (часть 1 [статьи 29](#)).

Кроме того, согласно ГОСТ Р 53107-2008 «Услуги бытовые. Услуги ритуальные. Термины и определения», утвержденному 18 декабря 2008 года Приказом Федерального агентства по техническому регулированию № 516-ст, содержание мест захоронений относится к ритуальным услугам. В соответствии с действующим законодательством ритуальные услуги вправе оказывать не только специализированные, но и иные организации.

Частью 1 статьи 54 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются в соответствии с [законодательством](#) Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

По общему правилу, установленному Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (статья 24), заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные [способы](#) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы, аукционы, запрос котировок, запрос предложений.

Применение данного закона обязательно при условии использования средств бюджета (федерального, регионального или муниципального), которые направляются на оплату работ (услуг) для государственных и муниципальных нужд.

Таким образом, деятельность по содержанию общественных кладбищ является конкурентной. Указанный вывод следует также из разъяснений ФАС России, изложенных в письмах от 24.07.2009 № ПС/24493, от 30.09.2009 № АК/34001.

Отношения между администрацией МО «Город Коряжма» и получателями субсидий – организациями, осуществляющими содержание кладбища, подпадают под сферу действия законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, их нельзя квалифицировать как «субсидия» (то есть применять порядок, предусмотренный статьей 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Работы по содержанию муниципальных кладбищ являются муниципальной нуждой, финансируются за счет средств местного бюджета, должны выполняться в условиях обеспечения конкуренции, отбор хозяйствующих субъектов для выполнения данных работ должен осуществляться в порядке, установленном Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В ситуации, когда требуется проведение торгов, подразумевающих состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку

лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие участвовать в конкурентной борьбе за доступ к соответствующему товарному рынку.

Необходимо отметить, что согласно статье 2 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» унитарное предприятие является коммерческой организацией и, значит, с точки зрения антимонопольного законодательства не должно быть поставлено в более выгодные условия по сравнению с положением иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на том же товарном рынке.

При таких условиях, действия городской Думы МО «Город Коряжма» и администрации МО «Город Коряжма», результатом которых стало установление конкретного получателя бюджетных средств на содержание городского кладбища в 2014 году без проведения каких-либо публичных процедур, привели к ограничению права неопределенного круга лиц на получение муниципальных заказов по выполнению указанных работ и услуг для муниципальных нужд, финансируемых из муниципального бюджета, в то же время, создав преимущественные условия осуществления деятельности для отдельного хозяйствующего субъекта – МУП «Коряжемское бюро ритуальных услуг», в связи с обеспечением гарантированным рынком сбыта услуг по содержанию городского кладбища, что необоснованно препятствует осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, способных конкурировать за получение бюджетных денежных средств при проведении публичных процедур, и в случае признания победителями - оказывать соответствующие услуги на соответствующем товарном рынке.

Согласно части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» 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 запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Учитывая изложенное, совершив действия, которые привели к определению конкретного получателя бюджетных средств – МУП «Коряжемское бюро ритуальных услуг» на содержание городского кладбища в 2014 году без проведения каких-либо публичных процедур городская Дума МО «Город Коряжма» и администрация МО «Город Коряжма» нарушили требования части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Как следует из представленной администрацией МО «Город Коряжма» информации (письмо от 29.09.2014 № 1933), в январе, марте, апреле, мае, июне, июле, августе, сентябре 2014 года на содержание кладбища МУП «Коряжемское бюро ритуальных услуг» выделялось по 143 850 рублей.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 49 и

РЕШИЛА:

1. Признать городскую Думу МО «Город Коряжма» и администрацию МО «Город Коряжма» нарушившими часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 ФЗ «О защите конкуренции». Нарушение выразилось в совершении действий, которые привели к определению конкретного получателя бюджетных средств на содержание городского кладбища в 2014 году без проведения каких-либо публичных процедур, а именно: следствием наделения МУП «Коряжемское бюро ритуальных услуг» функциями по содержанию городского кладбища в соответствии с Положением о порядке организации похоронного дела, эксплуатации и содержании мест погребения на территории МО «Город Коряжма», которое было утверждено решением городской Думы МО «Город Коряжма» от 28.06.2004 № 391, и выделения на указанные цели бюджетных средств (субсидий) согласно решению городской Думы МО «Город Коряжма» от 17.12.2013 № 29 «О бюджете МО «Город Коряжма» на 2014 год» стало утверждение постановлением администрации МО «Город Коряжма» от 30.12.2013 № 2378 Порядка предоставления субсидий в 2014 году, согласно которому соответствующие финансовые средства на содержание городского кладбища предоставляются исключительно специализированным службам по вопросам похоронного дела (на территории МО «Город Коряжма» такой службой (единственной) является МУП «Коряжемское бюро ритуальных услуг»).

2. Выдать городской Думе МО «Город Коряжма» и администрации МО «Город Коряжма» предписание о совершении действий, направленных на устранение нарушений антимонопольного законодательства, путем внесения в муниципальные правовые акты, касающиеся организации похоронного дела на территории МО «Город Коряжма» (в части определения лица, осуществляющего функции по содержанию городского кладбища) и Порядка предоставления бюджетных средств на эти цели, изменений, которые бы позволяли проводить отбор хозяйствующих субъектов для выполнения работ по содержанию городского кладбища (в случае выделения бюджетных средств) в соответствии с требованиями Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в условиях обеспечения конкуренции.

3. Установить срок исполнения предписания до 25 декабря 2014 года. Сообщить об исполнении предписания в тот же срок.

В соответствии со статьей 52 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд.

Председатель Комиссии

Д.В. Бугаев

Члены Комиссии

Е.В. Нестеренко

Е.И. Красильникова

А.Ю. Шахов

- [reshenie_po_delu_no_18-14.doc](#)