



АРБИТРАЖНЫЙ СУД ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

664025, г. Иркутск, бульвар Гагарина, д. 70, тел. (3952)24-12-96; факс (3952) 24-15-99.

1 судебный состав по рассмотрению дел о несостоятельности (банкротстве):

ул. Дзержинского, д. 36А, 664011, Иркутск; тел. (3952) 261-709; факс: (3952) 261-761.

E-mail: info@irkutsk.arbitr.ru; <http://www.irkutsk.arbitr.ru>

Именем Российской Федерации

РЕШЕНИЕ

г. Иркутск

Дело № А19-12230/2013

« 26 » ноября 2013 года

Резолютивная часть решения объявлена в судебном заседании 19 ноября 2013 года.

Решение в полном объеме изготовлено 26 ноября 2013 года.

Арбитражный суд Иркутской области в составе судьи Шульги Н. О., при ведении протокола судебного заседания помощником судьи Акопян Е. Г., рассмотрев в судебном заседании дело по заявлению Администрации города Ангарска

к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области

3-е лицо: муниципальное бюджетное учреждение города Ангарска «Березовая роща»,
о признании недействительными решения и предписания антимонопольного органа,

при участии в судебном заседании:

от заявителя: представитель по доверенности Наумова Л. М.,

от антимонопольного органа: представитель по доверенности Молокова С. В.,

от 3-его лица: не явились, уведомлены,

установил:

администрация города Ангарска (далее по тексту – заявитель, администрация) обратилась в Арбитражный суд Иркутской области с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области (далее по тексту – антимонопольный орган, Иркутское УФАС России) о признании недействительными решения № 527 от 15.07.2013 и предписания № 144 от 15.07.2013 о прекращении нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции».

Представитель администрации в судебном заседании требования поддержала, повторив доводы, изложенные в заявлении и дополнении к нему.

Представитель Иркутского УФАС заявленные требования не признала, сославшись на законность оспариваемых актов.

Третье лицо о дате, времени и месте рассмотрения дела уведомлено надлежащим образом, своего представителя для участия в судебном заседании не направило, каких-либо пояснений на заявленные требования не представило.

Дело рассматривается по правилам главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Как следует из материалов дела, приказом № 148 от 12.04.2013 Управлением Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области по результатам рассмотрения обращения ИРОО «Антикоррупционный комитет Иркутской области» и непосредственным обнаружением признаков нарушения антимонопольного законодательства в актах и администрации города Ангарска в ходе плановой проверки администрации города Ангарска, возбуждено дело в отношении Департамента по признакам нарушений пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ в связи с принятием постановлений:

- от 13.12.2011 № 2494-г «о создании муниципального бюджетного учреждения «Березовая роща» путем изменения типа муниципального автономного учреждения «Березовая роща»;

- от 10.02.2012 № 193-г «о внесении изменений в Устав муниципального бюджетного учреждения города Ангарска «Березовая роща», утвержденный постановлением главы города Ангарска от 22.10.2009 № 1486-г (в редакции постановления администрации города Ангарска от 13.12.2011 № 2494-г)»,

предусматривающих создание бюджетных учреждений для выполнения работ, оказания услуг по благоустройству, озеленению территории муниципалитета, содержанию дорог, созданию условий для массового отдыха и организации обустройства мест массового отдыха населения, организации ритуальных услуг и содержанию мест захоронения для муниципальных нужд без осуществления процедуры размещения заказов путем проведения торгов для муниципальных нужд, что не соответствует требованием Бюджетного кодекса РФ, Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Федерального закона от 06.10.2003 № 131 -ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», создает преимущественные условия осуществления деятельности для отдельных хозяйствующих субъектов определенной организационно-правовой формы, в то время как иные хозяйствующие субъекты лишены доступа к соответствующему товарному рынку, что необоснованно препятствует осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, способных конкурировать за получение бюджетных

денежных средств при проведении публичных процедур (конкурса), и в случае признания победителями - оказывать соответствующие услуги на соответствующих товарных рынках.

По результатам рассмотрения данного дела 15 июля 2013 Комиссией Управления Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области было принято решение № 527 о признании администрации города Ангарска нарушившей пункт 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» № 135-ФЗ, в связи с принятием постановлений:

- от 13.12.2011 № 2494-г «о создании муниципального бюджетного учреждения «Березовая роща» путем изменения типа муниципального автономного учреждения «Березовая роща»;

- от 10.02.2012 № 193-г «о внесении изменений в Устав муниципального бюджетного учреждения города Ангарска «Березовая роща», утвержденный постановлением главы города Ангарска от 22.10.2009 № 1486-г (в редакции постановления администрации города Ангарска от 13.12.2011 № 2494-г),

в части, предусматривающей создание хозяйствующего субъекта: муниципального бюджетного учреждения «Березовая роща» - единственного исполнителя работ, услуг по содержанию мест захоронения для муниципальных нужд, осуществление которых не входит в исключительную компетенцию органов местного самоуправления и (или) подведомственных им учреждений, независимо от запросов заявителей, в рамках выполнения муниципального задания, финансируемого за счет бюджетных средств на основании соглашений о предоставлении субсидий,

без осуществления процедуры размещения муниципального заказа путем проведения торгов для муниципальных нужд, не соответствует требованиям Бюджетного кодекса РФ, Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ, ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ, создает преимущественные условия осуществления деятельности для отдельного хозяйствующего субъекта определенной организационно-правовой формы (МБУ города Ангарска «Березовая роща»), в связи с обеспечением гарантированным рынком сбыта услуг по содержанию мест захоронения (погребения), в то время как иные хозяйствующие субъекты лишены доступа к товарному рынку оказанию услуг по содержанию мест захоронения (погребения), 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 соответствующих товарных рынках.

На основании указанного решения Иркутским УФАС России было выдано предписание № 144 от 15.07.2013, согласно которому администрации города Ангарска предписано прекратить нарушение пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» № 135-ФЗ путем отмены в срок до 01.09.2013 актов, нарушающих антимонопольное законодательство, а именно:

- постановления от 10.02.2012 № 193-г «о внесении изменений в Устав муниципального бюджетного учреждения города Ангарска «Березовая роща», утвержденный постановлением главы города Ангарска от 22.10.2009 № 1486-г (в редакции постановления администрации города Ангарска от 13.12.2011 № 2494-г)».

А также совершить действия, направленные на обеспечение конкуренции, а именно: в срок до 1 сентября 2013 привести в соответствие с действующим законодательством Устав МБУ города Ангарска «Березовая роща», а именно: исключить из предложения первого абзаца второго пункта 1.1. Устава слова «и оказания услуг по содержанию мест погребения»; исключить из абзаца второго пункта 2.1. Устава слова «и услуг по содержанию мест погребения»; исключить абзацы 12, 13, 14, 15 из пункта 2.2. Устава. Со дня получения предписания № 144 дальнейшее выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд по содержанию мест захоронения, осуществлять по результатам проведения процедур размещения муниципального заказа 1 в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Полагая, что решение антимонопольного органа № 527 от 15.07.2013 и предписание № 144 от 15.07.2013 принятые Иркутским УФАС России с нарушением действующего законодательства, администрация обратилась в арбитражный суд с настоящим заявлением.

В своем заявлении администрация отметила, что МБУ города Ангарска «Березовая роща» в соответствии с уставом является некоммерческой организацией, не имеет целью своей деятельности извлечение прибыли, осуществляет свою деятельность на основании муниципального задания доведенного до него учредителем. МБУ города Ангарска «Березовая роща» выполняют муниципальные работы (оказывают муниципальные услуги) строго в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, Законом № 83-ФЗ, и согласно заданиям учредителя. В свою очередь, учредитель в рамках финансового обеспечения выполнения задания согласно части 4 статьи 69.2 Бюджетного кодекса РФ, предоставляет МБУ города Ангарска «Березовая роща»:

- субсидии на возмещение нормативных затрат на оказание им услуг (выполнение работ);
- субсидии на возмещение нормативных затрат на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждением учредителем или приобретенного учреждением на средства, выделенные ему учредителем на эти цели, а также на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки, в порядке, установленном администрацией города Ангарска.

Исследовав материалы дела, заслушав доводы и возражения лиц, участвующих в деле, арбитражный суд приходит к следующим выводам.

Согласно части 1 статьи 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности

В соответствии с частью 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц арбитражный суд в судебном заседании осуществляет проверку оспариваемого акта или его отдельных положений, оспариваемых решений и действий (бездействия) и устанавливает их соответствие закону или иному нормативному правовому акту, устанавливает наличие полномочий у органа или лица, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие), а также устанавливает, нарушают ли оспариваемый акт, решение и действия (бездействие) права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности

В силу части 5 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации обязанность доказывания соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, законности принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), наличия у органа или лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, решения, совершение оспариваемых действий (бездействия), а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), возлагается на орган или лицо, которые приняли акт, решение или совершили действия (бездействие).

В соответствии со статьей 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации решение о признании ненормативного правового акта недействительным принимается арбитражным судом в том случае, если арбитражный суд установит, что оспариваемый ненормативный акт не соответствует закону или иному нормативному правовому акту и нарушает права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Таким образом, для признания оспариваемого акта недействительным необходимо наличие одновременно двух условий: несоответствие его закону или иным правовым актам и нарушение им прав и охраняемых законом интересов субъектов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (в том числе, в виде возложения каких-либо обязанностей).

На основании части 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируется поддержка конкуренции. Данная конституционная гарантия реализована в законодательстве о конкуренции.

В силу статьи 22 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольный орган выполняет, в том числе следующие основные функции: обеспечивает государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления; выявляет нарушения антимонопольного законодательства, принимает меры по прекращению нарушения антимонопольного законодательства; предупреждает монополистическую деятельность, недобросовестную конкуренцию, другие нарушения антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

В соответствии со статьей 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольный орган осуществляет, в том числе, следующие полномочия: возбуждает и рассматривает дела о нарушениях антимонопольного законодательства; выдает федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным, фондам, их должностным лицам, за исключением случаев, установленных пунктом 4 настоящей части, обязательные для исполнения предписания.

Таким образом, оспариваемые акты вынесены антимонопольным органом в пределах предоставленной законом компетенции.

Из материалов дела усматривается, что действия администрации города Ангарска при принятии постановлений:

- от 13.12.2011 № 2494-г «о создании муниципального бюджетного учреждения «Березовая роща» путем изменения типа муниципального автономного учреждения «Березовая роща»;
- от 10.02.2012 № 193-г «о внесении изменений в Устав муниципального бюджетного учреждения города Ангарска «Березовая роща», утвержденный постановлением главы города Ангарска от 22.10.2009 № 1486-г (редакции постановления администрации города Ангарска от 13.12.2011 № 2494-г)» в части, предусматривающей создание хозяйствующего субъекта:

муниципального бюджетного учреждения «Березовая роща» - единственного исполнителя работ, услуг по содержанию мест захоронения для муниципальных нужд, осуществление которых не входит в исключительную компетенцию органов местного самоуправления и (или) подведомственных им учреждений, независимо от запросов заявителей, в рамках выполнения муниципального задания, финансируемого за счет бюджетных средств на основании соглашений о предоставлении субсидий, без осуществления процедуры размещения муниципального заказа путем проведения торгов для муниципальных нужд, не соответствует требованиям Бюджетного кодекса РФ, Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ, ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ, создает преимущественные условия осуществления деятельности для отдельного хозяйствующего субъекта определенной организационно-правовой формы (МБУ города Ангарска «Березовая роща»), в связи с обеспечением гарантированным рынком сбыта услуг по содержанию мест захоронения (погребения), в то время как иные хозяйствующие субъекты лишены доступа к товарному рынку оказанию услуг по содержанию мест захоронения (погребения), 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 соответствующих товарных рынках квалифицированы антимонопольным органом как нарушающие запреты, установленные пунктом 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» № 135-ФЗ.

В соответствии со статьей 14 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 № 131-ФЗ к вопросам местного значения поселения относится, в том числе, деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения, создания условий для массового отдыха и организации обустройства мест массового отдыха населения, организации благоустройства, озеленения территории, организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения

Пункт 3 части 1 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» устанавливает, что в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления городских округов, в том числе, 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 формированию и размещению муниципального заказа.

Следовательно, в целях решения вопросов местного значения в сферах дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения города Ангарска, создания условий для массового отдыха и организации обустройства мест массового отдыха населения, организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения осуществляется путем финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями в соответствующих сферах.

В соответствии с частью 1 статьи 120 Гражданского кодекса РФ учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управлеченческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Статья 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ устанавливает, что муниципальным бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Бюджетное учреждение осуществляет в соответствии с государственными (муниципальными) заданиями и (или) обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг, относящихся к его основным видам деятельности, в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Государственные (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 с пунктом 1 статьи 69.2 Бюджетного кодекса РФ муниципальное задание должно содержать:

- порядок контроля за исполнением муниципального задания, в том числе условия и - порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении муниципального задания.

Муниципальное задание на оказание муниципальных услуг физическим и юридическим лицам также должно содержать:

- определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся - потребителями соответствующих услуг;

-порядок оказания соответствующих услуг.

Бюджетное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса РФ государственное (муниципальное) задание - это документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

Под государственными (муниципальными) услугами (работами), согласно статье 6 Бюджетного кодекса РФ, понимаются услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами.

Отношения, возникающие в связи с предоставлением муниципальных услуг местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия, а также организациями, участвующими в предоставлении муниципальных услуг, регулируются Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее - Закон № 210).

Таким образом, понятие «муниципальные услуги», приведенные в Законе № 210-ФЗ и статье 6 Бюджетного кодекса РФ являются равнозначными.

Согласно пункту 2 статьи 2 Закона № 210-ФЗ муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления - это 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 Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований.

В осуществлении данной деятельности могут принимать участие подведомственные органам местного самоуправления учреждения, предприятия иные организации, в которых размещается

муниципальное задание (заказ) на предоставление муниципальных услуг и (или) услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг.

Статья 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ устанавливает, что муниципальным бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Решение вопроса местного значения по содержанию дорог, содержанию мест захоронения не связано с непосредственным предоставлением органом местного самоуправления услуг (выполнением работ) по содержанию дорог, мест захоронения.

Более того, выполнение работ (услуг) по содержанию дорог, мест захоронения, общего пользования не входит в исключительную компетенцию органов исполнительной власти в соответствии с их полномочиями или подведомственным им учреждениям, предприятиям.

Действующее законодательство не содержит каких-либо специальных требований к деятельности по содержанию дорог, мест захоронения, общего пользования, равно как и требований к субъектам, которые должны (могут) их осуществлять. Данную деятельность могут осуществлять любые хозяйствующие субъекты в соответствии с требованиями законодательства.

В соответствии с частью 2 статьи 3 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ (далее - Закон № 94-ФЗ) 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, являются муниципальными нуждами.

Согласно пункту 1 статьи 72 Бюджетного кодекса РФ размещение заказов на выполнение работ для муниципальных нужд производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд. Муниципальные контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных ассигнований.

Поддержание в надлежащем состоянии мест захоронения, исходя из пункта 2 статьи 3 Закона № 94-ФЗ, признается муниципальной нуждой.

Такие работы, услуги для муниципальных нужд могут быть оказаны только путем размещения заказа в соответствии с Законом № 94-ФЗ, то есть посредством проведения торгов в

форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме (часть 2 статьи 10 Закона № 94-ФЗ).

Несоблюдение указанного порядка оказания услуг для муниципальных нужд, является нарушением названного Федерального закона, а также и норм Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», так как устраняется конкуренция среди хозяйствующих субъектов и создаются преимущества отдельным хозяйствующим субъектам.

Отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений (далее - размещение заказа), в том числе установление единого порядка размещения заказов, в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов регулируются Законом № 94-ФЗ (статья 1).

Закон № 94-ФЗ применяется в случаях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд и нужд бюджетных учреждений, за исключением случаев, если такие услуги оказываются международными финансовыми организациями, созданными в соответствии с международными договорами, участником которых является Российская Федерация, а также международными финансовыми организациями, с которыми Российская Федерация заключила международные договоры. Перечень указанных международных финансовых организаций утверждается Правительством Российской Федерации.

Статья 2 Закона № 94-ФЗ устанавливает, что законодательство РФ о размещении заказов основывается на положениях Гражданского кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ и состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, регулирующих отношения, связанные с размещением заказов. Нормы права, содержащиеся в иных федеральных законах и связанные с размещением заказов, должны соответствовать настоящему Федеральному закону.

В случаях, предусмотренных законодательством РФ о размещении заказов, Президент РФ, Правительство РФ вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с размещением заказов.

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов, вправе принимать нормативные правовые акты,

регулирующие отношения, связанные с размещением заказов, в случаях и в пределах, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства РФ.

Учитывая изложенное, суд приходит к выводу, что органу местного самоуправления не предоставлены полномочия по установлению порядка финансирования выполнения работ, оказания услуг для муниципальных нужд, а также установлению категории хозяйствующих субъектов для поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для муниципальных нужд (за исключением случаев размещения заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), установленных Законом № 94-ФЗ).

В силу пункта 1 статьи 72 Бюджетного кодекса РФ, части 1 статьи 54 Закона № 131-ФЗ, пункта 1 статьи 10 Закона № 94-ФЗ для поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для муниципальных нужд требуется размещение заказов путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме; без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах. При этом финансирование затрат на услуги для муниципальных нужд осуществляется за счет местного бюджета, на основании контракта, заключенного по результатам процедур по размещению муниципального заказа.

Из положений Бюджетного кодекса РФ, Закона № 210-ФЗ, Закона № 131-ФЗ, ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ, Закона № 94-ФЗ следует, что работы, услуги учреждения должны формироваться и оказываться категориям физических и (или) юридических лиц в установленном муниципальным задании порядке на основании перечня муниципальных услуг, а не всему населению в целом либо относится к исключительной компетенции органов местного самоуправления, подведомственных им учреждений, при этом органы местного самоуправления не обладают полномочиями по наделению (установлению) подведомственных им муниципальных учреждения, предприятий полномочиями на исключительное выполнение работ или оказание услуг в определенных сферах.

Таким образом, исходя из системного толкования законодательства, суд приходит к выводу, что муниципальными услугами (работами) являются работы (услуги) выполнение (оказание) которых может осуществляться исключительно органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями или подведомственными им государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями, соответствующие полномочия которых устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, а не любые виды работ, услуг, порученные органом местного самоуправления муниципальным учреждениям (предприятиям).

Для создания бюджетных учреждений для выполнения работ в определенных сферах в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством полномочий органа местного самоуправления, орган местного самоуправления должен обладать полномочиями (обязанностью) в данных сферах на предоставление услуг (выполнения) работ.

Иное понимание приводит к тому, что орган местного самоуправления по своему усмотрению может принимать решения о создании нового хозяйствующего субъекта, обеспеченного гарантированным рынком сбыта своих услуг, обладающего правом на осуществление деятельности, приносящей доход (часть 4 статьи 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ) на товарном рынке, на котором орган местного самоуправления выступает заказчиком товаров, работ, услуг для нужд муниципального образования в целях решения вопросов местного значения.

На основании вышеизложенного, доводы администрации о том, что Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 № 210-ФЗ (далее - Закон № 210-ФЗ) регулирует предоставление отдельной группы государственных (муниципальных) услуг, поскольку определение, данное Законом № 210-ФЗ применительно к муниципальной услуги, значительно уже, чем определение, данное в статье 6 Бюджетного кодекса РФ, а потребителями таких услуг могут являться как физические или юридические лица, так и органы власти, по мнению суда, являются необоснованными.

Согласно части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устраниению конкуренции, в частности, необоснованно препятствовать осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам (пункт 2).

Ссылка заявителя на необходимость применения Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», по мнению суда, является необоснованной, поскольку данный закон устанавливает порядок финансового обеспечения муниципальных бюджетных учреждений, действующих в соответствии с требованиями законодательства.

Суд также отклоняет ссылку администрации на письмо Министерства финансов Российской Федерации от 16.05.2011 № 12-08-22/1959 «Комплексных рекомендациях органам исполнительной согласно власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83 - ФЗ «О внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»» (Раздел «Общие положения», подраздел 4) поскольку, из названия письма усматривается, что его действие распространяется на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, обладающих иной компетенцией по созданию подведомственных учреждений и определения их полномочий.

Доводы заявителя о том, что принятые постановления не ограничивают доступ к средствам местного бюджета, поскольку в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» бюджетные учреждения являются иными заказчиками, которые размещают заказ для своих нужд в соответствии с указанным Федеральным законом, по мнению суда, также не обоснован.

Как указано заявителем бюджетные учреждения в соответствии с законодательством о размещении муниципального заказа размещают заказ для нужд учреждения, а не муниципального образования.

Под нуждами муниципальных бюджетных учреждений понимаются обеспечиваемые муниципальными бюджетными учреждениями (независимо от источников финансового обеспечения) потребности в товарах, работах, услугах данных бюджетных учреждений.

Между тем, решение антимонопольного органа не содержит выводов о том, что ограничение конкуренции на рынках оказания услуг по содержанию мест захоронения связано с отсутствием размещения бюджетным учреждением заказа для нужд учреждения, в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ.

В решении № 527 от 15.07.2013 указано, что администрация признана нарушившей пункт 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с принятием постановлений, которые создают преимущественные условия осуществления деятельности для отдельного хозяйствующего субъекта определенной организационно-правовой формы (МБУ города Ангарска «Березовая роща»), в связи с обеспечением гарантированным рынком сбыта услуг по содержанию мест захоронения для муниципальных нужд, в то время как иные хозяйствующие субъекты лишены доступа к товарному рынку оказания услуг по содержанию мест захоронения для муниципальных нужд, 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, содержит нарушение пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Суд также отклоняет как необоснованный довод администрации о том, что МБУ «Березовая роща» не является хозяйствующим субъектом в понимании пункта 5 статьи 4 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ.

В соответствии с частью 4 статьи 9.2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом, в сферах, указанных в пункте 1 настоящей статьи, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Порядок определения указанной платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Кроме того, бюджетное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах.

Пункт 5 статьи 4 Федерального закона «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ предусматривает, что хозяйствующий субъект - это коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Таким образом, по мнению суда, МБУ города Ангарска «Березовая роща» является хозяйствующим субъектом в понимании Федерального закона «О защите конкуренции».

При таких обстоятельствах суд полагает, что антимонопольным органом доказано нарушение администрацией города Ангарска положений пункта 2 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

На основании вышеизложенного, суд пришел к выводу, что оспариваемые решение и предписание антимонопольного органа соответствуют действующему законодательству, не нарушают права и законные интересы администрации города Ангарска.

В соответствии с частью 3 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в случае, если арбитражный суд установит, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решения и действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и не нарушают права и законные интересы заявителя, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленного требования.

Оценив относимость, допустимость, достоверность каждого доказательства в отдельности, а также достаточную и взаимную связь доказательств в их совокупности, арбитражный суд считает, что требования администрации города Ангарска не подлежат удовлетворению.

Руководствуясь статьями 167 – 170, 176, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный суд

решил:

в удовлетворении заявленных требований о признании недействительными решения № 527 от 15.07.2013 принятого Управлением Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области о признании администрации города Ангарска нарушившей пункт 2 части 1 статьи 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции» и предписания № 144 от 15.07.2013 отказать полностью.

Решение может быть обжаловано в Четвертый арбитражный апелляционный суд в течение месяца со дня его принятия.

Судья

Н. О. Шульга