

## РЕШЕНИЕ

Резолютивная часть решения оглашена "19" февраля 2016 г.  
Иваново

город

В полном объеме решение изготовлено "24" февраля 2016 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: <...>.

рассмотрев дело №02-15/2015-03 по признакам нарушения Комитетом Ивановской области ЗАГС (г. Иваново, ул. Батурина, д. 8, 153000) пункта 5 части 1 статьи 15, части 3 ст. 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

при участии:

от Ответчика – Комитета Ивановской области ЗАГС <...>;

в отсутствие Заинтересованных лиц: ИП Федоровой С.А., ИП Плешкова А.Н., ИП Калининой Н.В.

### УСТАНОВИЛА:

06.04.2015 в Ивановское УФАС России поступило обращение Комитета Ивановской области ЗАГС (далее – Заявитель, Комитет ЗАГС), в котором содержится сообщение о нарушении Комитетом ЗАГС и ИП Федоровой С.А. Закона о защите конкуренции.

Заявителем указано, что 21.06.2013 между Комитетом ЗАГС и ИП Федоровой С.А. заключено соглашение о сотрудничестве (далее – Соглашение).

Предметом соглашения является право ИП Федоровой С.А. участвовать в торжественной регистрации брака/рождения, проводимой структурным подразделением Комитета ЗАГС.

Срок действия соглашения 10 лет.

Согласно п. 1.4 Соглашения к нему прилагаются Регламенты, которые по своей сути являются соглашением сторон, конкретизирующим предмет Соглашения.

В п.4 Регламента государственной регистрации заключения брака в отделе по г. Иванову и Ивановскому району комитета Ивановской области ЗАГС (далее – Регламент) стороны установили, что государственная регистрация заключения брака в торжественной обстановке может проводиться: а) сотрудниками загса под воспроизведение фонограммы марша Мендельсона, б) сотрудниками отдела при участии уполномоченной организации (ИП Федоровой С.А.) обеспечивающей предоставление платных обрядовых услуг.

Данное соглашение заключено по итогам конкурса, который проводился в соответствии с Приказом Комитета ЗАГС от 12.04.2013.

По мнению Комитета ЗАГС, проведенные конкурсные процедуры не могут быть основанием для заключения соглашения о сотрудничестве. Законодательство об актах гражданского состояния не допускает участие коммерческих структур в предоставлении государственной услуги, в том числе в части проведения церемонии государственной регистрации брака в торжественной обстановке.

Приказ от 12.04.2015, которым утверждено Положение о проведении открытого конкурса по отбору организации, обеспечивающей предоставление обрядовых услуг, опубликован не был.

По мнению Комитета ЗАГС, Соглашение заключено с нарушениями норм Закона о защите конкуренции и обеспечивает ИП Федоровой С.А. преимущества при осуществлении предпринимательской деятельности – доступ к информации в приоритетном порядке.

Усмотрев в действиях Комитета ЗАГС признаки нарушения ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в необоснованном ограничении граждан в выборе хозяйствующего субъекта, оказывающего услуги по обеспечению торжественной регистрации брака/рождения, Ивановское УФАС России приказом от 10.04.2015 №034 возбудило дело №02-15/2015-03 по признакам нарушения Комитетом ЗАГС п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Определением от 10.04.2015 дело назначено к рассмотрению на 28.04.2015.

Определением от 28.04.2015 рассмотрение дела отложено на 09.06.2015 в связи с ходатайством представителя ИП Федоровой С.А. К участию в рассмотрении дела привлечены ИП Калинина Н.В. и ИП Плешков А.Н.

Определением от 09.06.2015 рассмотрение дела приостановлено в связи нахождением на рассмотрении Арбитражного суда Ивановской области дела №А17-70/2015 по иску ИП Федоровой С.А. к Комитету ЗАГС о признании недействительным одностороннего расторжения Комитетом ЗАГС Соглашения и по встречному иску Комитета ЗАГС к ИП Федоровой С.А. о признании недействительной ничтожной сделки – Соглашения.

ИП Федоровой С.А. 03.06.2015 представлены письменные пояснения, в которых указано, что Комитет ЗАГС не разрешил ИП Плешкову А.Н. и ИП Калининой Н.В. оказывать услуги по торжественной регистрации брака по той причине, что данную услугу может оказывать только Комитет ЗАГС.

ИП Федорова С.А. обращает внимание на то, что с учетом указанных отказов Комитета ЗАГС не может идти речь о преимуществе, которое получила ИП Федорова С.А., так как из ответов Комитета ЗАГС следует вывод, что на эти услуги установлена государственная монополия и ограничения конкуренции нет.

Указывает, что Федеральный закон от 15.11.1997 N 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» (далее – Закон №143-ФЗ) наделяет органы ЗАГС лишь исключительным правом на регистрацию актов гражданского состояния, а лиц,

вступающих в брак, данный закон наделяет правом по их желанию провести государственную регистрацию в торжественной обстановке.

Закон №143-ФЗ не содержит прямого запрета на допуск к оказанию услуг по организации торжественной обстановки во время регистрации брака сторонних коммерческих организаций.

По мнению ИП Федоровой С.А. наличие Соглашения не ограничивает лиц в выборе хозяйствующих субъектов, которые будут организовывать для них торжественную обстановку.

Соглашение является рамочным, т.е. не содержит прямых обязательств сторон.

Обрядовые услуги оказываются непосредственно ИП Федоровой С.А. только в случае, если граждане изъявляют желание привлечь именно ее.

Нигде в Соглашении не указывается на то, что ИП Федорова С.А. имеет какое-либо преимущественное право на создание торжественной обстановки преимущественно перед другими предпринимателями.

Определением от 15.10.2015 рассмотрение дела возобновлено и назначено на 13.11.2015.

Определением от 13.11.2015 рассмотрение дела отложено на 19.01.2016. Указанным определением действия Комитета ЗАГС дополнительно квалифицированы по ч. 3 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции.

Определением от 13.11.2015 рассмотрение дела продлено до 16.05.2016.

Определением от 19.01.2016 рассмотрение дела отложено на 19.02.2016 в связи с принятием заключения об обстоятельствах рассматриваемого дела.

16.02.2016 Комитетом ЗАГС представлен отзыв на заключение об обстоятельствах дела.

В отзыве Комитет ЗАГС указывает, что у Комиссии отсутствуют правовые основания для выдачи предупреждения в виду того, что изменения в ст. 39.1 Закона о защите конкуренции вступили в силу после возбуждения дела и не имеют обратной силы.

Обращает внимание на то, что с 2014 года Комитетом ЗАГС принимаются меры, направленные на устранение нарушения: 29.10.2014 издан Приказ №147 «О мерах по устранению нарушений в организации работы по взаимодействию с индивидуальным предпринимателем», Приказ №157 от 28.11.2014 «О мерах по обеспечению государственной регистрации брака в торжественной обстановке», отменен Приказ №41 от 12.04.2013.

Подробно возражения изложены в отзыве, приобщенном к материалам дела.

19.02.2015 представитель Комитета ЗАГС Жесткова Т.В. отметила, что в связи с решением Арбитражного суда Ивановской области от 15.06.2015 по делу №А17-70/2015 (оставлено в силе вышестоящими инстанциями) Соглашение признано недействительной ничтожной сделкой. Его действие прекращено.

Рассмотрев материалы дела, заслушав доводы лиц, участвующих в деле, Комиссия Ивановского УФАС России установила следующее.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 1 Закона о защите конкуренции настоящий Федеральный закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации.

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 (п. 7 ст. 4 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), например, установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары (п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции).

Согласно ч. 1 ст. 4 Закона №143-ФЗ государственная регистрация актов гражданского состояния производится органами записи актов гражданского состояния, образованными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Полномочия на государственную регистрацию актов гражданского состояния осуществляются в соответствии с административными регламентами, принимаемыми на основании законодательства об актах гражданского состояния уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния (ч. 2.1 ст. 4 Закона №143-ФЗ).

Государственная регистрация акта гражданского состояния производится

органом записи актов гражданского состояния посредством составления соответствующей записи акта гражданского состояния, на основании которой выдается свидетельство о государственной регистрации акта гражданского состояния (ч. 2 ст. 6 Закона №143-ФЗ).

Государственная регистрация заключения брака производится любым органом записи актов гражданского состояния на территории Российской Федерации по выбору лиц, вступающих в брак (ст. 25 Закона №143-ФЗ).

По желанию лиц, вступающих в брак, государственная регистрация заключения брака может производиться в торжественной обстановке (ч. 5 ст. 27 закона №143-ФЗ).

Приказом Минюста РФ от 29.11.2011 №412 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации» утвержден соответствующий Административный регламент.

Таким образом, по смыслу Закона №143-ФЗ и Административного регламента государственная регистрация заключения брака, т.е. составление соответствующей записи акта гражданского состояния и выдача свидетельства, является государственной услугой.

Однако из смысла Закона №143-ФЗ и Административного регламента (п. 51, 60) не следует, что иные, сопутствующие обрядовые услуги, также являются государственными услугами (например, фотографирование, видеосъемка и т.п.) и должны предоставляться исключительно сотрудниками ЗАГСов.

Органы ЗАГСов вправе предоставить хозяйствующим субъектам возможность оказывать лицам, вступающим в брак, сопутствующие обрядовые услуги, если такие лица заключают брак в торжественной обстановке.

На момент заключения Соглашения и в настоящее время Комитет Ивановской области ЗАГС счел возможным привлечение лицами, вступающим в брак, предпринимателей (организации), оказывающих сопутствующие обрядовые услуги.

Так, Приказом Комитета Ивановской области ЗАГС №157 от 28.11.2014 «О мерах по обеспечению государственной регистрации брака» также утверждено, что руководителям филиалов Комитета Ивановской области ЗАГС согласовывать с гражданами, желающими провести государственную регистрацию брака с участием лиц, оказывающих обрядовые услуги, включая фото и видео съемку, формат проведения церемонии (п. 1.4).

Таким образом, сопутствующие обрядовые услуги могут оказываться любым лицом, к которому обратятся заявители.

Вместе с тем, при рассмотрении дела не установлено фактов воспрепятствования Комитетом ЗАГС деятельности хозяйствующих субъектов, желающих оказывать сопутствующие обрядовые услуги при государственной регистрации заключения брака в торжественной обстановке.

Позиция Комитета ЗАГС, изложенная в письмах от 06.04.2015 №02-34/154 ИП Плешкову А.Н., от 31.03.2015 №0-4-32/552 ИП Калининой Н.В. не обусловлена наличием заключенного с ИП Федоровой С.А. Соглашения.

Из представленных в материалы дела документов также не следует, что ИП Фёдорова С.А. в результате заключения Соглашения получала доступ к информации в приоритетном порядке.

В связи с этим, Комиссия прекращает рассмотрение дела №02-15/2015-03, возбужденное по признакам нарушения Комитетом Ивановской области ЗАГС п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции в связи с отсутствием нарушения.

Вместе с тем, Комиссией рассмотрен вопрос о нарушении Комитетом ЗАГС Закона о защите конкуренции в части передачи прав на государственное имущество без проведения установленных данным законом процедур.

Частью 3 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции установлено, что заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, которое принадлежит на праве оперативного управления государственным или муниципальным бюджетным и казенным учреждениям, государственным органам, органам местного самоуправления, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров.

В нарушение ч. 3 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции Комитет ЗАГС обеспечил ИП Федоровой С.А. возможность использования помещений Комитета ЗАГС для осуществления предпринимательской деятельности без надлежащего оформления прав на недвижимое имущество, закрепленное за Комитетом ЗАГС на праве оперативного управления (инв. №№ 2, 4, 6, 7, 12, 19).

Использование ИП Федоровой С.А. помещений носило безвозмездный характер.

Данные обстоятельства установлены решением Арбитражного суда Ивановской области от 15.06.2015 по делу №А17-70/2015, постановлением Второго арбитражного апелляционного суда от 17.09.2015 и постановлением АС Волго-Вятского округа от 21.01.2016.

Суды пришли к выводу, что заключение сторонами Соглашения было направлено не на выполнение Комитетом ЗАГС обязанности по организации торжественной регистрации брака и рождения, а на осуществление ИП Федоровой С.А. предпринимательской деятельности в помещении, являющимся государственной собственностью, без должного оформления прав.

ИП Федоровой С.А. были созданы преимущественные условия деятельности, так как в указанных помещениях ЗАГС она не только принимала заказы от лиц, подававших заявление о заключении брака, но и, в отличие от иных хозяйствующих субъектов, размещала свое оборудование, используемое при проведении мероприятий.

Торги на право пользования имуществом, закрепленном за Комитетом ЗАГС на праве оперативного управления (инв. №№ 2, 4, 6, 7, 12, 19), не проводились, Приказ

№41 от 12.06.2013 (о проведении конкурса) опубликован не был, что свидетельствует о нарушении Комитетом ЗАГС ч. 3 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

**1.** Дело №02-15/2015-03 в части нарушения Комитетом Ивановской области ЗАГС пункта 5 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» прекратить в связи с отсутствием нарушения.

**2.** Признать действия Комитета Ивановской области ЗАГС, выразившиеся в предоставлении в пользование ИП Федоровой С.А. помещений, расположенных по адресу: г. Иваново, ул. Батурина, 8, помещения №№ 2, 4, 6, 7, 12, 19 и закрепленных за Комитетом Ивановской области ЗАГС на праве оперативного управления, нарушением части 3 статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

**3.** Выдать Комитету Ивановской области ЗАГС предписание о прекращении нарушения части 3 статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», для чего в срок до **18.03.2016** принять меры к недопущению передачи во владение и/или в пользование имущества, закрепленного на праве оперативного управления за Комитетом Ивановской области ЗАГС с нарушением правил, предусмотренных статьей 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

**4.** Передать уполномоченному должностному лицу Ивановского УФАС России материалы дела №02-15/2015-03 для принятия решения в соответствии с КоАП РФ.

Подписи членов Комиссии

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия, в Арбитражный суд Ивановской области.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

**ПРЕДПИСАНИЕ № 02-15/2015-03**

24 февраля 2016 года

г. Иваново

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: <...>; руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от «24» февраля 2016 года по делу № 02-15/2015-03 о нарушении Комитетом Ивановской области ЗАГС (г. Иваново, ул. Батурина, д. 8, 153000) части 3 статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135–ФЗ «О защите конкуренции»,

### ПРЕДПИСЫВАЕТ:

**1.** Комитету Ивановской области ЗАГС прекратить нарушение части 3 статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135–ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в предоставлении в пользование ИП Федоровой С.А. помещений, расположенных по адресу: г. Иваново, ул. Батурина, 8, помещения №№ 2, 4, 6, 7, 12, 19 и закрепленных за Комитетом Ивановской области ЗАГС на праве оперативного управления, для чего **в срок до 18.03.2016** принять меры к недопущению передачи во владение и/или в пользование имущества, закрепленного на праве оперативного управления за Комитетом Ивановской области ЗАГС с нарушением правил, предусмотренных статьей 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

**2.** Комитету Ивановской области ЗАГС о выполнении настоящего предписания сообщить в Ивановское УФАС России не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Подписи членов Комиссии

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.