

Решение по делу

№ 520-ФАС 52 – ТР – 16 – 02/07 – 09

29 октября 2009 года

г. Нижний Новгород

Резолютивная часть оглашена 15 октября 2009 года

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

- Гребнева Ю.Н. - председателя комиссии, заместителя руководителя управления;
- Валитова М.А. - члена комиссии, начальника отдела антимонопольного контроля;
- Камильской Л.А. - члена комиссии, главного специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля;
- Чувилиной М.Н. - члена комиссии, ведущего специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля,

при участии в рассмотрении дела:

- Красновой О.С. - руководителя Главного управления записи актов гражданского состояния Нижегородской области;
- Маркова Д.Н. - представителя Главного управления записи актов гражданского состояния Нижегородской области (доверенность от 30 июля 2009 года);
- Ворошухи В.В. - директора муниципального предприятия г. Нижнего Новгорода «Комбинат ритуальных услуг населению»;
- Хромовой Е.В. - представителя муниципального предприятия г. Нижнего Новгорода «Комбинат ритуальных услуг населению» (доверенность от 15 мая 2009 года);
- Дербенева А.В. - генерального директора общества с ограниченной ответственностью «Городская ритуальная служба»;
- Комаровой Т.Д. - представителя общества с ограниченной ответственностью «Городская ритуальная служба» (доверенность от 09.06.2009 года);
- Пономарева В.Е. - представителя общества с ограниченной ответственностью «Городская ритуальная служба» (доверенность от 09.06.2009 года),

р а с с м о т в открытом заседании комиссии с объявлением резолютивной части решения д я е б
п р и з к а а а м и н а ф у Фш ее дн еи р а
к о н в отношении муниципального предприятия и и г. Нижнего Новгорода «Комбинат ритуальных услуг населению»
(603098, г. Нижний Новгород, ул. Пушкина д. 34) и Главного управления записи актов гражданского состояния Нижегородской области

И Ю С Т А Н О В И Л А :

Исполняя поручение Федеральной антимонопольной службы России № АК/32022 о проведении проверки по фактам выдачи свидетельств о смерти в помещениях муниципальных и коммерческих организаций (в том числе имеющих статус специализированных служб по вопросам похоронного дела) и размещения в таких организациях сотрудников органов записи актов гражданского состояния, Нижегородское УФАС России выявило договор от 26.05.2004 совместного использования имущества, заключенный между муниципальным унитарным предприятием «Комбинат ритуальных услуг населению» и Министерством государственного правового обеспечения Нижегородской области.

В соответствии с названным договором стороны приняли на себя обязательства по совместному использованию имущества, принадлежащего предприятию, для осуществления сотрудниками органов ЗАГС регистрации смерти в помещениях салонов-магазинов предприятия и для текущей работы сотрудников предприятия по оказанию ритуальных услуг населению (пункты 1.1, 1.2, 2.1, 2.3 договора).

27.04.2009 Нижегородское УФАС России направило в адрес муниципального предприятия города Нижнего Новгорода «Комбинат ритуальных услуг населению» (далее – МП «КРУН», муниципальное предприятие) и Главного управления записи актов гражданского состояния Нижегородской области (далее – ГУ ЗАГС Нижегородской области) требования о представлении информации, касающейся причин и оснований размещения сотрудников ГУ ЗАГС Нижегородской области на площадях (в тех же помещениях) МП «КРУН».

Из ответа ГУ ЗАГС Нижегородской области следовало, что работа сотрудников органов записи актов гражданского состояния на площадях, занимаемых подразделениями МП «КРУН», организована до образования ГУ ЗАГС Нижегородской области, в связи с чем данный орган исполнительной власти не располагает какими-либо документами, на основании которых предоставлена возможность размещения сотрудников органов записи актов гражданского состояния на территории приемных пунктов заказа МП «КРУН».

МП «КРУН» сообщило Нижегородскому УФАС России, что рабочие места для сотрудников ГУ ЗАГС по Нижегородской области оборудованы в районных бюро ритуальных услуг исторически; арендная плата за размещение специалистов по регистрации и выдаче свидетельств о смерти в салонах-магазинах не взимается.

Посчитав факт размещения государственных гражданских служащих ГУ ЗАГС Нижегородской области в помещениях МП «КРУН» установленным и указывающим на признаки нарушения в рассматриваемой ситуации статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), 01.07.2009 Управление возбудило настоящее дело о нарушении антимонопольного законодательства.

До рассмотрения дела по существу в Управление поступило заявление общества с ограниченной ответственностью «Городская ритуальная служба» (далее – ООО «Городская ритуальная служба», общество), в котором общество привело доводы о необоснованных преимуществах, созданных МП «КРУН». Указанные преимущества, по мнению ООО «Городская ритуальная служба», обусловлены тем обстоятельством, что население охотнее обращается в организацию (МП «КРУН»), в которой одновременно с оформлением заказа на ритуальные услуги можно получить свидетельство о смерти.

На заседании комиссии представители ООО «Городская ритуальная служба» пояснили, что общество и МП «КРУН» находятся в неравных конкурентных условиях, поскольку в силу присутствия сотрудников ГУ ЗАГС Нижегородской области в помещениях МП «КРУН» потенциальные заказчики отказываются от услуг данного общества, ссылаясь на удобство в оформлении заказа на весь комплекс ритуальных услуг в месте получения свидетельства о смерти.

Согласно позиции ГУ ЗАГС Нижегородской области практика размещения работников органов записи актов гражданского состояния в бюро ритуальных услуг МП (МУП) «КРУН» сложилась исторически. Эта практика отвечает интересам населения и поэтому ГУ

ЗАГС Нижегородской области не усматривает в таком положении дел какой-либо угрозы охраняемым общественным отношениям. При этом представители ГУ ЗАГС Нижегородской области отмечают, что их работники осуществляют государственную функцию по регистрации смерти; ГУ ЗАГС Нижегородской области не интересуют вопросы соперничества и иных отношений между субъектами товарного рынка ритуальных услуг.

Как полагают представители МП «КРУН», в анализируемом случае не имеется нарушения антимонопольного законодательства. Это обусловлено, в частности, тем, что рынок ритуальных услуг г. Нижнего Новгорода «давно поделен»: подавляющее большинство хозяйствующих субъектов используют в своей деятельности незаконное получение персональных данных об умерших и их родственниках в лечебно-профилактических учреждениях, данные, полученные по каналам связи «02», и иные некорректные и неэтичные способы конкурентной борьбы. Поэтому заказ на ритуальные услуги зачастую оформляется до обращения гражданина в органы записи актов гражданского состояния (в первый час после наступления факта смерти), что указывает на отсутствие какого-либо конкурентного преимущества для МП «КРУН» в связи с нахождением на площадях муниципального предприятия сотрудников ГУ ЗАГС Нижегородской области. МП «КРУН», также как и ГУ ЗАГС Нижегородской области, ссылается на удобство для населения осуществления государственной функции по регистрации смерти в помещениях салонов-магазинов МП «КРУН». Муниципальное предприятие также указывает, что количество заказов на оказание полного комплекса услуг по погребению, оформленных в магазинах, где присутствуют работники ГУ ЗАГС Нижегородской области, составляет лишь 35 % от общего количества заказов по предприятию. Подробно позиция ответчика изложена в письменных пояснениях, приобщенных к материалам дела.

Исучив материалы дела, заслушав выступления представителей сторон и заинтересованного лица, исследовав имеющиеся в деле доказательства, их взаимную связь, достаточность для принятия решения, комиссия приходит к следующим выводам.

МП «КРУН» создано на основании распоряжения главы администрации города Нижнего Новгорода от 05.02.1992 № 1031-р. На основании постановления главы администрации города Нижнего Новгорода от 30.03.2005 № 25 МП «КРУН» наделено статусом специализированной службы по вопросам похоронного дела.

Исходя из положений статей 9, 29 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» и в силу своей специальной правоспособности, МП «КРУН» оказывает следующие услуги: 1) оформление документов, необходимых для погребения; 2) предоставление и доставка гроба и других предметов, необходимых для погребения; 3) перевозка тела (останков) умершего на кладбище (в крематорий); 4) погребение (кремация с последующей выдачей урны с прахом).

Данные услуги предоставляются МП «КРУН» как в рамках гарантированного перечня услуг по погребению (то есть безвозмездно), так и на коммерческой основе наравне с прочими хозяйствующими субъектами. При этом стоимость услуг по погребению, предоставляемых согласно гарантированному перечню, возмещается специализированным организациям в порядке, определенном федеральным законом.

Согласно Уставу МП «КРУН» предприятие является самостоятельным хозяйствующим субъектом, к о м о р г , созданной для осуществления уставной деятельности по производству продукции (товаров), выполнению работ и оказанию ритуальных услуг (пункты 1.2, 2.1).

В силу пункта 2.2 Устава МП «КРУН» осуществляет следующие виды деятельности: изготавливает и реализует населению венки, гирлянды, гробы, памятники из натурального камня и мраморной крошки, цветники, покрывала, траурные ленты, нательное белье, головные уборы, деревянные и металлические кресты на могилы, ограды; оказывает населению услуги по предоставлению бригады по выносу гроба с телом, автокатафалка, оркестра, могилы, доставке гробов и венков, оформлению заказов на ритуальные услуги на дому у заказчика; организует похоронное обслуживание на основании «пожизненного» договора, оказывает иные ритуальные услуги.

Анализ норм Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», положений Устава МП «КРУН» показывает, ч т о м у н и ц и п а л ь с мысле понятия, данного в пункте 20 статьи 4 Закона о защите конкуренции, названное м у н и ц и п а л ь н с у например, ООО «Городская ритуальная служба») к о н к у р и р у ю

По правилам статьи 47 Гражданского кодекса и пункта 2 статьи 3 Федерального закона от 15.11.1997 №143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» (далее – Закон об актах гражданского состояния) смерть как акт гражданского состояния подлежит обязательной государственной регистрации.

Указанную государственную функцию уполномочены осуществлять органы государственной власти субъектов Российской Федерации в силу пункта 1 статьи 4 Закона об актах гражданского состояния.

Государственная регистрация смерти по смыслу статей 7, 64 Закона об актах гражданского состояния подразумевает выдачу заявителям свидетельства о смерти, удостоверяющего внесение записи об акте гражданского состояния на основании заявления установленной формы, медицинского заключения о смерти, документа, удостоверяющего личность умершего, и паспорта заявителя.

При этом гербовое свидетельство о смерти является основанием для предоставления участка земли под захоронение (талона на предоставление могилы) и осуществления собственно захоронения.

На территории Нижегородской области органом, выполняющим регистрацию актов гражданского состояния, является Главное управление записи актов гражданского состояния Нижегородской области, действующее на основании соответствующего Положения о Главном управлении записи актов гражданского состояния Нижегородской области, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 26.09.2005 № 233 (далее – Положение). В силу пункта 1.9 Положения ГУ ЗАГС Нижегородской области является правопреемником Министерства государственно-правового обеспечения Нижегородской области в части реализации полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния и обеспечения торжественности при проведении обрядов бракосочетания, рождения и юбилеев семейной жизни.

Статьей 5 Закона Нижегородской области от 25.11.2002 № 68-З «О государственной регистрации актов гражданского состояния на территории Нижегородской области» закреплено, что д л я р а з а д м и н и с т р а ц и и г о р о д т р е б о в а н и я м , о б е и с с о х р а н н о с т ь к н и г государственной регистрации актов гражданского состояния (актовых книг), документов постоянного хранения, бланков, свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния и гербовых печатей в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации.

Порядок осуществления действий должностных лиц ГУ ЗАГС Нижегородской области по государственной регистрации смерти определен Административным регламентом Главного управления записи актов гражданского состояния Нижегородской области по предоставлению государственной услуги «государственная регистрация смерти», утвержденным постановлением Правительства Нижегородской области от 06.11.2008 № 520. Там же, в приложении 1 к названному регламенту, содержится перечень отделов ГУ ЗАГС Нижегородской области с указанием их адресов, расположенных на подведомственных данному органу исполнительной власти Нижегородской области территориях.

Вместе с тем установлено по делу, что МП «КРУН» осуществляет свою деятельность через салоны-магазины ритуальных услуг (бюро ритуальных услуг), пункты приемов заказов ритуальных услуг, а также через сеть агентов по приему заказов на дому по телефону «003». Всего на территории города Нижнего Новгорода расположено 17 бюро ритуальных услуг МП «КРУН», в 8 б у с л у г м у н и ц и п а л ь н о г о о с у щ е с т в л я ю т , а и м е н н о Нижегородский район - БРУ №1, Советский район - БРУ № 5, Приокский район - БРУ №8, Канавинский район - БРУ №2, Московский район - БРУ №7, Сормовский район - БРУ №4, Ленинский район - БРУ №6, Автозаводский район - БРУ №14.

Факт размещения работников ГУ ЗАГС Нижегородской области в помещениях салонов-магазинов МП «КРУН» не отрицается

ответчиками, а также подтверждается другими собранными по делу доказательствами.

Оценивая данный факт, комиссия исходит из следующего.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Закона о защите конкуренции антимонопольное законодательство Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации.

Статьей 10 Гражданского кодекса Российской Федерации определено, что не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах. **Н е д о п у с к а е т с я** и, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке (пункт 1).

В развитие приведенного принципа в статье 16 Закона о защите конкуренции содержится запрет на осуществление органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и хозяйствующими субъектами согласованных действий, если такое осуществление согласованных действий приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

При этом под антиконкурентными согласованными действиями органа государственной власти и хозяйствующего субъекта следует понимать выраженные в определенной форме и основанные на добровольном волеизъявлении совместные, взаимосвязанные действия данных лиц, которые оказывают негативное влияние на конкуренцию.

Комиссия полагает, что оцениваемые в рамках настоящего дела действия ГУ ЗАГС Нижегородской области и МП «КРУН» обладают всеми перечисленными признаками.

Так, как поясняют сами ответчики, нахождение сотрудников ГУ ЗАГС по Нижегородской области в помещениях салонов-магазинов МП «КРУН» **с о о т в е т с т в у е т з в и а н т** **д л я** **и с п о** . Заключение договора от 26.05.2004 совместного использования имущества также было **о с н о в а н о** , без какого-либо принуждения. При этом в пределах действия данного соглашения ни МП «КРУН», ни ГУ ЗАГС Нижегородской области не воспользовались правом одностороннего отказа от исполнения соответствующих обязательств, хотя такое право следует из пункта 6.1 договора.

Нахождение сотрудников ГУ ЗАГС Нижегородской области в помещениях салонов-магазинов МП «КРУН» опять-таки возможно только при взаимном согласии на это обоих ответчиков. Отсутствие желания хотя бы одной из сторон сложившихся правоотношений на продолжение существующей практики присутствия работников ГУ ЗАГС Нижегородской области на территории МП «КРУН» сделало бы невозможным такое положение вещей. Между тем ни ГУ ЗАГС Нижегородской области, ни МП «КРУН» каких-либо мер по прекращению размещения сотрудников ГУ ЗАГС Нижегородской области в помещениях салонов-магазинов МП «КРУН» не предпринимают и предпринимать не намерены.

Всё это указывает на то, что **д е й с т в и я** **о т** , в основе которой заключена **с о г л а с** на дальнейшее присутствие в **о т р у д н и к о в** ГУ ЗАГС Нижегородской области в помещениях хозяйствующего субъекта.

Имея в виду, что смерть близкого человека в большинстве случаев представляет собой чрезвычайное событие, порождающее ситуацию экстремального горя, следует, очевидно, признать, что близкий родственник умершего не нацелен на поиск наиболее оптимального варианта погребения на основе привлечения различных хозяйствующих субъектов, оказывающих ритуальные услуги. Наоборот, с учетом того, что по сложившимся в Нижегородской области обычаям и традициям тело умершего предают земле на третьи сутки после смерти, лицо, взявшее на себя обязанность по погребению, заинтересовано оперативно решить все вопросы, связанные с погребением. В такой ситуации лицо, взявшее на себя обязанность по погребению умершего, становится перед выбором: получить «всё и сразу» в МП «КРУН» в минимально короткие сроки либо обратиться сначала к работнику ГУ ЗАГС Нижегородской области, находящемуся в салоне-магазине «МП «КРУН», для получения свидетельства о смерти, затем – к хозяйствующему субъекту, оказывающему ритуальные услуги, после чего снова возвратиться в МП «КРУН» для получения талона на предоставление могилы.

Только в МП «КРУН» одновременно можно получить свидетельство о смерти, согласовать конкретное место под захоронение и оформить заказ на прочие ритуальные услуги (мероприятия по подготовке тела к погребению, приобретение предметов

ритуала, предоставление услуг, связанных с использованием катаfalка, помещения для проведения гражданской панихиды и (или) обряда поминания и проч.).

Ни у одного другого хозяйствующего субъекта, оказывающего ритуальные услуги на территории г. Нижнего Новгорода, лицо, взявшее на себя обязанность по погребению, не имеет возможности получить все необходимые документы (свидетельство о регистрации смерти, документ о предоставлении участка под захоронение) одновременно с оформлением заказа на оказание ритуальных услуг.

Такая ситуация по факту ставит МП «КРУН» в исключительное преимущественное положение по отношению ко всем иным участникам товарного рынка, создает более благоприятные условия деятельности муниципальному предприятию по сравнению с иными хозяйствующими субъектами.

Конкуренция представляет собой 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; обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, является признаком ограничения конкуренции (пункты 7, 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Подлинная состязательность (конкуренция) имеет в качестве необходимой предпосылки равенство условий, при которых происходит состязание; все хозяйствующие субъекты должны быть поставлены в одинаковые условия с тем, чтобы каждый из них **счит** **с** **был способен овлиять** на условия обращения товара на рынке **и** **одновременно исключает** возможность одностороннего влияния на условия обращения товара какого-либо одного субъекта.

В рассматриваемой ситуации осуществление ГУ ЗАГС Нижегородской области и МП «КРУН» согласованных действий носит антиконкурентный характер, поскольку приводит к возникновению внешних условий (кроме самостоятельных действий хозяйствующих субъектов), способных определить выбор покупателя в пользу муниципального предприятия.

Это обусловлено дополнительно и тем обстоятельством, что нахождение представителей ГУ ЗАГС Нижегородской области в помещениях МП «КРУН» может породить у потенциальных покупателей иллюзию большей степени надежности МП «КРУН», более высокого качества услуг муниципального предприятия по сравнению с другими продавцами на рынке ритуальных услуг, что обычно ассоциируется со статусом органа власти.

Таким образом, комиссия приходит к итоговому выводу о том, что ГУ ЗАГС Нижегородской области и МП «КРУН» нарушен запрет, установленный статьей 16 Закона о защите конкуренции.

Доводы муниципального предприятия о том, что у него отсутствуют конкурентные преимущества в силу фактически сложившейся схемы оформления заказа до обращения гражданина в органы записи актов гражданского состояния, отклоняются комиссией, поскольку, как пояснило само МП «КРУН», такая ситуация возникает вследствие незаконного получения персональных данных об умерших и их родственниках.

Аргументы ответчиков, что их действия следует признать правомерными, поскольку сотрудники ГУ ЗАГС Нижегородской области традиционно располагаются на площадях муниципального предприятия и данная ситуация удобна для населения, признаются комиссией несостоятельными как не имеющие юридического значения. Диспозиция статьи 16 Закона о защите конкуренции не позволяет антимонопольному органу учесть приведенные доводы в качестве исключających противоправность действий ответчиков.

Деяние ГУ ЗАГС Нижегородской области и МП «КРУН» носит виновный характер, поскольку у ответчиков имелась возможность соблюдения норм антимонопольного законодательства, но ими не было принято к этому всех зависящих от них мер.

Согласно пункту 5 части 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции при принятии комиссией решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства среди прочего разрешается вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, а также о необходимости осуществления других действий, направленных на устранение и (или) прекращение нарушения антимонопольного законодательства.

Комиссия полагает, что применительно к исходу настоящего дела достаточной мерой для устранения выявленного правонарушения является предписание о прекращении осуществления ГУ ЗАГС Нижегородской области государственной функции по регистрации смерти в помещениях, занимаемых МП «КРУН».

На основании изложенного и, руководствуясь статьями 23, 41, 49, 50 Закона о защите конкуренции, комиссия

решила:

Признать действия муниципального предприятия г. Нижнего Новгорода «Комбинат ритуальных услуг населению» и Главного управления записи актов гражданского состояния Нижегородской области нарушением статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» в части размещения работников Главного управления записи актов гражданского состояния Нижегородской области, осуществляющих предоставление государственной услуги по регистрации смерти, в помещениях, занимаемых муниципальным предприятием г. Нижнего Новгорода «Комбинат ритуальных услуг населению».

Выдать Главному управлению записи актов гражданского состояния Нижегородской области предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, а именно: Главному управлению записи актов гражданского состояния Нижегородской области в срок до 15 декабря 2009 года прекратить осуществление государственной функции по регистрации смерти в помещениях, занимаемых муниципальным предприятием г. Нижнего Новгорода «Комбинат ритуальных услуг населению».

В соответствии со статьей 52 Федерального закона «О защите конкуренции» настоящее решение может быть обжаловано в Арбитражный суд Нижегородской области в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель комиссии

Ю.Н. Гребнев

Члены комиссии

М.А. Валитов

Л.А. Камильская

М.Н. Чувилина