

РЕШЕНИЕ

ПО ДЕЛУ №02-09/18А

О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

г. Якутск

резолютивная часть оглашена «28» мая 2019
года

изготовлено в полном объеме «29» мая 2019 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Саха (Якутия) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

<.....> – заместитель руководителя, начальник отдела естественных монополий и рекламы Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Саха (Якутия);

Члены комиссии:

<.....> – главный государственный инспектор отдела антимонопольного контроля Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Саха (Якутия);

<.....> – главный специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Саха (Якутия),

При участии:

От ответчика – Окружная администрация города Якутска:

представитель <.....> по доверенности №89 от 10.04.2019;

От заинтересованного лица – МБУ «Ритуал»:

представитель <.....> по доверенности №1 от 11.04.2019;

от заявителя – <.....>, паспорт,

рассмотрев материалы дела №02-09/18А о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденного в отношении Окружной администрации города Якутска (677000, Республика Саха (Якутия), г. Якутск, пр. Ленина, д. 15, ИНН/КПП 1435133907/143501001, ОГРН 1031402045124) по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Саха (Якутия) (далее – Якутское УФАС России) было рассмотрено заявление Егорова А.С. (далее – Заявитель) (вх.№ 0019 от 25.01.2018г.) на действия Округной администрации города Якутска (далее – Администрация) и муниципального бюджетного учреждения «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Ритуал» городского округа «город Якутск» (далее – МБУ «Ритуал», Учреждение), указывающее на признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Заявитель считает, что Администрация и МБУ «Ритуал» при осуществлении своей деятельности на рынке ритуальных услуг нарушают ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Как было установлено Якутским УФАС России, пунктом 1 распоряжения Администрации ГО «город Якутск» №1401р «Об ограничении погребении на территории Маганского кладбища» установлено ограничение захоронений на территории Маганского кладбища городского округа «город Якутск». Пунктом 2 распоряжения установлено требование об осуществлении МБУ «Ритуал» содержание территории Маганского кладбища, производить в указанном кладбище подзахоронения умерших рядом с ранее умершими близкими родственниками, либо умершим супругом (супругой) при наличии свободного участка, с соблюдением эпидемиологических норм и правил.

Пунктом 1 распоряжения Администрации ГО «город Якутск» №181п «О закрытии кладбища для нового захоронения» установлен запрет на новые захоронения на территории Вилюйского кладбища. Пунктом 2 распоряжения установлено требование об осуществлении МБУ «Ритуал» содержание территории кладбища, производить в указанном кладбище подзахоронения умерших рядом с ранее умершими близкими родственниками, либо умершим супругом (супругой) при наличии свободного участка, с соблюдением эпидемиологических норм и правил.

В силу части 1 ст. 50 ГК РФ, юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации).

Согласно ч. 2 статьи 50 ГК РФ, юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться в организационно-правовых формах хозяйственных товариществ и обществ, крестьянских (фермерских) хозяйств, хозяйственных партнерств, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Пункт 3.3.2. Устава МБУ «Ритуал» устанавливает, что иные виды деятельности, приносящие доход, не противоречат основной цели деятельности Учреждения.

В соответствии с пунктом 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции хозяйствующий субъект - 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;

Следовательно, МБУ "Ритуал" осуществляет деятельность, приносящую доход, а значит, является хозяйствующим субъектом.

Учреждение осуществляет деятельность согласно ОКВЭД2 96.03 «Организация похорон и представление связанных с ними услуг».

Согласно представленным сведениям от Федеральной службы государственной статистики по Республике Саха (Якутия) (далее – Росстат) по требованию Управления Федеральной антимонопольной службы (исх. №02/1585 от 19.04.2018г.) деятельность по организации похорон и представление связанных с ними услуг по ОКВЭД2 96.03 осуществляет 44 юридических лица с неосновным видом деятельности и 23 индивидуальных предпринимателя по состоянию на 23 апреля 2018 года.

Следовательно, вышеперечисленные лица являются потенциальными участниками по осуществлению деятельности «Организация похорон и представление связанных с ними услуг».

[Статьей 112](#) Федерального [закона](#) от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон о контрактной системе) определено, что указанный [закон](#) применяется к отношениям, связанным с осуществлением закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, извещения об осуществлении которых размещены в единой информационной системе или на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг либо приглашения принять участие в которых направлены после дня вступления в силу настоящего Федерального [закона](#).

В силу [пункта 3 статьи 3](#) Закона о контрактной системе закупкой товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее - закупка) признается совокупность действий, осуществляемых в установленном данным Федеральным [законом](#) порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд.

В [статье 13](#) Закона о контрактной системе прямо указано, что закупки для

обеспечения муниципальных нужд осуществляются для:

- 1) достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных муниципальными программами;
- 2) выполнения функций и полномочий муниципальных органов.

Согласно [статье 72](#) Бюджетного Кодекса РФ закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд осуществляются в соответствии с [Законом](#) о контрактной системе.

[Частью 2 статьи 48](#) Закона о контрактной системе установлено, что заказчик во всех случаях осуществляет закупку путем проведения открытого конкурса, за исключением случаев, предусмотренных указанным Федеральным [законом](#).

Таким образом, Окружная администрация ГО «город Якутск», предоставляя содержание территории кладбищ исключительно МБУ «Ритуал» создает необоснованные барьеры и препятствия входа другим хозяйствующим субъектам на данный рынок, ставит МБУ «Ритуал» в неравные, более выгодные условия, обеспечивающие возможность осуществления организации похорон и представления связанных с ними услуг, создающего условия для непроведения уполномоченными органами обязательных торгов 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" и содержат нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Республике Саха (Якутия) установлено, что в 2017 году МУП «Ритуал» из средств местного бюджета городского округа «город Якутск» была получена субсидия на сумму 6 941 837 (шесть миллионов девятьсот сорок одна тысяча восемьсот тридцать семь) рублей, 63 копейки.

30 декабря 2016 года информационное сообщение о проведении отбора получателей субсидии из бюджета городского округа «город Якутск» на возмещение затрат, возникающих в связи с выполнением работ по содержанию и благоустройству мест захоронения (кладбищ) на 2017 год, опубликовано на официальном сайте Окружной администрации города Якутска www.yakutsk.rf, в соответствии с постановлением Окружной администрации города Якутска от 20.06.2013 №123п «Об утверждении Положения о предоставлении из бюджета городского округа «город Якутск» субсидии на возмещение затрат, возникающих в связи с выполнением работ по содержанию и благоустройству мест захоронений (кладбищ)».

Распоряжением Окружной администрации города Якутска от 20.01.2017 №63р в соответствии с протоколом от 17.01.2017 №1-17 рассмотрения заявок и подведения итогов отбора на право получения из бюджета городского

округа «город Якутск» субсидии на сумму 6 941 837 (шесть миллионов девятьсот сорок одна тысяча восемьсот тридцать семь) рублей, 63 копейки, определено МУП «Ритуал», как единственный участник отбора.

В соответствии с постановлением Окружной администрации города Якутска от 20.06.2013 №123п между МКУ «Служба эксплуатации городского хозяйства» городского округа «город Якутск» и МУП «Ритуал» ГО «город Якутск» заключено Соглашение №2-17 от 23.01.2017 о предоставлении из бюджета городского округа «город Якутск» субсидии на возмещение затрат, возникающих в связи с выполнением работ по содержанию и благоустройству мест захоронений (кладбищ) городского округа «город Якутск» на 2017 год.

22.12.2017 года между Департаментом жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Окружной администрации города Якутска и МБУ «Ритуал» заключено Соглашение № 6-ДЖКХ о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания на оказание муниципальных услуг в размере 2 192 275 (два миллиона сто девяносто две тысячи двести семьдесят пять) рублей 83 копейки.

26.01.2018 года между Департаментом жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Окружной администрации города Якутска и МБУ «Ритуал» заключено Соглашение №2-ДЖКХ от 26.01.2018г., на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания на оказание муниципальных услуг в размере 3 930 970,64 (три миллиона девятьсот тридцать тысяч девятьсот семьдесят) рублей 64 копейки.

Согласно [абзацу 1 пункта 1 статьи 78.1](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации в бюджетах бюджетной системы Российской Федерации предусматриваются субсидии бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания, рассчитанные с учетом нормативных затрат на оказание ими государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание государственного (муниципального) имущества.

Между тем, антимонопольным органом было установлено, что постановлением Окружной администрации г. Якутска от 20.06.2013 N 123п были предусмотрены субсидии на финансовое обеспечение не муниципального задания, что, действительно, разрешено [статьей 78.1](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации, а на финансирование работ, являющихся муниципальной нуждой муниципального образования.

Как следует из [пункта 1 статьи 69.2](#) Бюджетного кодекса Российской Федерации, государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам должно содержать определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг; порядок оказания

соответствующих услуг; предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Следовательно, администрация вправе была выдать муниципальное задание бюджетному учреждению на оказание муниципальных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам.

В данном случае, речь идет не о финансировании муниципальных услуг, оказываемых специализированной службой, а о финансировании работ, являющихся муниципальной нуждой самого муниципального образования.

Как следует из [абзаца 1 части 1 статьи 1](#) Федерального [закон](#) от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", настоящий Федеральный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

Согласно [части 1 статьи 2](#) Федерального закона N 44-ФЗ законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на положениях [Конституции](#) Российской Федерации, Гражданского [кодекса](#) Российской Федерации, Бюджетного [кодекса](#) Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона и других федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в [части 1 статьи 1](#) настоящего Федерального закона. Нормы права, содержащиеся в других федеральных законах и регулирующие указанные отношения, должны соответствовать настоящему Федеральному [закону](#).

Следовательно, размещение заказа на выполнение работ, оказание услуг (то есть определение поставщиков, исполнителей) для муниципальных нужд осуществляется посредством торгов.

Согласно представленным сведениям от Федеральной службы государственной статистики по Республике Саха (Якутия) (далее – Росстат) по требованию Управления Федеральной антимонопольной службы (исх. №02/1585 от 19.04.2018г.) деятельность по организации похорон и представление связанных с ними услуг по ОКВЭД2 96.03 осуществляет 44 юридических лица с неосновным видом деятельности и 23 индивидуальных предпринимателя по состоянию на 23 апреля 2018 года.

Следовательно, вышеперечисленные лица являются потенциальными участниками по осуществлению деятельности «Организация похорон и представление связанных с ними услуг».

Согласно части 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 (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).

Таким образом, Якутское УФАС России также пришло к выводу о наличии признаков нарушения [части 1 статьи 15](#) Закона о защите конкуренции в принятии и утверждении Администрацией постановления Окружной администрации города Якутска от 20.06.2013 №123п «Об утверждении Положения о предоставлении из бюджета городского округа «город Якутск» субсидии на возмещение затрат, возникающих в связи с выполнением работ по содержанию и благоустройству мест захоронений (кладбищ)», создающего условия для непроведения уполномоченными органами обязательных торгов 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".

При таких условиях, Комиссия Якутского УФАС России установила, что выделение Окружной администрацией бюджетных средств на выполнение работ (оказание услуг) для обеспечения государственных нужд без проведения конкурентных процедур, предоставляя содержание территории кладбищ исключительно МБУ «Ритуал» выражающееся в фактическом определении единого исполнителя, который единственный будет иметь право осуществлять деятельность по предоставлению ритуальных услуг на территории ГО «город Якутск», нарушает запрет, установленный частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В этой связи, 26 апреля 2018 года исх.№02/1687 от 25.04.2018 Якутское УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в адрес администрации направило предупреждение о необходимости:

- Отменить постановление Окружной администрации города Якутска №181п от 12.07.2016г. «О закрытии кладбища для нового захоронения на территории городского округа «город Якутск»;
- Отменить распоряжение Окружной администрации города Якутска №1401р

от 24.08.2017г. «Об ограничении погребений на территории Маганского кладбища городского округа «город Якутск»;

- Отменить постановление Окружной администрации города Якутска от 20.06.2013 №123п «Об утверждении Положения о предоставлении из бюджета городского округа «город Якутск» субсидии на возмещение затрат, возникающих в связи с выполнением работ по содержанию и благоустройству мест захоронений (кладбищ)»;

Предупреждение поступило в Окружную администрацию города Якутска 26 апреля 2018 года и подлежало обязательному рассмотрению Администрацией в срок, не превышающий 15 дней с момента его получения.

Однако по состоянию на 25 мая 2018 года выданное предупреждение не было исполнено.

Согласно части 8 статьи 39.1 Федерального закона «О защите конкуренции» в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

Приказом руководителя Управления Федеральной антимонопольной по Республике Саха (Якутия) от 25.05.2018 г. № 15 возбуждено дело №02-09/18А о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Окружной администрации города Якутска (677000, Республика Саха (Якутия), г. Якутск, пр. Ленина, д. 15; ИНН/КПП 1435133907/143501001, ОГРН 1031402045124) по признакам нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Администрация обратилась в Арбитражный суд Республики Саха (Якутия) с заявлением о признании Предупреждения недействительным, судебное дело №А58-4399/2018.

11 июля 2018 года на рассмотрении дела №02-09/18А о нарушении антимонопольного законодательства, представителем Окружной администрации было заявлено устное ходатайство об отложении рассмотрения дела №02-09/18А в связи с рассмотрением дела №А58-4399/2018 в Арбитражном суде Республики Саха (Якутия) об отмене предупреждения УФАС по РС(Я) от 25.04.2018 №02/1687 выданного Окружной администрацией города Якутска на основании ст. 39.1 Закона о защите конкуренции, с указанием на признаки нарушения антимонопольного законодательства, рассматриваемых по настоящему делу.

Комиссия Якутского УФАС России, рассмотрев вышеуказанное ходатайство, пришла к выводу об его удовлетворении, поскольку рассмотрение судебного

дела №А58-4399/2018 имело значение для рассмотрения настоящего дела.

Согласно пункту 1 части 3 статьи 47 Закона о защите конкуренции Комиссия может приостановить рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства на срок рассмотрения судом другого дела, имеющего значение для рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Определением комиссии УФАС по РС (Я) от 11.07.2018 г. рассмотрение дела №02-09/18А приостановлено до вступления в законную силу решения суда по исковому заявлению Окружной администрации города Якутска об отмене предупреждения УФАС по РС (Я) от 25.04.2018 исх.№02/1687.

Решение Арбитражного суда Республики Саха (Якутия) по делу №А58-4399/2018 изготовлено в полном объеме 19.10.2018 г.

Не согласившись с решением Арбитражного суда первой инстанции, Якутское УФАС России направило апелляционную жалобу. Постановлением Четвертого арбитражного апелляционного суда решение суда первой инстанции отменено полностью, принят новый судебный акт, в котором в удовлетворении требований заявителя отказано. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда изготовлено в полном объеме 16.01.2019 г.

Окружная администрация города Якутска не согласившись с Постановлением апелляционного суда, направила кассационную жалобу.

Арбитражным судом Восточно-Сибирского округа рассмотрена кассационная жалоба Окружной администрации на Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 16 января 2019 года по делу №А58-4399/2018 и принято решение об оставлении постановления апелляционной инстанции без изменения, а кассационной жалобы без удовлетворения. Постановление АС Восточно-Сибирского округа изготовлено в полном объеме 06.05.2019 г.

Согласно части 1 статьи 180 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) решение арбитражного суда первой инстанции, за исключением решений, указанных в частях 2 и 3 в статье 180 АПК РФ, вступает в законную силу по истечении месячного срока со дня его принятия, если не подана апелляционная жалоба. В случае подачи апелляционной жалобы решение, если оно не отменено и не изменено, вступает в законную силу со дня принятия постановления арбитражного суда апелляционной инстанции.

В соответствии со ст. 275 АПК РФ кассационная жалоба подается в арбитражный суд кассационной инстанции, полномочный ее рассматривать, через арбитражный суд, принявший решение.

Постановление Восточно-Сибирского округа вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в Судебную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в срок, не превышающий двух месяцев со дня его принятия, в порядке, предусмотренном ст. 291.1 АПК РФ.

Определением по рассмотрению дела №02-09/18А о нарушении антимонопольного законодательства от 08.05.2019 Комиссия УФАС по РС(Я) возобновила рассмотрение дела.

В качестве заявителя привлечен <.....> (677000, Республика Саха (Якутия), г. Якутск, ул. Богдана Чижика, д. 3, кв. 141);

В качестве ответчика привлечена Окружная администрация города Якутска (677000, Республика Саха (Якутия), г. Якутск, пр. Ленина, д. 15, ИНН/КПП 1435133907/143501001, ОГРН 1031402045124);

В качестве заинтересованного лица привлечено Муниципальное бюджетное учреждение «Специализированная служба по вопросам похоронного дела «Ритуал» городского округа «город Якутск» (677000, Республика Саха (Якутия), г. Якутск, пр. Ленина, д. 46, оф. 1; ИНН/КПП 1435239942/143501001, ОГРН 1111435003734).

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Саха (Якутия) рассмотрев материалы дела, пояснения лиц, участвующих в деле, а также иные обстоятельства, относящиеся к настоящему делу, приходит к следующим выводам.

По смыслу статьи 15 Закона о защите конкуренции, нормативно установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, и распространяется прежде всего на их акты и действия в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке (пункт 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

В соответствии с пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции признаками ограничения конкуренции являются, в том числе любые обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке.

При этом, в соответствии с пунктом 4 статьи 7 Федерального закона от

06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, данному Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Несмотря на то, что перечень вопросов местного значения определен главой 3 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», реализация указанных полномочий должна осуществляться с соблюдением запретов, установленных Законом о защите конкуренции.

При таких условиях, Окружная администрация города Якутска обязана была соблюдать запрет, установленный частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Как видно из материалов дела и установлено судами, муниципальное бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доход деятельность по оказанию ритуальных услуг.

Из пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции следует, что хозяйствующий субъект - 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.

Таким образом, бюджетное учреждение, является хозяйствующим субъектом в смысле нормы пункта 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции.

Как следует из материалов дела и установлено судами, 12.07.2016 администрацией в соответствии с Федеральным законом № 8-ФЗ, Федеральным законом № 131-ФЗ, Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28.06.2011 № 84 «Об утверждении СанПиН 2.1.2882-11 «Гигиенические требования к размещению, устройству и содержанию кладбищ, сооружений похоронного назначения» издано постановление № 181п «О закрытии кладбища для нового захоронения на территории городского округа «город Якутск» (далее – постановление № 181п), в соответствии с которым администрация постановила: закрыть Вилюйское кладбище, расположенное по адресу: г. Якутск, ул. Вилюйский переулок, 3/2, для новых захоронений, в связи с ограниченностью мест с 15.06.2016 (пункт 1); МУП «Ритуал» осуществлять содержание территории Вилюйского кладбища, производить в указанном кладбище подзахоронения

умерших рядом с ранее умершими близкими родственниками, либо умершим супругом (супругой) при наличии свободного участка, с соблюдением эпидемиологических норм и правил (пункт 2).

24.08.2018 администрацией в соответствии с вышеизложенными нормативными правовыми актами и в связи с ограниченностью мест для погребений издано распоряжение № 1401р «Об ограничении погребений на территории Маганского кладбища городского округа «город Якутск» (далее – распоряжение № 1401р), в соответствии с которым администрация распорядилась: закрыть на территории Маганского кладбища городского округа «город Якутск» места для новых погребений с 24.08.2018 на следующих секторах (участках): сектор 1, сектор 2, сектор 3, сектор 5, сектор 8 (Самойлова), сектор 9 (Чиряева) (пункт 1); МБУ «Ритуал» осуществлять содержание территории Маганского кладбища городского округа «город Якутск» на указанных секторах, производить с соблюдением эпидемиологических норм и правил захоронения умерших рядом с ранее умершими близкими родственниками, либо умершим супругом (супругой) при наличии свободного места для погребения (пункт 2).

Антимонопольный орган усмотрел признаки нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции в Распоряжении администрации №1401р и Постановлении администрации №181р, поскольку предоставление содержания территории кладбищ исключительно МБУ «Ритуал» может оказывать прямое влияние на соответствующий товарный рынок по организации похорон и представления связанных с ними услуг, выражающееся в фактическом определении преимущественного положения единого исполнителя, который единственный будет иметь право осуществлять деятельность по предоставлению ритуальных услуг на территории ГО «город Якутск».

Как было указано выше, рынок похоронных услуг является конкурентным, на территории городского округа «город Якутск» Республики Саха (Якутия) существуют хозяйствующие субъекты, которые осуществляют деятельность по организации похорон и представления связанных с ними услуг.

Следовательно, принятие администрацией Распоряжения №1401р и Постановления №181р приводит (может привести) к ограничению в отношении других хозяйствующих субъектов, действующих на том же товарном рынке.

20.03.2013 администрацией в соответствии со статьей 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), Федеральным законом № 131-ФЗ, Уставом городского округа «город Якутск» (утв. решением Окружного Совета депутатов города Якутска от 25.06.2007 № РОС-51-1), издано постановление № 123п «Об утверждении Положения о предоставлении из бюджета городского округа «город Якутск» субсидии на возмещение затрат, возникающих в связи с выполнением работ по

содержанию и благоустройству мест захоронений (кладбищ)».

В соответствии с требованиями статьи 78 БК РФ субсидии предоставляются юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг, в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Однако предоставление субсидии бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими муниципального задания, рассчитанные с учетом нормативных затрат на оказание ими муниципальных услуг физическим и (или) юридическим лицам и нормативных затрат на содержание муниципального имущества регулируется статьей 78.1 БК РФ.

В соответствии с частью 1 статьи 54 Федерального закона N 131-ФЗ «О местном самоуправлении» 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.

В соответствии с частью 1 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации 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 настоящего Кодекса.

В свою очередь, Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон о контрактной системе) регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в том числе в части, касающейся определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (пункт 2 части 1 статьи 1).

В соответствии со статьей 3 Закона N 44-ФЗ определение поставщика (подрядчика, исполнителя) - это совокупность действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд (федеральных нужд, нужд субъекта Российской Федерации) или муниципальных нужд либо в установленных настоящим Федеральным законом случаях с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершаются заключением

контракта (пункт 2); закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд представляет собой совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд.

Муниципальным заказчиком является муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени муниципального образования и осуществляющие закупки (пункт 6).

Согласно пункту 3 статьи 13 Закона о контрактной системе в соответствии с настоящим Федеральным законом заказчиками осуществляются закупки для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд, а именно для выполнения функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов, за исключением выполняемых в соответствии с пунктами 1 и 2 настоящей статьи функций и полномочий.

Таким образом, законом установлена обязанность государственных органов, в том числе органов местного самоуправления, осуществлять закупки товаров, работ и услуг только в соответствии с Законом N 44-ФЗ.

Наличие у органа местного самоуправления самостоятельных полномочий по созданию муниципальных учреждений, а также распределению бюджета и осуществлению закупок товаров, работ и услуг не исключает необходимости соблюдения при этом законодательства о контрактной системе.

Контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок (статья 6 Закона о контрактной системе).

Согласно статье 8 Закона о контрактной системе контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок.

Частью 2 статьи 8 Закона о контрактной системе установлен явно

выраженный законодательный запрет совершения заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Непроведение торгов лишает потенциальных желающих возможности принять участие в конкурентной борьбе за право доступа к осуществлению деятельности по организации похорон и связанных с ними услуг.

Как указал Президиум ВАС РФ в своем постановлении от 05.04.2011 №14686/10 по делу №А13-10558/2008 «В тех случаях, когда требуется проведение конкурса, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, его непроведение, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении конкурса в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.»

Судами поддержаны выводы антимонопольного органа о том, что постановлением 123п фактически были предусмотрены субсидии на финансовое обеспечение не муниципального задания, что разрешено статьей 78.1 БК РФ, а на финансирование работ, являющихся муниципальной нуждой муниципального образования.

Судами также установлено что администрации при выборе хозяйствующего субъекта в целях осуществления деятельности по организации похорон и представления связанных с ними услуг на территории Маганского и Вилюйского кладбищ, осуществлении соответствующего финансирования надлежало применять конкурентные процедуры, предусмотренные Федеральным законом № 44-ФЗ, а также учитывая, что на момент проведения отбора на право получения указанной субсидии Вилюйское кладбище было передано в ведение МБУ «Ритуал» распоряжением 181п, постановление 123п признано судами создающим условия для непроведения уполномоченными органами обязательных конкурентных процедур в соответствии с Федеральным законом №44-ФЗ, что свидетельствует о наличии признаков нарушения требований части 1 статьи 15 Федерального закона №135-ФЗ.

Согласно пункту 10.7 Приказа ФАС России от 28.04.2010 N 220 (ред. от 20.07.2016) "Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке" по делам, возбужденным по признакам нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции, анализ состояния конкуренции включает:

а) определение временного интервала исследования;

б) определение продуктовых границ товарного рынка;

в) определение географических границ товарного рынка. При определении таких границ могут приниматься во внимание, в частности:

- границы территории, на которой осуществляют свои полномочия соответствующие федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, организации, участвующие в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации;

- границы территорий, на которых действуют хозяйствующие субъекты, на деятельность которых оказали или могли оказать негативное влияние соответствующие акты, действия (бездействие);

- границы территорий, на которые поставляется товар и с которых поставляется товар;

г) оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия).

Характеристика товарного рынка.

а) В связи с тем, что признаки нарушения выявлены при предоставлении субсидии на возмещение затрат, возникающих в связи с выполнением работ по содержанию и благоустройству мест захоронений (кладбищ) в соответствии с Постановлением Окружной администрации №123п от 20.06.2013, а также при предоставлении содержания территории кладбищ исключительно МБУ «Ритуал» в соответствии с Постановлением Окружной администрации №181п от 12.07.2016 и с Распоряжением Окружной администрации №1401р от 24.08.2017, временным интервалом исследования конкуренции следует считать следующий период времени: с момента издания Постановления №123п до даты принятия заключения об обстоятельствах дела по делу №02-09/18А о нарушении антимонопольного законодательства.

Постановление №123п Окружной администрации города Якутска издано 20 июня 2013 года.

Заключение об обстоятельствах дела по делу №02-09/18А о нарушении антимонопольного законодательства принято 17 мая 2019 года.

Таким образом, временным интервалом исследования конкуренции при рассмотрении настоящего дела является период с 20.06.2013 по 17.05.2019.

б) Продуктовые границы товарного рынка определяются в соответствии с предметом постановления 181п и распоряжения 1401р, а также в соответствии с предметом субсидии МБУ «Ритуал» – содержание мест захоронений на территории городского округа «город Якутск».

Содержание мест захоронений соответствует Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности» ОКВЭД2 – 96.03 «Организация похорон и представление связанных с ними услуг».

в) Географические границы товарного рынка:

В рассматриваемом случае содержание мест захоронений осуществляется на территории городского округа «город Якутск».

Таким образом, с учетом границ содержания мест захоронений, географическими границами рассматриваемого рынка определена территория городского округа «город Якутск».

г) оценка возможного изменения состояния конкуренции на товарном рынке вследствие рассматриваемых действий Окружной администрацией города Якутска.

Окружная администрация необоснованно издала Постановление №123 о выделении бюджетных средств на выполнение работ (оказание услуг) для обеспечения государственных (муниципальных) нужд без осуществления закупки товаров, работ, услуг без проведения конкурсных процедур, регламентированных Законом о контрактной системе.

Также администрацией необоснованно были изданы постановление №181п и распоряжение №1401р об осуществлении МБУ «Ритуал» содержания территории кладбищ.

В рассматриваемом случае создается реальная угроза, что бюджетное учреждение, обеспеченное гарантированным рынком сбыта своих услуг, на котором соответствующий орган выступает заказчиком товаров, работ, услуг в целях решения вопросов местного значения, получит преимущества в сравнении с другими хозяйствующими субъектами, действующими на том же товарном рынке.

В этой связи, указанные действия Окружной администрации приводят (могут привести) к тому, что рассматриваемый товарный рынок – организации похорон и представление связанных с ними услуг на территории городского округа «город Якутск», станет рынком с неразвитой конкуренцией.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на принятие федеральными органами исполнительной власти, органами 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).

Таким образом, Комиссия Якутского УФАС России пришла к выводу, что действия Окружной администрацией по выделению бюджетных средств путем издания постановления №123п от 20.06.2013 на выполнение работ (оказание услуг) для обеспечения государственных нужд без проведения конкурентных процедур, регламентированных Законом о контрактной системе, изданию постановления №181п от 12.07.2016 и распоряжения №1401р от 24.08.2017 предоставляя содержание территории кладбищ исключительно МБУ «Ритуал» выражающееся в фактическом определении единого исполнителя, который единственный будет иметь право осуществлять деятельность по предоставлению ритуальных услуг на территории ГО «город Якутск», приводят (могут привести) к ограничению, устранению, прекращению конкуренции, противоречит и нарушает часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции».

На основании [статьи 48.1](#) Закона о защите конкуренции фактические и иные обстоятельства дела, а также доказательства по делу изложены в заключении об обстоятельствах дела (далее - Заключение), принятом Комиссией 17.05.2019.

Заключение направлено лицам участвующим в деле 20.05.2019. Рассмотрение дела №02-09/18А назначено на 28 мая 2019 года.

В указанном Заключении Комиссия Якутского УФАС России пришла к выводу о необходимости квалификации действий Окружной администрации города Якутска по [части 1 статьи 15](#) Закона о защите конкуренции.

В соответствии с [частью 5 статьи 48.1](#) Закона о защите конкуренции лица, участвующие в деле, вправе представить Комиссии пояснения, доказательства и приводить доводы в письменной форме в отношении обстоятельств, изложенных в Заключении, до окончания рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и оглашения резолютивной части решения по нему на заседании Комиссии.

На заседании комиссии 28 мая 2019 года, заинтересованное лицо представило пояснение (исх. № сз-131 от 28.05.2019) по делу №02-09/18А о нарушении антимонопольного законодательства.

Доводы заинтересованного лица указывают об окончании земельного ресурса на кладбищах для новых захоронений, о нецелесообразности

полной отмены постановления №181п и распоряжения №1401р.

Ответчик на заседании комиссии поддерживал доводы заинтересованного лица.

Ответчиком также было направлено в антимонопольный орган письмо №543 от 23.05.2019, в котором сообщается о приведении в соответствие с Законом о защите конкуренции постановления №181п, распоряжение №1401р после внесения изменений в Устав МБУ «Ритуал», решение о закрытии кладбищ принято в связи с окончанием земельного ресурса, также указав на возможность устранения нарушений путем внесения изменений в муниципальные акты. Кроме того, в указанном письме ответчик просил отложить рассмотрение настоящего дела до 31.08.2019 в связи с длительным сроком внутриведомственных согласований.

Письмом №02/2060 от 27.05.2019 Управление Федеральной антимонопольной службы сообщило о невозможности отложения рассмотрения дела на основании приведенных положений Закона о защите конкуренции.

Иных пояснений, доводов и возражений в отношении обстоятельств, изложенных в Заключение, от лиц, участвующих в деле, в Якутское УФАС России не поступало.

Комиссия Якутского УФАС России принимает довод ответчика и заинтересованного лица о том, что постановление №181п, распоряжение №1401р имеет признаки нарушения только в соответствующей части, поскольку пунктом 1 данных актов кладбища закрыты для захоронений в связи с окончанием земельного ресурса.

Помимо утверждения Окружной администрацией постановления №123п в обход обязательных конкурентных процедур, нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции также имеет место при утверждении постановления №181п и распоряжения 1401р в части предоставления содержания кладбищ (осуществления деятельности по организации похорон и представления связанных с ними услуг) исключительно МБУ «Ритуал», выражающееся в фактическом определении единого исполнителя, который единственный будет иметь право осуществлять деятельность по предоставлению ритуальных услуг на территории ГО «город Якутск» на конкурентном товарном рынке.

Таким образом, Комиссия Якутского УФАС России приходит к выводу, что действия Окружной администрацией по выделению бюджетных средств путем издания постановления №123п от 20.06.2013 на выполнение работ (оказание услуг) для обеспечения государственных нужд без проведения конкурентных процедур, регламентированных Законом о контрактной системе, изданию постановления №181п от 12.07.2016 и распоряжения №1401р от 24.08.2017 в части предоставления содержания территории кладбищ (осуществления деятельности по организации похорон и

представления связанных с ними услуг) исключительно МБУ «Ритуал» выражающееся в фактическом определении единого исполнителя, который единственный будет иметь право осуществлять деятельность по предоставлению ритуальных услуг на территории ГО «город Якутск», приводят (могут привести) к ограничению, устранению, прекращению конкуренции, противоречат и нарушают часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, а также о необходимости осуществления других действий, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

В силу части 1 статьи 50 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства на основании решения по делу комиссия выдает [предписание](#) ответчику по делу.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Саха (Якутия) по рассмотрению дела №02-09/18А, руководствуясь статьей 23, частями 1 - 3 статьи 41, статьей 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать Окружную администрацию города Якутска (677000, Республика Саха (Якутия), г. Якутск, пр. Ленина, д. 15, ИНН/КПП 1435133907/143501001, ОГРН 1031402045124) нарушившей часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»;
2. Выдать Окружной администрации города Якутска предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства;
3. Материалы настоящего дела передать должностному лицу Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Саха (Якутия) для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном КоАП РФ.

Решение и предписание комиссии территориального антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня принятия решения и также обжаловано в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа.

Председатель
Комиссии:

Члены
Комиссии: