

РЕШЕНИЕ

г. Архангельск

Резолютивная часть решения оглашена 17 августа 2012 года.

В полном объеме решение изготовлено 31 августа 2012 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель	-	Бугаев Д.В.	И.о. руководителя Архангельского УФАС России Начальник отдела контроля органов власти Архангельского УФАС России
Член комиссии	-	Нестеренко Е.В.	Главный специалист – эксперт 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.	Специалист – эксперт отдела контроля органов власти Архангельского УФАС России
Член комиссии	-	Касаткин В.В.	Специалист – эксперт отдела контроля органов власти Архангельского УФАС России

рассмотрев дело № 24-12 по признакам нарушения

Городским Советом депутатов МО «Северодвинск»
--

(164500, г. Северодвинск, ул. Плюснина, д. 7)

(наименование организации (органа) (Ф.И.О. индивидуального предпринимателя) и адрес ответчика (ов) по делу)

ч.ч. 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области (далее – Архангельское УФАС России) поступило заявление индивидуального предпринимателя Баевой С.Н. о несоответствии антимонопольному законодательству отдельных норм Положения об организации ритуальных услуг и содержания мест погребения в МО «Северодвинск», утвержденного решением Городского Совета депутатов МО «Северодвинск» от 29.11.2007 № 161.

В своем заявлении индивидуальный предприниматель Баева С.Н. указала на пункты 2.3., 3.2., 3.7., 4.2., 4.3., 4.4., 4.5., 5.1., 5.4., 5.8., 5.19., 5.20. данного Положения, согласно которым специализированной службе по вопросам похоронного дела г. Северодвинска переданы общественные кладбища, полномочия по их

содержанию, а также связанные с этим контрольно распорядительные функции. Как полагает заявитель, указанные полномочия и функции относятся к исключительной компетенции органа местного самоуправления и не могут принадлежать специализированной службе, являющейся одновременно хозяйствующим субъектом, поскольку могут создать для нее преимущественные условия деятельности на рынке похоронных услуг и, как следствие, оказать негативное влияние на конкуренцию.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», запрещается совмещение функций органов местного управления и функций хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного управления.

Кроме того, часть 1 статьи 15 названного закона устанавливает общий запрет на акты и действия органов местного самоуправления, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий.

Учитывая изложенное, 02.07.2012 Архангельское УФАС России возбудило в отношении Городского Совета депутатов МО «Северодвинск» дело № 24-12 по признакам нарушения ч.ч. 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Определением Архангельского УФАС России от 02.07.2012 рассмотрение дела № 24-12 было назначено на 17.07.2012.

В заседании Комиссии приняли участие: представитель от индивидуального предпринимателя Баяевой С.Н. – Воронов М.Б. (доверенность от 13.07.2012); представитель от Городского Совета депутатов МО «Северодвинск» – Саладина Г.Н. (доверенность от 10.01.2012 № Д 01/2012); представители от Администрации МО «Северодвинск» – Шестаков М.Н. (доверенность от 11.07.2012), Яковлев А.В. (доверенность от 11.07.2012); представители от МУП «Северодвинский специализированный комбинат ритуальных услуг» – Вакурин А.В. (доверенность от 17.07.2012), Киселева Т.Н. (доверенность от 17.07.2012), Назаренко Е.Ю. (законный представитель).

По существу рассматриваемого вопроса были представлены следующие письменные и устные пояснения и возражения.

Представитель Городского Совета депутатов МО «Северодвинск» указал, что оспариваемое Положение об организации ритуальных услуг и содержания мест погребения в МО «Северодвинск» было принято в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле». Вместе с тем, представитель ответчика допустил вероятность наличия в оспариваемом Положении некорректных формулировок отдельных норм.

Представители Администрации МО «Северодвинск» не согласились с вменяемым Городскому Совету депутатов МО «Северодвинск» нарушением, указав, что в настоящее время специализированной службой по вопросам похоронного дела на территории г. Северодвинска является МУП «Северодвинский специализированный комбинат ритуальных услуг» и передача земель общественных кладбищ в хозяйственное ведение (аренду) муниципальному предприятию не влечет выбытие их из муниципальной собственности, т.е. из

ведения органов местного самоуправления, в котором они находятся согласно статье 18 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле». На практике на кладбища, расположенные на территории МО «Северодвинск», обеспечивается свободный и безвозмездный доступ любых хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в сфере предоставления ритуальных услуг и услуг по погребению. Кроме того, в соответствии с частью 1 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления самостоятельно выбирают правовые формы решения конкретных вопросов местного значения. В частности, для этих целей они в праве создавать муниципальные предприятия и учреждения.

Представители МУП «Северодвинский специализированный комбинат ритуальных услуг» в заседании Комиссии согласились с позицией Администрации МО «Северодвинск».

Представитель заявителя поддержал доводы, изложенные в заявлении. При этом, помимо иных пунктов, на которые ранее имелась ссылка в заявлении, он дополнительно указал на пункты 3.6., 5.2., 5.15., 5.21. оспариваемого Положения, как на противоречащие действующему законодательству. Сообщил о протесте Прокурора г. Северодвинска, которое было выдано Городскому Совету депутатов МО «Северодвинск» в связи с необходимостью внесения изменений в данное Положение.

По итогам заседания Комиссии 17.07.2012, в целях получения дополнительных материалов, было принято решение об отложении рассмотрения дела № 24-12 на 13.08.2012 (определение Архангельского УФАС России от 17.07.2012).

В заседании Комиссии, которое состоялось 13.08.2012, приняли участие: представитель от индивидуального предпринимателя Баевой С.Н. – Воронов М.Б. (доверенность от 13.07.2012); представитель от Городского Совета депутатов МО «Северодвинск» – Саладина Г.Н. (доверенность от 10.01.2012 № Д 01/2012); представители от Администрации МО «Северодвинск» – Шестаков М.Н. (доверенность от 11.07.2012), Яковлев А.В. (доверенность от 11.07.2012); представители от МУП «Северодвинский специализированный комбинат ритуальных услуг» – Вакурин А.В. (доверенность от 17.07.2012), Киселева Т.Н. (доверенность от 17.07.2012), Назаренко Е.Ю. (законный представитель).

Представитель заявителя поддержал изложенное на прошлых заседаниях мнение о несоответствии антимонопольному законодательству пунктов 2.3, 3.2, 3.6, 3.7, 4.2, 4.3, 4.4., 4.5, 5.1., 5.2., 5.4., 5.8., 5.15., 5.19., 5.20., 5.21. Положения об организации ритуальных услуг и содержания мест погребения в МО «Северодвинск».

Представители иных лиц, участвующих в деле, также не изменили свою позицию.

На основании части 1 статьи 46 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Комиссия Архангельского УФАС России по собственной инициативе объявила перерыв в заседании до 17.08.2012.

17.08.2012 дело № 24-12 рассмотрено по существу при участии представителя от Городского Совета депутатов МО «Северодвинск» – Саладиной Г.Н. (доверенность от 10.01.2012 № Д-01/2012) и представителя от МУП

«Северодвинский специализированный комбинат ритуальных услуг» – Вакурина А.В. (доверенность от 17.07.2012).

Дело рассмотрено Комиссией Архангельского УФАС России с учетом следующего.

В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», целями данного Федерального закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Согласно статье 4 Федерального закона «О защите конкуренции», товаром признается объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот. 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.

Рынок ритуальных услуг МО «Северодвинск» определяется как сфера реализации услуг по погребению умерших в административно-территориальных границах данного муниципального образования.

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 относится к вопросам местного значения городского округа.

В целях реализации соответствующих полномочий Решением от 29.11.2007 № 161 Городской Совет депутатов МО «Северодвинск» утвердил Положение об организации ритуальных услуг и содержания мест погребения в МО «Северодвинск».

При этом актом, определяющим основы похоронного дела в Российской Федерации, является Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее – Закон о погребении).

Таким образом, Положение об организации ритуальных услуг и содержания мест погребения в МО «Северодвинск», как акт, принятый органом местного самоуправления, не может противоречить вышеназванному закону.

В соответствии с пунктом 2.3. Положения, погребение умерших (погибших) и оказание услуг по погребению осуществляется специализированной службой по вопросам погребения и похоронного дела (далее – специализированная служба).

По мнению заявителя, пункт 2.3. Положения предоставляет право оказания услуг по погребению только для специализированной службы, несмотря на то, что Закон о погребении такого ограничения не предусматривает.

[Статьей 49](#) Гражданского кодекса Российской Федерации установлено право коммерческих организаций, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом.

Системный анализ норм [Закона](#) о погребении свидетельствует, что, устанавливая гарантии, связанные с погребением умерших, в частности возлагая обязанность по осуществлению погребения умерших на специализированные службы, Закон не исключает возможности выполнения данной деятельности другими коммерческими организациями. Так, согласно [статье 9](#) этого Закона стоимость услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, возмещается специализированной службе по вопросам похоронного дела в десятидневный срок. Вместе с тем, в силу [статьи 10](#) Закона, в случае, если погребение осуществлялось за счет средств супруга, близких родственников, иных родственников, законного представителя умершего или иного лица, взявшего на себя обязанность по погребению умершего, им выплачивается социальное пособие на погребение в размере, равном стоимости услуг, предоставляемых согласно гарантированному перечню услуг по погребению, указанному в [пункте 1 статьи 9](#) Закона.

Таким образом, [Законом](#) о погребении лицам, взявшим на себя обязанность по погребению умершего, предоставлено право выбора организации, осуществляющей услуги по погребению.

Учитывая изложенное, рынок похоронных услуг является конкурентным и его субъектный состав не может быть ограничен в зависимости от статуса организации, оказывающей соответствующие услуги.

Пункт 2.3. Положения об организации ритуальных услуг и содержания мест погребения в МО «Северодвинск», определяя, что погребение умерших (погибших) и оказание услуг по погребению осуществляется специализированной службой, не содержит запрета на осуществление этой деятельности иными организациями, фактически дублируя аналогичную норму Закона о погребении (часть 2 статьи 25), т.е. довод заявителя в указанной части несостоятелен.

Заявителем (его представителем) также оспариваются пункты 4.4. и 5.2. Положения.

Так, пунктом 4.4. Положения установлено, что специализированная служба вправе заключать договоры с юридическими, физическими лицами, некоммерческими организациями на организацию похорон и предоставление связанных с ними услуг (установка и изготовление надмогильных сооружений, благоустройство территории кладбищ и т.п.) сверх гарантированного перечня услуг, указанных в [пункте 2.5.](#) настоящего Положения, для более качественного ритуально-похоронного обслуживания населения Северодвинска.

Вместе с тем, данная норма не устанавливает для хозяйствующих субъектов, не обладающих статусом специализированной службы, каких-либо ограничений, связанных с деятельностью на рынке похоронных услуг, следовательно, она не противоречит антимонопольному законодательству.

В соответствии с пунктом 5.2. Положения, родственники, законные представители умершего или иное лицо, взявшее на себя обязанность осуществить погребение умершего, должны содержать сооружения и зеленые насаждения (оформленный могильный холм, памятник, цветник, необходимые сведения о захоронении и другое) в надлежащем состоянии собственными силами либо силами специализированной службы, оказывающей соответствующие услуги. С гражданами и организациями может быть заключен возмездный договор об оказании услуг.

Ссылка на выполнение вышеназванных работ собственными силами, по мнению Комиссии, предполагает возможность привлечения в качестве подрядчиков любых организаций или физических лиц, что, в свою очередь, отвечает условиям конкуренции и не нарушает антимонопольного законодательства.

Однако, заявителем (его представителем) оспорены также следующие пункты Положения:

3.2. Для погребения умерших и *создания других мест погребения специализированной службе отводится участок земли по норме, установленной органом местного самоуправления;*

3.6. На территории кладбища запрещается (в числе прочего):

- устанавливать, переделывать и снимать памятники, мемориальные доски и другие надмогильные сооружения *без разрешения специализированной службы;*
- въезд и движение транспортных средств по территории кладбища *без согласования со специализированной службой*, за исключением спецавтотранспорта (автокатафалк, транспортные средства для уборки территории кладбища и вывоза мусора), транспорта инвалидов и престарелых;
- заниматься коммерческой деятельностью *без согласования со специализированной службой.*

3.7. Торговля цветами, предметами похоронного ритуала и материалами по благоустройству могил может осуществляться *только с письменного согласования специализированной службы* и на местах, определяемых согласно адресной дислокации Администрацией Северодвинска;

4.2. Для обеспечения деятельности специализированной службы Администрация Северодвинска *передает ей в хозяйственное ведение городские кладбища и находящиеся на них сооружения;*

4.3. Специализированная служба осуществляет (в числе прочего):

- *регистрацию захоронений в книге установленной формы, утверждаемой специализированной службой, с указанием номеров участка захоронения и могилы. Книга подлежит постоянному хранению;*
- обеспечение соблюдения правил пожарной безопасности, санитарных и

экологических требований на территории мест погребения, содержание и благоустройство территорий кладбищ.

4.5. Специализированная служба обеспечивает содержание общественного кладбища в соответствии с санитарными и экологическими требованиями, правилами содержания, установленными настоящим Положением, и в соответствии с проектом устройства кладбища;

5.1. Погребение умерших разрешается производить только в специально отведенных для погребения местах, определенных законодательством Российской Федерации.

Погребение умерших на общественном кладбище производится на отведенном участке земли для погребения и может осуществляться с учетом вероисповедания, воинских и иных обычаев и традиций (по согласованию со специализированной службой).

5.4. Решение о погребении на воинских кварталах кладбища принимается специализированной службой, за которой закреплены кладбища, по предъявлении ходатайства (непосредственно или через специализированную службу) министерств, ведомств, других организаций при обосновании и подтверждении заслуг умершего, при отсутствии противоречий с волеизъявлением умершего, его супруга или близких родственников;

5.8. Каждое погребение регистрируется специализированной службой в книге регистрации захоронений с указанием фамилии, имени и отчества захороненного, номера квартала, могилы, даты захоронения умершего. Книга является документом строгой отчетности и хранится в специализированной службе;

5.15. Погребение умершего в существующую могилу разрешается по прошествии 25 лет с момента предыдущего захоронения по разрешению специализированной службы при подаче письменного заявления граждан (организаций).

5.19. Специализированная служба должна содержать кладбища в надлежащем порядке и обеспечивать:

- строгое соблюдение санитарных, противопожарных, экологических требований, норм и правил захоронения;
- обустройство кладбищ;
- содержание братских могил и могил, находящихся под охраной государства;
- уход за зелеными насаждениями на территории кладбищ, их полив и обновление, санитарную вырубку аварийно-опасных деревьев, кустарников, скос травы в установленном порядке;
- завоз воды в весенне-летний период;
- содержание дорог на территории кладбищ в рабочем состоянии;
- содержание в исправном состоянии ограждения территории кладбищ;

- уборку территории кладбищ и вывоз мусора по мере накопления, ремонт и содержание контейнеров для сбора и временного хранения твердых бытовых отходов и других сооружений.

5.20. *Ответственность за организацию похоронного обслуживания и содержание территории кладбища возлагается на специализированную службу, которая должна обеспечить:*

- своевременную подготовку могил, захоронение тел (останков) умерших (погибших), установку надмогильных сооружений;

- соблюдение установленных норм предоставления участков земли для погребения и правил подготовки могил;

- оказание услуг по уходу за могилами, установке надгробных сооружений, принятию надмогильных сооружений на сохранность на основании договоров с гражданами;

- содержание в исправном состоянии зданий, сооружений, находящихся на территории кладбища, ограждений кладбища, его дорог, площадок, а также их ремонт;

- уход за плановыми посадками зеленых насаждений на территории кладбища, их полив и обновление;

- работу общественных туалетов, освещения, систематическую уборку территории кладбища (кроме мест захоронения) и своевременный вывоз мусора;

- сохранность механизмов, инвентаря;

- соблюдение правил пожарной безопасности;

- выполнение мероприятий по предупреждению случаев терроризма на кладбище;

- охрану кладбища.

5.21. При отсутствии надлежащего ухода за могилой по истечении кладбищенского периода *специализированная служба вправе составить акт о нарушении и установить на могиле табличку с предупреждением о необходимости приведения могилы в порядок. В случае отсутствия заинтересованных лиц и неприведения могилы в порядок по истечении трех лет с момента предупреждения специализированная служба принимает решение о возможности использования участка земли для погребения.*

Из вышеперечисленных норм Положения следует, что специализированной службе по погребению и похоронному делу г. Северодвинска переданы общественные кладбища, полномочия по их содержанию, а также связанные с этим контрольно распорядительные функции. При этом, согласно пункту 1.2. Положения под специализированной службой понимается созданное органом местного самоуправления унитарное предприятие.

В соответствии с частью 1 статьи 113 Гражданского Кодекса Российской Федерации, унитарным предприятием признается коммерческая организация, не

наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Как следует из пункта 4 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», коммерческая организация – это хозяйствующий субъект.

Таким образом, создаваемая в форме унитарного предприятия специализированная служба по вопросам похоронного дела г. Северодвинска одновременно является хозяйствующим субъектом.

В соответствии с частью 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», запрещается совмещение функций органов местного управления и функций хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов местного управления.

Кроме того, часть 1 статьи 15 названного закона устанавливает общий запрет на акты и действия органов местного самоуправления, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий.

В силу буквального толкования названной нормы она предусматривает прямой запрет на любые акты и (или) действия (бездействие) органа власти, которые могут оказать негативное влияние на конкуренцию на товарном рынке.

Таким образом, квалифицирующими признаками применительно к части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» выступают реальные либо возможные негативные последствия для определенной конкурентной среды, т.е. состав данного правонарушения – формальный, наступление таковых последствий не требуется.

Системное толкование норм законодательства позволяет сделать вывод о том, что статус специализированной службы, создаваемой с целью оказания услуг по погребению, не может служить основанием для передачи предприятию полномочий органа местного самоуправления.

В частности, [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 захоронения отнесены к вопросам местного значения городского округа. При этом, из положений [части 3 статьи 17](#) и [части 1 статьи 2](#) данного Закона следует, что решение вопросов местного значения осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

[Частью 1 статьи 18](#) Закона о погребении установлено, что 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.

Вместе с тем, пункт 4.2. оспариваемого Положения предусматривает передачу городских кладбищ и находящихся на них сооружений в хозяйственное ведение специализированной службе по вопросам погребения и похоронного дела г.

Северодвинска, что не соответствует нормам Закона о погребении.

Кроме того, согласно части 4 статьи 18 Закона о погребении порядок деятельности общественных кладбищ также должен определяться органами местного самоуправления. Предусматривая, что органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, Закон о погребении возлагает на них обязанность только в части оказания услуг по погребению умерших (часть 1 [статьи 29](#)).

Таким образом, обязанность по организации муниципальных мест погребения и похоронного дела, в том числе по их содержанию (прямо отнесено к вопросам местного значения городского округа) возлагается на органы местного самоуправления, а оказание услуг по погребению - на специализированные службы.

В нарушение этого, пунктами 3.2., 4.3., 4.5., 5.19., 5.20. Положения полномочия по содержанию городских кладбищ переданы специализированной службе по вопросам погребения и похоронного дела г. Северодвинска.

Кроме того, пункты 3.6., 3.7., 5.1., 5.4., 5.15., 5.21. оспариваемого Положения напрямую наделяют специализированную службу по вопросам погребения и похоронного дела г. Северодвинска функциями контрольно-распорядительного характера на территории городских кладбищ, которые также не могут принадлежать специализированной службе, как хозяйствующему субъекту на рынке похоронных услуг.

Так, например, в соответствии с пунктами 3.6., 3.7. Положения на территории кладбища без согласования со специализированной службой запрещается заниматься коммерческой деятельностью. Торговля цветами, предметами похоронного ритуала и материалами по благоустройству могил может осуществляться только с письменного согласования специализированной службы и на местах, определяемых согласно адресной дислокации Администрацией Северодвинска.

Вместе с тем, статьей 10 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» установлено, что размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, находящихся в муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территории и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов. Получение согласования специализированной службы по вопросам похоронного дела для осуществления торговой деятельности Законом не предусмотрено.

В соответствии с пунктом 5.15. оспариваемого Положения, погребение умершего в существующую могилу разрешается по прошествии 25 лет с момента предыдущего захоронения по разрешению специализированной службы при подаче письменного заявления граждан (организаций).

Однако, согласно пункту 3.4. санитарных правил и норм СанПиН 2.1.2882-11, утвержденных постановлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты

прав потребителей и благополучия человека (в лице главного государственного санитарного врача Российской Федерации), повторное захоронение в одну и ту же могилу тел родственника (родственников) разрешается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления по истечении кладбищенского периода (время разложения и минерализации тела умершего) с момента предыдущего захоронения, с учетом состава грунта, гидрогеологических и климатических условий мест захоронения.

Пункты 5.1., 5.4., 5.21. оспариваемого Положения также содержат нормы, предоставляющие специализированной службе по вопросам погребения и похоронного дела г. Северодвинска функции контрольно-распорядительного характера на территории городских кладбищ. При этом, пункт 5.4. Положения дополнительно (помимо пункта 4.2.) указывает, что городские кладбища закреплены за специализированной службой.

Кроме того, как следует из пунктов 4.3., 5.8. Положения, каждое погребение регистрируется специализированной службой в книге регистрации захоронений с указанием фамилии, имени и отчества захороненного, номера квартала, могилы, даты захоронения умершего. Книга является документом строгой отчетности и хранится в специализированной службе.

В соответствии с Федеральным законом от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации», архивный документ – материальный носитель с зафиксированной на ней информацией, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и подлежит хранению в силу значимости указанных носителя и информации для граждан, общества и государства (статья 3). Органы местного самоуправления обязаны обеспечивать сохранность архивных документов, в том числе документов по личному составу, в течении сроков их хранения, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (статья 17). Учитывая эти нормы, журнал регистрации захоронений является значимым носителем информации и должен вестись органами местного самоуправления и хранится в архиве муниципального образования.

Таким образом, специализированной службе не могут быть переданы общественные кладбища, она не вправе осуществлять содержание мест захоронения, организацию ритуальных услуг, контролировать оказание ритуальных услуг и выполнять иные функции контрольно-распорядительного характера в соответствующей сфере деятельности.

Вместе с тем, согласно оспариваемому Положению, утвержденному Решением Городского Совета депутатов МО «Северодвинск» от 29.11.2007 № 161, специализированной службе по вопросам погребения и похоронного дела, которая является хозяйствующим субъектом, переданы общественные кладбища (пункт 4.2), кроме того, она фактически наделена функциями контрольно-распорядительного характера (пункты 3.6., 3.7., 5.1., 5.4., 5.15., 5.21.), в том числе: по регистрации каждого захоронения в книге установленной формы (пункты 4.3., 5.8.), по содержанию кладбища и благоустройству мест захоронения (пункты 3.2., 4.3., 4.5., 5.19., 5.20.), что в силу [статьи 25](#) Закона о погребении относится к организации похоронного дела как самостоятельному виду деятельности, осуществляемому исключительно органами местного самоуправления, и не входит в предусмотренный [статьей 9](#) Закона перечень услуг по погребению, а также не

соответствует понятию «погребение», которое содержится в [статье 3](#) Закона.

Данные выводы Архангельского УФАС России подтверждаются правовой позицией Высшего арбитражного суда Российской Федерации (Постановление от 23.09.2008 № 12027/07), Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа (Постановление от 12.09.2011 по делу № А17 6398/2010), Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа (Постановление от 03.05.2012 по делу № А73-2645/2011).

Таким образом, Городской Совет депутатов МО «Северодвинск» возложил на специализированную службу не только предусмотренную законом обязанность по непосредственному осуществлению погребения умерших, но и в нарушение [части 3 статьи 15](#) Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» наделил ее полномочиями органов местного самоуправления в сфере организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения, что может создать преимущественные условия для деятельности специализированной службы, как хозяйствующего субъекта, по отношению к другим хозяйствующим субъектам, осуществляющим свою деятельность на том же рынке услуг, и, как следствие, нарушает часть 1 статьи 15 названного Закона.

Учитывая изложенное, а также руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 3 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Архангельского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства

РЕШИЛА:

1. Признать Городской Совет депутатов МО «Северодвинск» нарушившим ч.ч. 1 и 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Нарушение выразилось в наделении специализированной службы по вопросам погребения и похоронного дела пунктами 3.2., 3.6., 3.7., 4.2., 4.3., 4.5., 5.1., 5.4., 5.8., 5.15., 5.19., 5.20., 5.21. Положения об организации ритуальных услуг и содержания мест погребения в МО «Северодвинск», утвержденного Решением от 29.11.2007 № 161, функциями и правами органов местного самоуправления, что приводит или может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.
2. Выдать Городскому Совету депутатов МО «Северодвинск» предписание о совершении действий, направленных на устранение нарушений антимонопольного законодательства, путем внесения в пункты 3.2., 3.6., 3.7., 4.2., 4.3., 4.5., 5.1., 5.4., 5.8., 5.15., 5.19., 5.20., 5.21. Положения об организации ритуальных услуг и содержания мест погребения в МО «Северодвинск», утвержденного Решением от 29.11.2007 № 161, изменений.
3. Установить срок исполнения предписания до 30.11.2012. Сообщить об исполнении предписания в тот же срок.