

## РЕШЕНИЕ

по делу №10-01-15-03/544

о нарушении антимонопольного законодательства

Резолютивная часть решения оглашена 22 июня 2011 г. г. Волгоград

В полном объеме решение изготовлено 26 сентября 2011 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии: Мироненко П.И. – руководитель управления;

Члены Комиссии: Иванов И.П. – старший государственный инспектор отдела контроля органов власти;

Рудаков А.С. – государственный инспектор отдела контроля органов власти, рассмотрев дело № 10-01-15-03/544 по признакам нарушения Департаментом здравоохранения администрации Волгограда (400131, Волгоград, ул. Советская, 19) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», после перерыва в заседании комиссии, объявленного 16.06.2011, УСТАНОВИЛА:

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Волгоградской области по заявлению ООО «Радоница» (вх.№6394 от 15.10.2010) проведен анализ Приказа Департамента здравоохранения администрации Волгограда от 11.04.2007 №179 «О взаимодействии муниципальных учреждений здравоохранения и круглосуточного специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде» (далее также оспариваемый приказ) на предмет соответствия антимонопольному законодательству, в результате которого выявлены признаки нарушения, выразившиеся в принятии Департаментом здравоохранения администрации Волгограда указанного правового акта, применение которого приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке ритуальных услуг Волгограда.

Заявитель ООО «Радоница», осуществляющий деятельность по оказанию ритуальных услуг, считает, что оспариваемый приказ заставляет врачей муниципальных учреждений здравоохранения города рекламировать специализированные службы по вопросам похоронного дела в Волгограде.

В доказательство своим утверждениям заявитель в ходе рассмотрения дела представил образцы справочно-информационной и рекламной продукции.

Департаментом здравоохранения письмом без номера, без даты представлены следующие пояснения по существу дела:

1. Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что к ведению органов местного самоуправления отнесены организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения. В соответствии с указанным Законом полномочия администрации Волгограда по организации ритуальных услуг, обеспечению содержания в надлежащем состоянии мест захоронения закреплены в пункте 13 части 7 статьи 39 Устава города-героя Волгограда (в редакции решения Волгоградской городской Думы от 26.05.2010 №33/979).

Отношения, связанные с погребением умерших, регулирует Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон).

Согласно части 2 статьи 25 Закона, организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами

по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления районов, поселений и городских округов создают специализированные службы похоронного дела, на которые в соответствии с настоящим Федеральным Законом возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших (часть 1 статьи 29 Закона).

Статьей 25 Закона закреплены гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела, заключающиеся в создании специализированных служб, которые обязаны оказывать гарантированный перечень услуг по погребению на безвозмездной основе.

Постановлением администрации Волгограда от 22 июня 2002 года №833 «О специализированных службах по вопросам похоронного дела в Волгограде» утверждено Положение о специализированных службах по вопросам похоронного дела в Волгограде и Положение о порядке проведения конкурса на право получения статуса городской специализированной службы по вопросам похоронного дела в Волгограде. Данным постановлением закрепляется порядок проведения конкурса для выбора организаций с целью получения статуса городской специализированной службы по вопросам похоронного дела в Волгограде.

Согласно п. 5.3. Положения о порядке проведения конкурса на право получения статуса городской специализированной службы по вопросам похоронного дела в Волгограде, по результатам конкурса издается Постановление главы администрации Волгограда. В соответствии с постановлением администрации города Волгограда № 199 от 2 февраля 2006 г. и №1107 от 12 сентября 2002 года «О результатах муниципального открытого конкурса на право получения статуса городской специализированной службы по вопросам похоронного дела в Волгограде» городскими специализированными службами по вопросам похоронного дела в Волгограде считаются ООО «Осирис», ООО «Специализированное предприятие «Память» и ЗАО «Ритуальное предприятие «Память».

В соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. №8-ФЗ «О погребении и похоронном деле», пунктом 22 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», 24.01.2007 г. издано Постановление администрации Волгограда №113 «О создании круглосуточного городского специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в городе Волгограде», согласно которому скорой медицинской помощи муниципального учреждения здравоохранения «Станция скорой медицинской помощи» при получении информации о смерти граждан выезжать на место смерти граждан и после констатации факта смерти незамедлительно сообщать о смерти в круглосуточный городской специализированный информационный центр по организации перевозки тел умерших в Волгограде.

А также в соответствии с подп. 1.2. п. 1 указанного выше постановления специализированным службам по вопросам похоронного дела в Волгограде поручено разработать и утвердить до 1 февраля 2007 г. Инструкцию о работе круглосуточного городского специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде.

В связи с чем, специализированными службам по вопросам похоронного дела в Волгограде, разработана Инструкция по работе круглосуточного городского специализированного информационного центра по сбору информации о смерти граждан и перевозки тел умерших в Волгограде и согласована с Департаментом

городского хозяйства администрации Волгограда.

Согласно указанной инструкции основными функциями и задачами специализированного информационного центра являются: обеспечение круглосуточного приема информации о фактах смерти, поступающей от станции скорой помощи, стационарных лечебных учреждений, правоохранительных органов, с мест смерти (из домов, квартир, стационарных медицинских учреждений, улиц, мест происшествий и иных мест в г. Волгограде) и передача данной информации в службу по перевозке тел умерших специализированных служб по вопросам похоронного дела в Волгограде; сбор информации о фактах смерти, ее анализ и обработка, организация своевременной передачи этой информации в службу по перевозке тел умерших специализированных служб по вопросам похоронного дела в Волгограде, для дальнейшей перевозки покойных в городской морг для хранения, в морги бюро СМЭ и ПАО для проведения судебно-медицинских экспертиз патологоанатомических исследований.

В целях оперативного и четкого взаимодействия, Департаментом здравоохранения был издан Приказ № 179 от 11.04.2007 г. «О взаимодействии муниципальных учреждений здравоохранения и круглосуточного специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде». Данным приказом утверждена инструкция по взаимодействию муниципальных учреждений здравоохранения Волгограда и круглосуточного специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде».

Таким образом, оспариваемый Приказ № 179 от 11.04.2007 г. издан во исполнение реализации постановления администрации Волгограда № 113 от 24.01.2007 г. и соответствует законодательно установленным полномочиям администрации Волгограда. В свою очередь, специализированный информационный центр по организации перевозки тел умерших, создан органами местного самоуправления в связи с необходимостью реализации законодательно предусмотренных полномочий.

Письмом исх.№ 07-47 от 12.01.2011 ответчиком были представлены дополнительные пояснения по существу дела.

Оспариваемый приказ не предусматривает соблюдение или ведение обязательных форм документов в целях реализации данного приказа.

Согласно приказу Министерства здравоохранения и медицинской промышленности РФ от 29.04.1994 №82 «О порядке проведения патологоанатомических вскрытий», порядок направления трупа на вскрытие является прямой функцией учреждения здравоохранения.

В соответствии с указанным приказом, организация работы по направлению (доставке) трупов на вскрытие является частью лечебно-диагностического процесса, контроль за которого входит в должностные обязанности главного врача (заместителя главного врача по лечебной работе). Главный врач (заместитель главного врача по лечебной работе) ставит визу в медицинской документации (медицинской карте больного) с указанием цели направления (на патологоанатомическое вскрытие, судебно-медицинское исследование, сохранение и др.) Разрешение на выдачу трупа без вскрытия также принадлежит главному врачу (заместителю главного врача по лечебной работе).

При осуществлении комплексных плановых проверок Департаментом здравоохранения деятельности муниципальных учреждений здравоохранения, данный раздел анализируется в пределах организации главным врачом (заместителем главного врача по лечебной работе) лечебно-диагностического процесса.

Для объективной оценки последствий оспариваемого приказа, а также в связи с тем, что в рамках рассмотрения данного дела затрагиваются права и интересы иных лиц, в дело в качестве заинтересованных лиц Комиссией привлечены:

- Администрация Волгограда;
- Департамент городского хозяйства администрации Волгограда (далее также ДГХ);
- специализированные службы по вопросам похоронного дела в Волгограде (далее также ГССПД или специализированные службы): ЗАО «Ритуальное предприятие «Память», ООО «Совместное предприятие «Память» и ООО «Специализированное предприятие «Память».

На заседании Комиссии представитель Администрации Волгограда пояснил, что издание ответчиком оспариваемого приказа не противоречит ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2007г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», не приводит и не может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

На вопрос Комиссии Администрация Волгограда письмом от 18.03.2011г. исх.№156 пр/11-3и пояснила, что не располагает информацией о собственнике и руководителе Городского ритуального комплекса, расположенного по адресу: Волгоград, ул. Землячки, 74.

Согласно письменным пояснениям ООО «Специализированное предприятие «Память» (вх.№582 от 03.02.2011) круглосуточный городской специализированный информационный центр по организации перевозки тел умерших в городе Волгограде (далее также ГСИЦ, информационный центр) не является его подразделением. ООО «Специализированное предприятие «Память» не получает и не использует информацию о фактах смерти граждан, поступающую в информационный центр.

Из письменных пояснений ЗАО «Ритуальное предприятие «Память» (исх.№24 от 03.02.2011), следует, что ГСИЦ не является его подразделением, содержание ГСИЦ за его счет не осуществляется, лицо ответственное за деятельность круглосуточного городского специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде ему не известно, списком работников ГСИЦ оно не обладает с момента создания ГСИЦ по настоящее время. Запрашиваемые трудовые договоры, заключенные с работниками круглосуточного городского специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде, их должностные инструкции, а также иные документы, регламентирующие должностные обязанности работников круглосуточного городского специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде, за исключением Инструкции по работе круглосуточного городского специализированного информационного центра по сбору информации о смерти граждан и перевозки тел умерших в Волгограде не могут быть представлены ввиду их отсутствия в обществе. Информацию о фактах смерти граждан, поступающую в центр для предложения ритуальных услуг родственникам, законным представителям умершего или иным лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, не связанных с перевозкой тел умерших для патологоанатомического или судебно-медицинского исследования. ЗАО «Ритуальное предприятие «Память» не использует. Образцы справочно-информационной и рекламной продукции о деятельности круглосуточного городского специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде не могут представлены ввиду их отсутствия в обществе, по этой же причине не могут

быть представлены пояснения о способах, местах ее распространения, заказчике и изготовителях продукции, с указанием наименования, юридического и фактического адреса и контактных телефонов. Сообщения и материалы о деятельности круглосуточного городского специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде с момента его создания по настоящее время, размещенные в периодических печатных изданиях по заказу специализированных служб по вопросам похоронного дела в Волгограде, с указанием названий печатных изданий, даты выходов в свет каждого выпуска печатного издания, в которых размещена указанная информация, не могут быть представлены, т.к. ЗАО «Ритуальное предприятие «Память» не размещало в периодических печатных изданиях испрашиваемые сообщения и материалы о деятельности центра. Сотрудники ЗАО «Ритуальное предприятие «Память» не работают и не работали в круглосуточном городском специализированном информационном центре. Содержание ГСИЦ осуществляется за счет специализированных служб похоронного дела в Волгограде.

ООО «Совместное предприятие «Память» письменных объяснений Комиссии по существу дела не представило.

При этом ни одна, из привлеченных Комиссией в качестве заинтересованного лица специализированных служб по вопросам похоронного дела в Волгограде: ЗАО «Ритуальное предприятие «Память», ООО «Совместное предприятие «Память» и ООО «Специализированное предприятие «Память», не предоставила в полном объеме запрошенную у нее информацию необходимую Комиссии для рассмотрения дела.

На заседании Комиссии представитель департамента городского хозяйства Администрации Волгограда пояснил, что издание ответчиком оспариваемого приказа не противоречит ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2007г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», не приводит и не может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Для выяснения обстоятельств, содействующих рассмотрению дела, в качестве лица, располагающего сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах дела, Комиссией привлечены: муниципальное учреждение здравоохранения «Станция скорой медицинской помощи» (далее также ССМП), а также, гражданка К., гражданка П., гражданин А., которые заключили договоры на оказание услуг по организации похорон по погребению с ГССПД.

Главным врачом МУЗ «Станция скорой медицинской помощи» Лященко Романом Васильевичем были представлены устные пояснения и истребованные документы. Гражданин А. письменно сообщил и подтвердил на заседании Комиссии следующее.

4 сентября 2010 года ночью около 2 часов дома умерла моя мама в возрасте 85 лет. В связи с заболеванием сердца она наблюдалась в поликлинике № 18. В связи с ухудшением состояния я вызвал бригаду скорой медицинской помощи, которая приехала примерно через 20 минут, но было уже поздно, мама уже умерла. Врачи скорой медицинской помощи констатировали факт смерти, выдали необходимые документы для получения медицинской справки о смерти в поликлинике. В связи с тем, что мама наблюдалась в поликлинике, необходимости проводить вскрытие не было, направление на вскрытие не выдавалось. Перевозить на хранение в морг тело также не требовалось. Перед уходом бригады скорой медицинской помощи мне сказали, что по дальнейшим моим действиям, связанным с похоронами со мной свяжутся. Практически сразу зазвонил телефон, звонившая женщина

выразила соболезнования, сказала, что она из «Памяти», представилась, но как именно я не помню. Уточнила насчет документов для получения медицинской справки о смерти и сообщила номер телефона, по которому мне необходимо позвонить после получения медицинской справки о смерти для получения разъяснений о дальнейших действиях. После получения медицинской справки я позвонил и мне предложили подъехать на ул. Землячки, 74 в офис для оформления заказа на похороны. После определения места на кладбище, оплаты заказа, сотрудники «Памяти» привезли необходимые ритуальные принадлежности домой и в тот же день было произведено захоронение. Общая сумма затрат на похороны составила около 40 тыс. рублей. В плане организации похорон претензий к «Памяти» нет, что касается стоимости услуг, то считаю, что дорого.

Гражданка П. письменно сообщила и подтвердила на заседании Комиссии следующее.

09 декабря 2010г. в 5 часов утра дома умерла моя свекровь в возрасте 89 лет. У неё был инсульт и она наблюдалась участковым врачом Поликлиники № 6. Я позвонила в скорую помощь, которая приехала примерно через 20 минут. После констатации факта смерти бригада скорой помощи уехала. Примерно через 10 минут позвонили из «Памяти», женщина представилась Олей, пояснила, что в связи со смертью родственницы мы должны подъехать в салон ритуальных услуг возле Больницы № 7 для оформления заказа на похороны. В связи с тем, что свекровь наблюдалась в поликлинике и, исходя из её возраста, необходимости во вскрытии не было. Направление в морг не выдавалось. Захоронение было произведено в тот же день. В плане организации похорон у меня претензий нет, а вот по стоимости услуг – дорого. За предоставление места на кладбище, путем подзахоронения, я заплатила 11 тыс. рублей, а за новое место предлагали 15 тыс. рублей. Свекровь похоронили в могилу сына на Ворошиловском кладбище (новом). Похороны обошлись мне около 40 тыс. рублей.

Гражданка К. письменно сообщила следующее.

23 декабря 2010г. около 4 часов ночи дома умерла моя мама в возрасте 92 лет. В связи с переломом шейки бедра мама наблюдалась работниками поликлиники № 3. После вызова скорой медицинской помощи и констатации факта смерти мамы, через 30-40 минут позвонила специализированная служба по вопросам похоронного дела в Волгограде «Память», фамилию звонившего я не помню. Мне сказали, что они будут заниматься организацией похорон, и спросили, есть ли необходимость перевезти тело в морг на хранение. Я согласилась с предложением о перевозке в морг. Исходя из преклонного возраста мамы и наблюдения работниками поликлиники, необходимости производить вскрытие не было. Медицинское свидетельство о смерти я получила в Поликлинике № 3 (ул. Советская, 23а). Свидетельство о смерти в ЗАГСе оформлялось представителем специализированной службы «Память», стоимость услуги 455 рублей. Ф.И.О. агента специализированной службы, которая занималась организацией похорон (оформлением заказа на похороны) – Пошадская Галина Николаевна. Заказ оформлялся по адресу: ул. Землячки, 74 в Городском ритуальном комплексе. Ритуальные принадлежности приобретались в салоне-магазине, находящемся в том же здании. Также нам предлагали организацию поминального обеда у них в столовой (кафе) – мы отказались. Согласно счет-заказу и договору на оказание услуг по организации похорон и погребения исполнителем услуг была специализированная служба по вопросам похоронного дела в Волгограде ООО СП «Память» (директор Ефремов И.Г.).

Ответчик и заинтересованные лица администрация Волгограда и Департамент

городского хозяйства администрации Волгограда никаких пояснений по поводу сведений в образцах справочно-информационной и рекламной продукции, предоставленных заявителем, применительно к существу дела не представили.

Исследовав имеющиеся в деле материалы, выслушав объяснения лиц, участвующих в деле, и лиц, располагающих сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах дела, Комиссия установила следующие обстоятельства рассматриваемого дела:

24 января 2007 администрации Волгограда приняла Постановление №113 «О создании круглосуточного городского специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде» (далее также постановление №113).

В соответствии с п. 1 данного постановления №113 администрация Волгограда обратилась к специализированным службам по вопросам похоронного дела в Волгограде с просьбой о создании круглосуточного городского специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде (далее – ГСИЦ), а также о разработке и утверждении инструкции о работе указанного центра.

Пунктом 2 указанного Постановления установлено Скорой медицинской помощи муниципального учреждения здравоохранения «Станция скорой медицинской помощи» при получении информации о смерти граждан выезжать на места смерти граждан и после констатации факта смерти незамедлительно сообщать о смерти в круглосуточный городской специализированный информационный центр по организации перевозки тел умерших в Волгограде.

Осуществление контроля за деятельностью круглосуточного городского специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде возложено на Департамент городского хозяйства администрации Волгограда (п. 3 Постановления).

Департаменту здравоохранения администрации Волгограда определено в установленном порядке ознакомить под роспись работников муниципального учреждения здравоохранения «Станция скорой медицинской помощи» с настоящим постановлением (п. 4 Постановления).

2 февраля 2007 г. ГССПД ООО «Совместное предприятие «Память», ГССПД ООО «Специализированное предприятие «Память» и ГССПД ЗАО «Ритуальное предприятие «Память» в ответ на просьбу администрации Волгограда в п.1 постановления от 24.01.2007 № 113 «О создании круглосуточного городского специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде» была совместно разработана и утверждена по согласованию с ДГХ Инструкция по работе круглосуточного городского специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде (далее также Инструкция по работе ГСИЦ), которая не была опубликована.

Пунктом 1.1 данной Инструкции было установлено, что круглосуточный городской специализированный информационный центр по сбору информации о смерти граждан и передачи её в службу перевозки тел умерших специализированных служб по вопросам похоронного дела в Волгограде (далее специализированный информационный центр) организует свою работу в соответствии с настоящей Инструкцией.

Пунктом 1.2 было установлено, что ответственность за работу специализированного информационного центра возлагается на специализированную службу по вопросам похоронного дела в Волгограде,

которой он организуется.

Пунктом 1.3 было установлено, что контроль за работой специализированного информационного центра от лица муниципального образования города Волгограда осуществляет Департамент городского хозяйства администрации Волгограда.

Пунктами 2.1-2.3 Инструкции были установлены основные функции и задачи ГСИЦ: обеспечение круглосуточного приема информации о фактах смерти, поступающей от: станции скорой медицинской помощи, стационарных лечебных учреждений, правоохранительных органов, с мест смерти (из домов, квартир, стационарных медицинских учреждений, улиц, мест происшествий и иных мест в г. Волгограде) и передача данной информации в службу перевозки тел умерших специализированных служб по вопросам похоронного дела в Волгограде; сбор информации о фактах смерти, её анализ и обработка, организация своевременной передачи этой информации в службу перевозки тел умерших специализированных служб по вопросам похоронного дела в Волгограде; ведение учета и регистрации сообщений о фактах смерти поступающих от: станции скорой медицинской помощи, стационарных медицинских учреждений, лечебно-профилактических учреждений, правоохранительных органов, и своевременной передачи данной информации в службу перевозки тел умерших специализированных служб по вопросам похоронного дела в Волгограде, для дальнейшей перевозки покойных в городской морг, хранения, в морги бюро СМЭ и ПАО для проведения судебно-медицинских экспертиз и патологоанатомических исследований.

Пунктами 3.1-3.2 Инструкции были установлены права специализированного информационного центра:

получать в установленном порядке информацию, необходимую для осуществления задач и функций от: станции скорой медицинской помощи, стационарных медицинских учреждений, лечебно-профилактических учреждений, правоохранительных органов, специализированных служб по вопросам похоронного дела в Волгограде, государственных муниципальных учреждений (организаций), органов исполнительной власти; использовать в установленном порядке для работы системы связи, пользоваться информационными ресурсами специализированных служб по вопросам похоронного дела в Волгограде для обеспечения деятельности специализированного информационного центра.

Пунктами 4.1-4.6 Инструкции был установлен порядок работы специализированного информационного центра.

Специализированный информационный центр работает круглосуточно.

Прием сообщений о смерти от работников станции скорой медицинской помощи принимает дежурный диспетчер специализированного информационного центра и в случае необходимости обеспечивает передачу информации в правоохранительные органы.

Регистрация сообщений о фактах смерти производится в журнале регистрации фактов смерти установленной формы.

Дежурный диспетчер информационного центра при приеме сообщения о фактах смерти от: станции скорой медицинской помощи, стационарных медицинских учреждений, лечебно-профилактических учреждений и правоохранительных органов обязан указать в журнале регистрации следующую информацию:

- время принятия сообщения о факте смерти;
- фамилия имя отчество покойного;
- место нахождения покойного (указать адрес)

- кто передал сообщение (с указанием должности и названия учреждения (организации));

- время передачи информации в службу перевозки тел умерших

специализированных служб по вопросам похоронного дела в Волгограде;

- время и адрес доставки покойного в городской морг для хранения, в морги бюро СМЭ и ПАО для проведения судебно-медицинских экспертиз и патологоанатомических исследований.

Дежурный диспетчер специализированного информационного центра передает полученную информацию о факте смерти в службу перевозки тел умерших специализированных служб по вопросам похоронного дела в Волгограде.

В случае, если информация о факте смерти в специализированный информационный центр поступила напрямую от граждан или организаций, диспетчер специализированного информационного центра регистрирует в отдельном журнале регистрации данное сообщение с указанием фамилии сообщившего, адреса нахождения покойного и незамедлительно передает полученную информацию на станцию скорой медицинской помощи.

Пунктами 5.1-5.2 Инструкции было установлено, как осуществляется руководство специализированным информационным центром. В том числе, было установлено, что:

Руководство специализированным информационным центром осуществляется его руководителем, который назначается лицами организующими его.

Руководитель специализированного центра:

организует работу специализированного центра, несет персональную ответственность за результаты его работы, состояние производственной, договорной, финансовой и трудовой дисциплины;

организует ведение делопроизводства специализированного центра и контроль за соблюдением действующего законодательства;

организует работу по совершенствованию работы специализированного центра и анализу его работы;

заключает договоры и соглашения, связанные с материально-техническим обеспечением деятельности специализированного центра, имеет право первой подписи в документах, исходящих из специализированного центра;

издает приказы по вопросам трудовых отношений с работниками специализированного центра и осуществляющими техническое обеспечение деятельности

специализированного центра;

утверждает должностные обязанности работников специализированного центра и определяет степень ответственности за порученную работу;

назначает на должность и освобождает от занимаемой должности работников специализированного центра. Утверждает смету расходов специализированного центра.

Таким образом, как установлено Комиссией, последствием применения постановления №113 стали действия ГССПД по разработке и утверждению по согласованию с ДГХ Инструкции по работе ГСИЦ, на основании которой ГСИЦ было предоставлено право согласно п.3.1 получать в установленном порядке информацию, необходимую для осуществления установленных ему задач и функций, не только от станции скорой медицинской помощи, как было установлено пунктом 2 постановления №113, но и от стационарных медицинских учреждений, лечебно-профилактических учреждений, правоохранительных органов, государственных муниципальных учреждений (организаций), органов исполнительной власти.

После согласования Инструкции по работе ГСИЦ, утвержденной ГССПД, ДГХ направил ее письмом исх.№ДГХ/06-413 от 13.02.2007 Департаменту здравоохранения. В указанном письме сообщалось, что реализация поручений, изложенных в постановлении администрации №13 от 24 января 2007 года «О создании круглосуточного городского информационного центра по перевозке тел умерших в Волгограде», станет невозможной без учета интересов Департамента здравоохранения администрации Волгограда и особенностей работы системы здравоохранения Волгограда и предлагалось рассмотреть Инструкцию по работе ГСИЦ и довести ее отдельные положения до работников системы здравоохранения Волгограда, а также внести в их функции необходимые на взгляд Департамента здравоохранения коррективы.

Кроме ДГХ после согласования Инструкции по работе ГСИЦ, утвержденной ГССПД, ГССПД ООО «Совместное предприятие «Память» (которое, как установлено Комиссией далее, организовало ГСИЦ) обратилось в Департамент здравоохранения с несколькими письмами (исх. №45 от 27 февраля 2007г.), (исх. №59 от 19 марта 2007г.), (исх. № 60 от 19 марта 2007г.). Все письма подписаны генеральным директором ГССПД ООО «Совместное предприятие «Память». В первом письме разъяснялась значимость создания ГСИЦ и вносились следующие предложения по порядку работы станции скорой помощи, поликлиник, больниц-стационаров с ГСИЦ для обеспечения сбора полной информации о всех фактах смерти.

1. В работе станции скорой медицинской помощи:

Выезд работников станции скорой медицинской помощи на все случаи смерти для установления непосредственно факта биологической смерти.

О каждом факте смерти работникам, станции скорой медицинской помощи, согласно данного постановления, незамедлительно (т.е. в первую очередь) необходимо звонить в городской специализированный информационный центр и сообщать следующую информацию:

- фамилия имя отчество покойного (если известно);
- место нахождения покойного (адрес);
- кто передал информацию (с указанием должности).

2. В работе поликлиник:

При получении информации от граждан о наступлении смерти работники поликлиник также незамедлительно звонят в городской специализированный информационный центр и сообщают следующую информацию о факте смерти:

- фамилия имя отчество покойного;
- место нахождения покойного (адрес);
- кто передал информацию (с указанием должности).

При этом, если врач поликлиники, для установления факта биологической смерти не имеет возможности выйти на адрес также оперативно, как работники скорой медицинской помощи, то он рекомендует гражданам для этого вызвать скорую медицинскую помощь и тем самым обеспечить констатацию факта биологической смерти, медицинскими работниками-специалистами, а не гражданами.

3. В работе больниц-стационаров:

Работники больниц в случае наступления смерти граждан в стационарном учреждении, независимо от того принял ли главный врач больницы решение производить или не производить патологоанатомическое вскрытие тела умершего, обязаны незамедлительно передать в городской информационный центр следующую информацию:

- фамилия имя отчество покойного;

- место нахождения покойного (адрес);
- кто передал информацию (с указанием должности).

К письму прилагались: копия постановления Администрации Волгограда № 113 от 24.01.2007г.; копия инструкции по работе круглосуточного городского специализированного информационного центра по сбору информации о смерти граждан и перевозки тел умерших в Волгограде; копия письма департамента городского хозяйства Администрации Волгограда от 26.02.2007г.

Во втором письме сообщалось, что Администрацией Волгограда 24.01.2007 года издано постановление № 113 «О создании круглосуточного специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде» и предлагалось следующее.

Для исполнения данного постановления работники больниц:

1. В случае наступления смерти граждан, в стационарном, медицинском учреждении и при направлении умершего на патологоанатомическое вскрытие незамедлительно, в любое время суток передают в городской информационный центр следующую информацию:

- фамилия имя отчество покойного;
- его место жительства;
- место нахождения покойного;
- наличие сопроводительных документов для перевозки на патологоанатомическое вскрытие;
- кто передал информацию (с указанием должности и названия учреждения) и время, когда необходимо для больницы вывезти покойного в ПАО..

2. В случае наступления смерти граждан в стационарном медицинском учреждении, и принятия решения главным врачом по согласию родственников не направлять покойного на патологоанатомическое вскрытие, работники больниц до того, как выдадут родственникам умершего медицинское свидетельство о смерти, незамедлительно передают в городской информационный центр следующую информацию:

- фамилия имя отчество покойного и его место жительства;
- место нахождения покойного;
- фамилия, имя и отчество, адрес и контактный телефон родственника, кто передал информацию (с указанием должности и названия учреждения).

В третьем письме сообщалось, что в соответствии с постановлением администрации Волгограда № 113 от 24 января 2007 года в г. Волгограде создан городской специализированный информационный центр по сбору информации о смерти граждан и перевозки тел умерших в Волгограде. А также, в связи с возложенной на ГССПД ООО «Совместное предприятие «Память» администрацией Волгограда, обязанностью по сбору информации о фактах - смерти всех умерших граждан на территории Волгограда излагалась его просьба к Департаменту здравоохранения при утверждении им инструкции о передаче информации о фактах смерти амбулаторно-поликлиническими учреждениями в городской информационный центр, внести в инструкцию и учесть ниже перечисленные пункты:

1. При получении информации от граждан о наступлении смерти, работник амбулаторно-поликлинического учреждения незамедлительно звонит в городской специализированный информационный центр и сообщает следующую информацию о факте смерти:

- фамилия имя отчество покойного;
- место нахождения покойного (адрес), номер домашнего (контактного) телефона;
- кто передал информацию (с указанием должности).

2. Работник амбулаторно-поликлинического учреждения в период его работы,

также в выходные и праздничные дни:

- передав информацию о смерти в информационный центр в соответствии с п.1. Инструкции, устанавливает, являлся ли умерший хроническим больным и состоял ли на учете в поликлиническом учреждении и дату последнего посещения больного;
- в течение двух часов выходит по адресу нахождения умершего и устанавливает факт биологической смерти;
- после установления факта биологической смерти выдает родственникам, или представителю городской специализированной службы по вопросам похоронного дела, взявшему на себя обязанность осуществить погребение, медицинское свидетельство о смерти;

В случае если работник поликлинического учреждения не выходит по адресу нахождения умершего он рекомендует родственникам умершего обратиться в городской специализированный информационный центр по сбору информации о смерти граждан и перевозки тел умерших в Волгограде.

3. Работники поликлинического учреждения доводят до сведения граждан, что им также необходимо обратиться в городской специализированный центр по сбору информации о смерти граждан и перевозки тел умерших в Волгограде, если смерть наступит в вечернее или ночное время.

4. В случае поступления информации от граждан о наступлении смерти непосредственно лечащему врачу поликлинического учреждения, врач поликлиники, если он не находится в поликлиническом учреждении, он незамедлительно передает информацию о смерти в поликлиническое учреждение, работники которого в свою очередь, незамедлительно передают информацию в городской специализированный информационный центр по сбору информации о смерти граждан и перевозки тел умерших в Волгограде, и обеспечивают выход врача на место смерти, для установления факта биологической смерти в период не более 2 часов.

Работник поликлинического учреждения:

- выдает медицинское свидетельство о смерти, только после личного осмотра тела умершего на дому и констатации факта биологической смерти.

Для решения этого вопроса городская специализированная служба по вопросам похоронного дела готова в случае необходимости предоставить автотранспорт для скорейшей доставки врача поликлиники по адресу нахождения покойного для констатации факта биологической смерти.

Комиссия признала, что факт направления указанных писем доказывает наличие интереса ГССПД ООО «Совместное предприятие «Память» к установлению необходимого ему порядка получения ГСИЦ информации от станции скорой медицинской помощи, стационарных медицинских учреждений, лечебно-профилактических учреждений, а действия ГССПД ООО «Совместное предприятие «Память» по обращению к ответчику с такими письмами следствием применения постановления №113. Комиссия признала, что содержание указанных писем доказывает наличие интереса ГССПД ООО «Совместное предприятие «Память» к тому, чтобы ответчик при регулировании им отношений между муниципальными учреждениями здравоохранения и ГСИЦ установил требование к работникам учреждений о незамедлительной передаче ими информации о всех фактах смерти в ГСИЦ и требования к составу передаваемой в ГСИЦ информации, а именно, в случае отсутствия оснований для направления тела умершего на патологоанатомическое вскрытие, передаваемая работниками больниц должна включать, в том числе, сведения о фамилии, имени и отчестве, адресе и контактном телефоне его родственника; в случае получения информации

от граждан о наступлении смерти, передаваемая информация работниками амбулаторно-поликлинического учреждения должна включать, в том числе, сведения о фамилии, имени и отчестве, адресе и контактном телефоне его родственника.

После получения указанных писем от ДГХ и ГССПД ООО «Совместное предприятие «Память» ответчик издал приказ от 11 апреля 2007 г. № 179 «О взаимодействии муниципальных учреждений здравоохранения и круглосуточного специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде», которым утвердил Инструкцию по взаимодействию муниципальных учреждений здравоохранения Волгограда (далее МУЗ) и круглосуточного специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде (далее также Инструкция по взаимодействию МУЗ и ГСИЦ) и обязал председателей комитетов по здравоохранению администраций районов Волгограда, главных врачей муниципальных учреждений здравоохранения Волгограда назначить ответственных лиц по учреждениям за информирование в установленном порядке городского специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде о фактах смерти граждан.

Пунктом 2 Инструкции по взаимодействию МУЗ и ГСИЦ амбулаторно-поликлиническим муниципальным учреждениям здравоохранения предписано следующее.

При получении информации о наступлении смерти врач амбулаторно-поликлинического учреждения в течение двух часов выходит по адресу нахождения умершего и устанавливает факт биологической смерти.

После установления врачом факта биологической смерти ответственным работником амбулаторного учреждения незамедлительно передается информация в Специализированный информационный центр:

фамилия, имя, отчество покойного;

место нахождения покойного (адрес), номер контактного телефона родственников; кто передал информацию (с указанием должности).

В случае если умерший являлся хроническим больным и состоял на учете в поликлинике, при отсутствии признаков насильственной смерти врач амбулаторно-поликлинического учреждения выдает родственникам умершего или представителю городской специализированной службы по вопросам похоронного дела медицинское свидетельство о смерти, ф. 106/у-98.

В ночное время констатация факта смерти осуществляется в установленном порядке работниками муниципального учреждения здравоохранения "Станция скорой медицинской помощи".

Врач амбулаторно-поликлинического учреждения при установлении факта биологической смерти сообщает родственникам умершего информацию о Специализированном информационном центре и его контактный телефон.

В случаях, когда установить причину смерти не представляется возможным, врач, констатировавший факт биологической смерти, вызывает сотрудника РОВД для назначения судебно-медицинской экспертизы.

Пунктом 3 Инструкции стационарным муниципальным учреждениям здравоохранения предписано.

В случае наступления смерти в стационарном медицинском учреждении ответственное лицо незамедлительно в любое время суток передает информацию в Специализированный информационный центр:

фамилия, имя, отчество умершего;

сопроводительные документы для перевозки на патологоанатомическое вскрытие

или судебно-медицинскую экспертизу;

кто передал информацию (с указанием должности) и время, когда необходимо для больницы вывести покойного в ПАО или бюро СМЭ.

В случае, когда главным врачом принимается решение не направлять умершего на патологоанатомическое вскрытие, в Специализированный информационный центр передается следующая информация:

фамилия, имя, отчество умершего;

место нахождения умершего;

фамилия, имя отчество, адрес и контактный телефон родственников умершего.

Пунктом 4 Инструкции предписана тактика бригад скорой медицинской помощи и порядок предоставления информации в случаях смерти на догоспитальном этапе. В случае биологической смерти до прибытия бригады скорой медицинской помощи, в присутствии врача (фельдшера) скорой медицинской помощи на дому или в общественном месте.

Врач (фельдшер) скорой медицинской помощи:

констатирует факт биологической смерти, сверяет при наличии документов Ф.И.О. умершего;

оставляет родственникам умершего (при наличии таковых) сигнальный лист, в котором фиксирует номер карты, время вызова, Ф.И.О. умершего и факт констатации биологической смерти, заверяет сигнальный лист своей подписью с расшифровкой фамилии, указанием номера подстанции скорой помощи, даты и времени констатации смерти. При отсутствии родственников сигнальный лист передается вместе с трупом сотрудникам милиции или сотрудникам специализированной службы по вопросам похоронного дела (с отметкой в карте вызова);

передает по мобильной радиосвязи сведения о факте констатации биологической смерти и (при выяснении) Ф.И.О. умершего фельдшеру по приему и передаче вызовов подстанции;

в случаях насильственной смерти или подозрения на нее, смерти в общественном месте передает труп сотрудникам милиции;

в случаях смерти на дому хронических больных, наблюдавшихся в поликлинике, и отсутствия родственников передает труп сотрудникам милиции или сотрудникам специализированной службы по вопросам похоронного дела (с отметкой в карте вызова).

Фельдшер по приему и передаче вызовов подстанции:

незамедлительно передает сведения о констатации всех фактов биологической смерти в городской информационный центр по сбору информации о смерти граждан и перевозке тел умерших в Волгограде, в РОВД, а в случае смерти хронического больного и в амбулаторно-поликлиническое учреждение по месту жительства;

фиксирует в электронной карте вызова и в "Журнале передачи информации в ГИЦ и в РОВД" фамилии сотрудников, принявших информацию, и время передачи сведений.

Старший врач станции муниципального учреждения здравоохранения "Станция скорой медицинской помощи" осуществляет контроль за фактом и своевременностью передачи информации о констатации биологической смерти фельдшерами по приему и передаче вызовов в Специализированный информационный центр по сбору информации и перевозке тел умерших в Волгограде, в РОВД и амбулаторно-поликлинические учреждения.

В случае смерти в машине скорой медицинской помощи.

Врач (фельдшер) скорой медицинской помощи:

после констатации биологической смерти больного, известив фельдшера по приему и передаче вызовов подстанции, старшего врача оперативного отдела, доставляет тело умершего в РОВД и после получения направления на судебно-медицинское вскрытие передает труп сотрудникам специализированной службы по вопросам похоронного дела (с отметкой в карте вызова), а при их отсутствии самостоятельно доставляет в судебно-медицинский морг с приложением сопроводительного листа и направления РОВД.

Фельдшер по приему и передаче вызовов подстанции незамедлительно передает сведения о факте биологической смерти в Специализированный информационный центр с указанием района РОВД (место нахождения бригады скорой медицинской помощи).

Врач (фельдшер) скорой медицинской помощи:

не устанавливает непосредственную причину смерти;

не решает вопросов, связанных с выдачей медицинского свидетельства о смерти;

не решает вопросов по направлению тел умерших на проведение патолого-анатомического, судебно-медицинского исследования или хранения в моргах.

Таким образом, как установила Комиссия, издание оспариваемого приказа, стало следствием применения ответчиком постановления №113 с учетом обращений к нему ДГХ и ГССПД ООО «Совместное предприятие «Память», которые стали также следствием применения ими постановления №113. Однако, как установила Комиссия, решение об издании оспариваемого приказа было принято ответчиком самостоятельно, так как, постановлением №113 администрация Волгограда возложила на него только одну обязанность - в установленном порядке ознакомить под роспись работников муниципального учреждения здравоохранения «Станция скорой медицинской помощи» с настоящим постановлением (п. 4 Постановления). Именно ответчик принял решение о возложении обязанностей на амбулаторно-поликлинические и стационарные муниципальные учреждения здравоохранения по взаимодействию с ГСИЦ и решение по разработке и утверждению Инструкции по взаимодействию МУЗ и ГСИЦ, которой установил для работников муниципальных учреждения здравоохранения основания для передачи информации в ГСИЦ, состав передаваемой в ГСИЦ информации и требование о незамедлительности передачи информации в ГСИЦ после установления факта биологической смерти.

При этом, как установила Комиссия в результате исследования содержания Инструкции по взаимодействию МУЗ и ГСИЦ, утвержденной оспариваемым приказом, в ней были учтены предложения ГССПД ООО «Совместное предприятие «Память», в том числе, в части установления требований к работникам медицинских учреждений о незамедлительной передаче ими информации о всех фактах смерти в ГСИЦ и установления требований к составу передаваемой в ГСИЦ информации, а именно передачи, в том числе, сведений о фамилии, имени и отчестве, адресе и контактном телефоне родственника умершего.

Комиссия признала, что незамедлительное получение информации о контактном телефоне родственника умершего создает условия для оперативной связи с родственником умершего по любому вопросу, в том числе не связанному с перевозкой тела умершего, в том числе для целей оказания ритуальных услуг.

Получение информации о контактном телефоне родственника умершего в короткий момент времени после констатации факта биологической смерти создает уникальные возможности для целей оказания ритуальных услуг лицами, предоставляющими ритуальные услуги. Уникальность состоит в возможности раньше конкурентов сделать предложение об оказании ритуальных услуг

заказчику в момент возникновения у него такой потребности.

Во исполнение оспариваемого приказа ответчика муниципальные учреждения здравоохранения Волгограда издали соответствующие приказы.

В частности, как установила Комиссия, это сделали три проверенные Волгоградским УФАС России муниципальные учреждения здравоохранения Волгограда: МУЗ «Городская клиническая больница скорой помощи №25», МУЗ «Поликлиника №4», МУЗ ССМП.

МУЗ «Городская клиническая больница скорой помощи №25» издала: приказ от 25.03.2008 №175 «Об организации перевозки тел умерших из МУЗ «ГКБСМП №25» и порядке передачи информации о фактах смерти граждан в городской специализированный информационный центр по организации перевозки тел умерших в Волгограде». Этим приказом заведующий приемным отделением был назначен ответственным за информирование о факте смерти граждан в структурных подразделениях учреждения и передачу информации в городской специализированный информационный центр по организации перевозки тел умерших. Ему было предписано при получении из профильных и специализированных отделений больницы первичной медицинской документации на умерших пациентов обеспечить выполнение работниками приемного отделения требований о порядке передачи информации в круглосуточный городской специализированный центр по организации перевозки тел умерших по форме, согласно приложению. А также, этим приказом было предписано: факт передачи информации в городской специализированный информационный центр по организации перевозки тел умерших отражать на титульном листе карты стационарного больного записью о передаче в центр, дате и времени передачи, Ф.И.О. лица, принявшего форму; ежедневную информацию об умерших пациентах в структурных подразделениях рождения передавать заместителю главного врача согласно утвержденной форме. Заместителям главного врача по медицинской части и по хирургической службе было предписано в случае принятия решений о выдаче тел умерших без проведения патологоанатомического исследования, после оформления медицинского свидетельства о смерти передавать первичную медицинскую документацию в приемное отделение для осуществления передачи информации в специализированный круглосуточный информационный центр по перевозке тел умерших. Контроль за исполнением приказа был возложен на заместителя главного врача по организационно-методической работе. Форма информации о фактах смерти граждан на территории г. Волгограда в специализированный информационный центр по организации перевозки тел умерших в Волгограде от МУЗ «ГКБСМП № 25» включала графу: адрес умершего (родственников), контактный телефон; приказ от 14.10.2009 №636 «Об утверждении регламента по передаче тел умерших пациентов в ГУЗ «ВОПАБ»», которым было предписано заведующим структурными отделениями информировать врачей профильных и специализированных отделений

больницы о настоящем приказе под роспись; обеспечить исполнение врачами отделений требований регламента по передаче тел умерших пациентов в ГУЗ «ВОПАБ», который прилагался к приказу; заместителям главного врача, заведующим отделениями и врачам отделений, привлекаемых к работе в качестве дежурного ответственного врача-администратора по стационару осуществлять контроль за работой врачей подразделений по исполнению требований утвержденного регламента, незамедлительно принимать меры по устранению выявленных нарушений и информировать главного врача об этом на утреннем

рапорте. Контроль за исполнением приказа был возложен на заместителей главного врача по медицинской части и по хирургической службе.

Утвержденным данным приказом Регламентом по передаче тел умерших в МУЗ «ГКБСМП № 25» пациентов в ГУЗ «ВОПАБ» было предписано.

1. В случае наступления летального исхода лечения пациента обязанность по оформлению первичной медицинской документации, посмертного эпикриза возлагается на лечащего (дежурного) врача профильного (специализированного) отделения, куда был госпитализирован пациент по основному заболеванию. Период оформления документации не должен превышать более 2-х часов, за исключением случаев, когда имеются объективные трудности в установлении причины смерти и структурировании окончательного диагноза, т.е. требующие коллегиального участия заведующего отделения и заместителя главного врача по медицинской части. В случае летального исхода лечения в отделении реанимации и интенсивной терапии, обязанность по оформлению документации возлагается на лечащего (дежурного) врача, того профильного отделения, куда был госпитализирован пациент до перевода в отделение реанимации и который осуществлял его наблюдение в ОРИТ.

2. В случае досуточной летальности пациента в отделении реанимации и интенсивной терапии, а также летального исхода при различных видах отравлений обязанность по оформлению документации, посмертного эпикриза возлагается на лечащего (дежурного) врача отделения реанимации и интенсивной терапии.

3. По завершению оформления карты стационарного больного, посмертного эпикриза, лечащий (дежурный) врач информирует о летальном исходе лечения заместителей главного врача по медицинской части, по хирургической службе, а в вечернее и ночное время дежурного врача-администратора и получает визу о проведении посмертного исследования (патологоанатомического или судебно-медицинского), о чем указанные лица делают отметку на титульной странице карты стационарного больного, указывая свою должность, дату, время и расписываются. В этот период лечащий (дежурный) врач информирует родственников умершего пациента о наступлении летального исхода лечения по телефону, указанному в карте стационарного больного. Факт передачи информации о смерти отражается ими же на внутренней странице титульного листа карты стационарного больного в графе особые отметки и детализируется записью - кому передана информация, когда и в какое время. В случае невозможности подобной передачи информируют дежурного врача администратора, заместителей главного врача по медицинской части, хирургической службе (в рабочее время).

4. После констатации биологической смерти и полностью оформленной медицинской документации тело умершего пациента и первичная медицинская документация передается лечащим (дежурным) врачом профильного отделения в приемное отделение.

5. Дежурный диспетчер приемного отделения осуществляет вызов специализированной бригады ООО «СП «Память»» по телефону 543-543 (делает отметку о времени передаче вызова в графе № 2 листа информации о фактах смерти

граждан на территории Волгограда в специализированный информационный центр по организации перевозки тел умерших в Волгограде, сообщает Ф.И.О., адрес и номера

телефонов родственников, отраженных на титульной странице карты стационарного

больного, а также отражает фактическое время прибытия бригады за умершим пациентом. Передает работникам бригады ООО «СП «Память»» запечатанный конверт с первичной медицинской документацией умершего пациента.

6. В случае объективных трудностей в установлении причин смерти и структурировании окончательного диагноза карта стационарного больного остается в профильном отделении до 10-часов, а по завершении её оформления с участием заведующего отделения и заместителя главного врача по медицинской части, передается работниками отделения в ГУЗ «ВОПАБ» и лишь после этого факт передачи и время передачи первичной медицинской документации фиксируется в журнале учета летальных исходов приемного отделения учреждения.

В подобной ситуации при транспортировке тела умершего бригаде ООО «СП «Память»» передается сопроводительный лист на умершего пациента, оформленный дежурным врачом профильного отделения с отражением Ф.И.О. пациента, наименования отделения, где констатирован летальный исход, даты и времени смерти и отметкой «Без карты стационарного больного»; приказ от 01.09.2010 №586 «Об утверждении регламента по передаче тел умерших пациентов из учреждения в ГУЗ «ВОПАБ», ГУЗ «ВОБСМЭ», который повторил приказ от 14.10.2009 №636.

МУЗ «Поликлиника №4» издала:

приказ от 29.12.2007 №426 «О взаимодействии МУЗ «Поликлиника №4» и городского специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде по информированию о факте смерти граждан», которым было предписано назначить участковых врачей-терапевтов ответственными за информирование в установленном порядке городского специализированного информационного Центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде о факте смерти граждан (согласно приложения №1 к приказу Департамента здравоохранения администрации Волгограда от 11.04.2007 г. № 179); заведующей терапевтическим отделением: взять под контроль исполнение настоящего приказа, ежемесячно в срок до 10 числа каждого месяца предоставлять в Департамент городского хозяйства Администрации Волгограда сведения о фактах смерти граждан по прилагаемой форме (приложение №2); общий контроль за исполнением приказа возложить на заместителя главного врача по медицинской части.

МУЗ ССМП утвердила инструкцию «О тактике бригад скорой медицинской помощи и порядке предоставления информации в случаях смерти на догоспитальном этапе», согласованную руководителем Департамента здравоохранения С.В.Симаковым и главным врачом МУЗ ССМП В.И.Криволаповым, которой было предписано следующее.

1. В случае биологической смерти до прибытия бригады скорой медицинской помощи, в присутствии врача (фельдшера) скорой медицинской помощи на дому или в общественном месте.

Врач (фельдшер) скорой медицинской помощи:

констатирует факт биологической смерти, сверяет при наличии документов, Ф.И.О. умершего;

оставляет родственникам умершего (при наличии таковых) сигнальный лист, в котором фиксирует номер карты, время вызова, Ф.И.О. умершего и факт констатации биологической смерти, заверяет сигнальный лист своей подписью с расшифровкой фамилии, указанием номера подстанции скорой помощи, даты и времени констатации смерти. При отсутствии родственников, сигнальный лист передается, вместе с трупом сотрудникам милиции или сотрудникам специализированной службы по вопросам похоронного дела (с отметкой в карте

вызова);

передает по мобильной радиосвязи сведения о факте констатации биологической смерти и (при выяснении) Ф.И.О. умершего фельдшеру по приему и передаче вызовов подстанции;

в случаях насильственной смерти или подозрении на неё, смерти в общественном месте передает труп сотрудникам милиции;

в случаях смерти на дому хронических больных, наблюдавшихся в поликлинике и отсутствии родственников передает труп сотрудникам милиции или сотрудникам специализированной службы по вопросам похоронного дела (с отметкой в карте вызова).

Фельдшер по приему и передаче вызовов подстанции:

незамедлительно передает сведения о констатации всех фактов биологической смерти в городской информационный центр по сбору информации о смерти граждан и перевозке тел умерших в Волгограде, в РОВД, а в случае смерти хронического больного и в амбулаторно-поликлиническое учреждение по месту жительства;

фиксирует в электронной карте вызова и в «Журнале передачи информации в ГИЦ и в РОВД» фамилии сотрудников, принявших информацию, и время передачи сведений.

Старший врач станции СМП:

- осуществляет контроль за фактом и своевременностью передачи информации о констатации биологической смерти фельдшерами по приему и передаче вызовов в городской информационный центр по сбору информации и перевозке тел умерших в Волгограде, в РОВД и амбулаторно-поликлинические учреждения.

2. В случае смерти в машине скорой медицинской помощи.

Врач (фельдшер) скорой медицинской помощи:

- после констатации биологической смерти больного, известив фельдшера по приему и передачи вызовов подстанции, старшего врача оперативного отдела, доставляет тело умершего в РОВД и после получения направления на судебно-медицинское вскрытие передает труп сотрудникам специализированной службы по вопросам похоронного дела (с отметкой в карте вызова), а при их отсутствии самостоятельно доставляет в судебно-медицинский морг с приложением сопроводительного листа и направления РОВД.

Фельдшер по приему и передаче вызовов подстанции:

- незамедлительно передает сведения о факте биологической смерти в городской информационной центр по сбору информации о смерти граждан и перевозке тел умерших в Волгограде с указанием района РОВД (место нахождения бригады скорой медицинской помощи).

Врач (фельдшер) скорой медицинской помощи:

Не устанавливает непосредственную причину смерти.

Не решает вопросов связанных с выдачей медицинского свидетельства о смерти.

Не решает вопросов по направлению тел умерших на проведение патологоанатомического, судебно-медицинского исследования или хранения в моргах.

Таким образом, как установила Комиссия, издание вышеуказанных приказов муниципальными медицинскими учреждениями Волгограда стало следствием применения оспариваемого приказа. На основании акта проверки №3 от 14.01.2011г. МУЗ «Городская клиническая больница скорой помощи №25», объяснения заведующего Приемным отделением ГКБСМП №25 Лаврова А.И., записей в журнале регистрации летальных исходов в отделениях приемного отделения МУЗ «Городская клиническая больница скорой помощи №25», акта

проверки №74 от 07.12.2010г. МУЗ №Поликлиника №4», акта сбора информации от 22.11.2010, акта проверки №69 от 22.11.2010г МУЗ Станция скорой медицинской помощи, акта сбора информации от 22.10.2010 от главного врача МУЗ Станция скорой медицинской помощи Лященко Р.В., записей в книге учета регистрации и передачи пострадавших и летальных исходов в РОВД и ГИЦ Комиссия установила, что принятые муниципальными медицинскими учреждениями Волгограда вышеуказанные приказы исполнялись их работниками.

При этом, как установила комиссия, ГССПД имели постоянный интерес к надлежащему применению оспариваемого приказа муниципальными медицинскими учреждениями Волгограда, что доказывается письмом, подписанным руководителем ГСИЦ от 1.07.2010 исх.№24 главному врачу МУЗ Поликлиника №4. В этом письме содержится напоминание о том, «что в соответствии с постановлением Администрации Волгограда от 24.01.2007 г. №113 создан «Круглосуточный городской специализированный информационный центр по организации перевозки тел умерших в Волгограде». Приказом Департамента здравоохранения Администрации Волгограда за № 179 от 11.04.2007г. утверждена «Инструкция по взаимодействию муниципальных учреждений здравоохранения Волгограда и круглосуточного специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде», которая регулирует порядок взаимодействия муниципальных учреждений здравоохранения и круглосуточного специализированного информационного центра. Согласно данной Инструкции врачи амбулаторно-поликлинических учреждений и стационарных муниципальных учреждений здравоохранения должны незамедлительно сообщать в круглосуточный специализированный информационный центр сведения обо всех фактах смерти граждан» и просьба «не позднее 10 числа каждого месяца предоставлять в городской информационный центр информацию обо всех фактах смерти граждан проходящих по данным учета вашего учреждения по телефону (факс) № 543-543». К письму была приложена копия приказа Департамента здравоохранения Администрации Волгограда № 179 от 11.04.2007г. от утверждении Инструкции.

На основании письменных пояснений ООО «Специализированное предприятие «Память» (вх.№582 от 03.02.2011), письменных пояснений ЗАО «Ритуальное предприятие «Память» (исх.№24 от 03.02.2011), выписок из приказов ООО Совместное предприятие "Память" о переводе работника на другую работу №064/к/2 от 21.05.2007 и №02/к/28 от 11.01.2009 Комиссия установила, что городской специализированный информационный центр по организации перевозки тел умерших в Волгограде был организован ГССПД ООО «Совместное предприятие «Память» и является его структурным подразделением.

На основании акта сбора информации от 28.09.2010г. в ООО «Специализированное предприятие «Память», выписки из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним №01/341/2011-23 от 18.03.2011, представленной Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Волгоградской области, письма Муниципального учреждения «Городской информационный центр» (исх.№1368/АС от 06.04.2011) с приложением справки о присвоении предварительного адреса объекту недвижимости №4068/АС от 25.09.2008, выданной ООО «Осирис», Комиссия установила, что ГСИЦ размещен в здании Городского ритуального комплекса (далее также ГРК), принадлежащем ООО «Специализированное предприятие «Память» (ранее ООО «Осирис»), по адресу: ул. Землячки, 74 стр.15. Согласно материалам дела и объяснениям, полученным в результате внеплановых

проверок деятельности муниципальных учреждений здравоохранения, УВД по г.Волгограду при организации перевозки тел умерших в Волгограде, письма ОАО «Южная телекоммуникационная компания» (исх.№Ф03.02.03/6.1-001629 от 24.02.2011), Комиссией установлено, что ГСИЦ использует контактный номер телефона 543-543 (первоначально 36-62-93), который зарегистрирован на абонента ООО «Совместное предприятие «Память».

Из электронных карт вызовов за 2010 год, предоставленных муниципальным учреждением здравоохранения «Станция скорой медицинской помощи», Комиссией установлены фамилии лиц, осуществляющих прием информации о фактах смерти граждан для ГСИЦ в 2010г., такие как: Агарева, Огарева, Аникеева, Вальковская, Иванова, Черничко, Черничка, Стрельчук, Куценко, Маркина, Киселева, Полюкова, Пантелеева, Шаникеева, Шмадченко.

Из журнала регистрации и передачи пострадавших и летальных исходов в РОВД и ГСИЦ, предоставленного муниципальным учреждением здравоохранения «Станция скорой медицинской помощи», Комиссией установлены фамилии лиц, осуществляющих прием информации о фактах смерти граждан для ГСИЦ 1-9 сентября 2010г., такие как: Вальковская, Агарева.

Из журнала регистрации летальных исходов в приемном отделении предоставленных МУЗ «ГКБСМП № 25» Комиссией установлены фамилии лиц, осуществляющих прием информации о фактах смерти граждан для ГСИЦ 14-17 декабря 2010г., такие как: Вальковская и Куценко.

На основании копий справок о доходах физических лиц по форме 2-НДФЛ за 2007-2010г.г., предоставленных в ИФНС России по Дзержинскому району ООО «Совместное предприятие «Память» и ООО «Специализированное предприятие «Память», копий реестров сведений о доходах физических лиц по форме 2-НДФЛ за 2007-2009г.г. принятых в ИФНС России по Дзержинскому району от ООО «Совместное предприятие «Память», ООО «Специализированное предприятие «Память», ЗАО «Ритуальное предприятие «Память» и указанных в них кодов доходов Комиссией установлено, что лица с фамилиями Агарева, Аникеева, Вальковская, Иванова, Стрельчук, Куценко, Маркина, Полюкова, Пантелеева, Шмадченко являлись работниками ООО «Совместное предприятие «Память» и ООО «Специализированное предприятие «Память».

На основании акта проверки №53 от 30.09.2010г. ООО Специализированное предприятие «Память» и акта сбора информации от 28.09.2010 об организации деятельности ГСИЦ Комиссией установлено, что на момент проведения проверки в ГСИЦ осуществляли деятельность трое сотрудников, из них двое, согласно замечаниям директора ООО Специализированное предприятие «Память» Соловьевой И.А., являлись работниками ООО Специализированное предприятие «Память».

На основании выписок из приказов ООО Совместное предприятие "Память" о переводе работника на другую работу №064/к/2 от 21.05.2007 и №02/к/28 от 11.01.2009, дополнительного соглашения №3 от 11.01.2009 к трудовому договору от 09.01.2007 №07/003 об изменении условий трудового договора, письма ГСИЦ от 16.11.2007 исх.№7 Комиссия установила, что руководителем ГСИЦ была назначена Дубинина Анна Васильевна, а также, что Дубинина Анна Васильевна представлена, как руководитель ГСИЦ, в рекламной статье «Кто будет рядом в трудную минуту?», опубликованной на странице 41 газеты «Родной город» дата выхода 25.11.2009 (№47), в рекламной статье «Кому доверить похороны близких?», опубликованной на странице 7 газеты «Родной город» дата выхода 21.07.2010 (№29) и в рекламной статье «Куда звонить, если случилась беда», опубликованной на странице 9 «Телепрограммы» на 22-28.11.2010 газеты «Комсомольская правда».

На основании акта проверки №53 от 30.09.2010г. ООО Специализированное предприятие «Память» и акта сбора информации от 28.09.2010 об организации деятельности ГСИЦ Комиссией установлено, что информация о фактах смерти, поступающая в ГСИЦ от станции скорой медицинской помощи, стационарных лечебных учреждений и правоохранительных органов, фиксируется в суточном реестре регистрации фактов смерти граждан и передается посредством телефонной связи в ЗАО «Ритуальное предприятие «Память», для организации перевозки тел умерших на основании договора №12 от 30.09.2002 на осуществление погребения граждан, заключенного с Департаментом городского хозяйства администрации Волгограда.

В результате исследования договора на оказание услуг по организации похорон по погребению от 09.12.2010 г. между ГССПД ЗАО «Ритуальное предприятие «Память» и гр. П., счета-заказа на услуги автокатафалка и специалистов по захоронению при проведении похорон от 09.12.2010г. и счета-заказа на ритуальные принадлежности от 09.12.2010г., выставленных ЗАО «Ритуальное предприятие «Память», счета-заказа на работы, производимые на участке захоронения согласно наряд заданию от 09.12.2010г., выставленного ООО Совместное предприятие "Память", договора на оказание услуг по организации похорон по погребению от 23.12.2010 г. между ГССПД ООО «Специализированное предприятие «Память» и гр. К., а также выставленных ООО «Специализированное предприятие «Память» счетов-заказов на услуги автокатафалка и специалистов по захоронению при проведении похорон от 23.12.2010г., на ритуальные принадлежности от 23.12.2010г. и на работы, производимые на участке захоронения согласно наряд заданию от 23.12.2010г., Комиссия установила, что ГССПД за плату оказывают следующие ритуальные услуги: услуги автокатафалка и специалистов по захоронению при проведении похорон, укладка в гроб, нанесение формалиновой маски, тампонирование тела покойного, устранение подтеков в полости губ, обработка лица консервантами, доставка тела покойного по адресу, доставка ритуальных принадлежностей, подъем гроба, подъем креста, подъем венков, спуск гроба/спуск тела покойного, спуск креста, выезд специалиста для оформления свидетельства о смерти, услуги организации похорон, услуги дополнительного автотранспорта, также за плату производят работы на участке захоронения согласно наряд заданию, оказывают бесплатно следующие ритуальные услуги: перевозка тела покойного в спецотделение ГРК; хранение тела покойного до времени захоронения, заезд в часовню, ожидание отпевания и продают следующие ритуальные принадлежности: гроб, простынь, крест, табличка, надпись, гирлянда, венок, лента, платок, завязки, предлагают заказчикам работы по изготовлению и установке надмогильного сооружения, ограды и услуги по уходу за местом захоронения.

В результате исследования представленных заявителем доказательств: прейскурантов цен на ритуальные услуги по ООО «Радоница» от 01.10.2010г. и 14.04.2011г., письма от 12.05.2011г., договора на изготовление памятника от 11.08.2010г. между ООО «Радоница» и гр. Усачевой В.И., акта выполненных работ по изготовлению надгробного памятника от 05.09.2010г., акта выполненных работ по установке надгробного памятника от 11.09.2010г., наряд-заказов №№013207 и 013208, фотографий помещения, объявлений, товаров с ценниками Комиссией установлено, что заявитель за плату занимается изготовлением и реализацией ритуальных принадлежностей (гробов, крестов, оград, надгробий, памятников, шитья, венков, памятников и др.), осуществляет установку и демонтаж памятников, крестов, надгробий и др., оказывает услуги по доставке ритуальных

принадлежностей, укладке в гроб покойного, уборке участка от мусора и травы. Согласно письма администрации Волгограда исх.№05-ВП/376-2и от 28.05.09г. на территории Волгограда:

реализацией ритуальной продукции занимаются ООО «Благое дело», ООО «Радоница», ИП Богинский И.В., ИП Сорока И.Н.. ООО фирма «Доверие», ЗАО «Военно-мемориальная компания», ООО «Ритуал-Сервис»;

осуществляют доставку ритуальных принадлежностей, доставку умерших из морга: ООО «Благое дело», ООО «Радоница», ИП Богинский И.В., ИП Сорока И.Н., ООО «Ритуал-Сервис»;

оказывают ритуальные услуги (омывание, облачение, перекладка в гроб): ООО «Благое дело», ИП Богинский И.В., ИП Сорока И.Н., ГУЗ «Волгоградское областное бюро судебно-медицинской экспертизы» (бальзамирование);

ГССПД: ЗАО «Ритуальное предприятие «Память», ООО «Совместное предприятие «Память» и ООО «Осирис» (в настоящее время «Специализированное предприятие «Память») оказывают полный комплекс ритуальных услуг;

установкой надмогильных сооружений (памятников, оград, мощением плиткой) на территории муниципальных кладбищ Волгограда занимаются ЗАО «Военно-мемориальная компания», ИП Коротков А.С., ИП Баландин В.Н., ИП Разумов М.Ф., ООО «Гранит-2002». ИП Новиков В.И., ИП Чередниченко В., ООО «Лазурит», ИП Саушкин В.Ф., ИП Бессалов С.А., ИЧП Неня С.В., ИП Лоскутов С.А.. ООО «Радоница», ИП Хлопко, ИЧП Ильяшенко В.В., ИП Баранова Н.В., ИП Храмов И.В., ИЧП Феллер О.В., ИЧП Мосин О.А., ИП Горбунков Ю.А., ИП Степаненко, ИП Гбитов А.В., ИП Грицаев. ИП Жучков, ЗАО «Ритуальное предприятие «Память», ООО «Совместное предприятие «Память» и ООО «Осирис» (в настоящее время «Специализированное предприятие «Память»).

На основании документов, представленных лицами, располагающими сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах дела гр. К., гр. П., представленных заявителем доказательств и указанного письма администрации Волгограда Комиссия установила, что:

на товарных рынках похоронных (ритуальных) принадлежностей на территории Волгограда конкурентами ГССПД являются ООО «Благое дело», ООО «Радоница», ИП Богинский И.В., ИП Сорока И.Н.. ООО фирма «Доверие», ЗАО «Военно-мемориальная компания», ООО «Ритуал-Сервис»;

на товарных рынках ритуальных услуг по доставке ритуальных принадлежностей, доставке умерших из морга на территории Волгограда конкурентами ГССПД являются ООО «Благое дело», ООО «Радоница», ИП Богинский И.В., ИП Сорока И.Н., ООО «Ритуал-Сервис»;

на товарных рынках ритуальных услуг по омыванию, облачению, перекладке тела в гроб на территории Волгограда конкурентами ГССПД являются ООО «Благое дело», ИП Богинский И.В., ИП Сорока И.Н.;

на товарном рынке ритуальных услуг по бальзамированию тела на территории Волгограда конкурентом ГССПД является ГУЗ «Волгоградское областное бюро судебно-медицинской экспертизы»;

на товарных рынках работ по изготовлению и установке надмогильных сооружений (памятников, оград, мощением плиткой) на территории Волгограда конкурентами ГССПД являются ЗАО «Военно-мемориальная компания», ИП Коротков А.С., ИП Баландин В.Н., ИП Разумов М.Ф., ООО «Гранит-2002». ИП Новиков В.И., ИП Чередниченко В., ООО «Лазурит», ИП Саушкин В.Ф., ИП Бессалов С.А., ИЧП Неня С.В., ИП Лоскутов С.А.. ООО «Радоница», ИП Хлопко, ИЧП Ильяшенко В.В., ИП Баранова Н.В., ИП Храмов И.В., ИЧП Феллер О.В., ИЧП Мосин О.А., ИП Горбунков Ю.А., ИП Степаненко, ИП Гбитов А.В., ИП Грицаев. ИП Жучков;

на товарном рынке услуг по уходу за участком погребения на территории Волгограда конкурентом ГССПД является ООО «Радоница».

Таким образом, Комиссия установила, что в период применения оспариваемого приказа на территории Волгограда на товарных рынках похоронных (ритуальных) принадлежностей, на товарных рынках ритуальных услуг по доставке ритуальных принадлежностей, доставке умерших из морга, на товарных рынках ритуальных услуг по омыванию, облачению, перекладке тела в гроб, на товарном рынке ритуальных услуг по бальзамированию тела, на товарных рынках работ по изготовлению и установке надмогильных сооружений (памятников, оград, мощением плиткой), на товарном рынке услуг по уходу за участком погребения у ГССПД имелись конкуренты (далее для целей данного решения Комиссии все вышеуказанные товарные рынки могут объединяться понятием рынок ритуальных услуг).

На основании письменных объяснений граждан А., П. и К., у которых 4 сентября, 9 и 23 декабря 2010 года, соответственно, умерли родственники, Комиссия установила, что на телефоны гр. А., гр. П. и гр. К. через короткий период времени после констатации факта биологической смерти их родственников бригадой скорой помощи и после ее ухода (практически сразу, через 10 минут, через 30-40 минут, соответственно) первыми по вопросу организации похорон позвонили лица, которые представились работниками специализированной службы по вопросам похоронного дела в Волгограде «Память». В ходе последующего общения работники специализированной службы по вопросам похоронного дела в Волгограде «Память» предложили гр. А., гр. П. и гр. К. приехать в ГРК (салон ритуальных услуг) для оформления заказа на организацию похорон, что граждане и сделали. В результате с каждым из них был заключен договор на оказание услуг по организации похорон по погребению, согласно п.1.1. которого исполнитель обязуется осуществить необходимый комплекс услуг по предпохоронной подготовке тела к погребению и произвести погребение тела умершего гражданина. Согласно пояснениям гр. А. общая стоимость предоставленных ему по договору ритуальных услуг и принадлежностей составила около 40000 рублей, что по его мнению дорого. С гр. П. договор заключила ГССПД ЗАО «Ритуальное предприятие «Память». Согласно счетов-заказов общая стоимость предоставленных ей по договору ритуальных услуг и принадлежностей составила 35846 рублей, что по ее мнению дорого. При этом, счет-заказ от 09.12.2010г. на услуги автокатафалка и специалистов по захоронению при проведении похорон на услуги на общую сумму 13275 рублей и счет-заказ от 09.12.2010г. на ритуальные принадлежности на сумму 11530 рублей оформлены на ЗАО «Ритуальное предприятие «Память», а счет-заказ на работы производимые на участке захоронения согласно наряд заданию на сумму 11041 рубль и кассовый чек на сумму 35846 рублей оформлены на ООО Совместное предприятие "Память". С гр. К. договор заключила ГССПД ООО «Специализированное предприятие «Память». Согласно счетов-заказов, оформленных этой ГССПД, общая стоимость предоставленных ей по договору ритуальных услуг и принадлежностей составила 41690 рублей.

Таким образом, Комиссия установила, что после констатации факта биологической смерти работниками ССМП на дому к родственникам умерших на их телефоны стали поступать обращения от работников ГССПД с консультациями по порядку действий сопровождаемые предложениями по оказанию ритуальных услуг. Результатом которых, стало заключение договоров на оказание услуг по организации похорон по погребению между ГССПД и гражданами, взявшими на

себя обязанность осуществить погребение умершего, на невыгодных по цене условиях для граждан.

Вышеизложенные факты опровергают довод ДГХ, что предположение Комиссии о том, что информация, передаваемая в городской специализированный информационный центр по организации перевозки тел умерших в Волгограде, имеет отношение к оказанию услуг по погребению, бездоказательно. Указанные граждане вызвали ССМП в связи с ухудшением здоровья (смертью своих родственников), что подтверждается их объяснениями, а фельдшер по приему и передачи вызовов подстанции скорой медицинской помощи района Волгограда, при получении информации от бригады скорой медицинской помощи ССМП о констатации фактов биологической смерти незамедлительно передавал информацию работнику ГСИЦ Вальковской, что подтверждается записями под номерами 1278, 1395, 1441 в электронных картах вызовов за 2010 год, предоставленных муниципальным учреждением здравоохранения «Станция скорой медицинской помощи».

Таким образом, как установила Комиссия, последствием оспариваемого приказа стало использование ГССПД поступающей в ГСИЦ информации о всех фактах смерти от муниципальных медицинских учреждений для направления первыми предложения заказчикам о заключении договора на погребение умершего.

Комиссия признала, что полученная ГСИЦ информация используется ГССПД при осуществлении ими предпринимательской деятельности на товарных рынках ритуальных услуг на территории Волгограда.

Комиссия признала, что особенностью условий обращения товара на товарных рынках ритуальных услуг является непродолжительность времени, в течение которого заказчик (лицо, взявшее на себя обязанность осуществить погребение умершего) желает решить вопрос по организации похорон умершего. Для решения этого вопроса заказчик (покупатель в смысле Закона о защите конкуренции) сначала осуществляет поиск информации о товаре (услуге) и продавцах товара (исполнителях услуги), а потом на основании полученной информации принимает решение о выборе товара и его продавца (исполнителя услуги). Такие действия заказчика являются общими условиями обращения товара на рынке услуг по погребению. Общим условием обращения товара на рынке услуг по погребению является также отсутствие информации у продавца (исполнителя услуги) о покупателе (заказчике), его местонахождении и способах с ним связаться в момент возникновения у него потребности в товаре (услуге). В связи с чем, преимуществом среди исполнителей услуги обладает тот, кто первый получает информацию о заказчике, его местонахождении и способах с ним связаться в непродолжительный период поиска заказчиком информации необходимой для принятия им решения о выборе исполнителя услуги с момента возникновения в этом потребности.

Создание возможности для ГССПД незамедлительного получения через ГСИЦ информации о всех фактах смерти вместе с информацией о заказчике, его местонахождении и номере телефона, по которому с ним можно связаться, с момента возникновения у него потребности в организации похорон предоставило ГССПД возможность влиять на общие условия обращения ритуальных услуг в Волгограде. А именно, изменить условия заключения договора на оказание услуг по организации похорон по погребению. В результате последствием применения оспариваемого приказа для ГССПД, как исполнителей ритуальной услуги

(продавцов товара), стало получение возможности первыми обращаться к заказчику с предложением о заключении договора. До принятия оспариваемого приказа общим условием обращения ритуальной услуги по организации похорон (обычаем делового оборота) было, когда первым с предложением о заключении договора обращается заказчик, а не исполнитель ритуальной услуги.

Этот вывод Комиссии подтверждается содержанием двух писем ДГХ (исх. № ДГХ/02-283 от 15.02.2006г. и исх. № ДГХ/02-950 от 29.05.2006г.) руководителю департамента здравоохранения Администрации Волгограда Иноземцеву А.В. и писем ГССПД ООО «Совместное предприятие «Память» (которое, как установлено Комиссией выше, организовало ГСИЦ) с которыми оно обратилось к ответчику (исх. №45 от 27 февраля 2007г., исх. №59 от 19 марта 2007г. и исх. № 60 от 19 марта 2007г.). Согласно первому письму ДГХ сообщается, что в департамент городского хозяйства администрации Волгограда поступают обращения граждан города по вопросу несвоевременного вывоза тел умерших. В соответствии с «Положением об организации перевозки умерших (погибших) в отделения патологоанатомических бюро, морг судебно-медицинской экспертизы и из моргов города», утвержденным Постановлением администрации Волгограда №505 от 28.04.03, перевозка тел умерших с мест происшествий, улиц домов в морг, осуществляется в круглосуточном режиме специализированными службами и на специализированном транспорте. Исходя из сложившейся практики, в первую очередь информацию о смерти человека получает «Станция скорой медицинской помощи». Городская специализированная служба такую информацию зачастую получает с большим опозданием, в связи, с чем труп продолжительное время находится в общественном месте, на улице или в доме, что вызывает вполне обоснованное недовольство и возмущение граждан. В письме содержится просьба для оперативного решения задач поставленных перед городской специализированной службой решить вопрос по размещению в здании МУЗ «Станции скорой медицинской помощи» представителя специализированной службы. В качестве обоснования просьбы в письме сообщается, что это значительно сократит время по доставке покойных в морг. Будет исключена возможность перевозки тел умерших сторонними лицами, которые, используя стрессовое состояние родственников умершего, берут с них деньги за перевозку покойного, тогда как основная часть перевозок производится на безвозмездной для граждан основе за счет бюджета города.

Согласно второму письму ДГХ просит решить с главным врачом МУЗ «Станция скорой медицинской помощи» вопрос возложения на старшего врача оперативного отдела диспетчерской службы данного учреждения дополнительной обязанности, согласно которой, старший врач при получении информации с подстанций скорой медицинской помощи о наступлении смерти на дому или в квартире, оперативно, в круглосуточном режиме, должен передавать эту информацию в городскую диспетчерскую службу по перевозке покойных. Необходимость решения данного вопроса в письме обуславливается тем, что в соответствии с постановлением администрации Волгограда от 28.04.03г. №505 «О похоронном деле в Волгограде» перевозка тел умерших с мест происшествий, улиц, домов в морг Волгоградского бюро СМЭ и отделения патологоанатомических бюро должна осуществляться специализированными службами по вопросам похоронного дела и на специализированном транспорте в основном на безвозмездной основе для граждан. В качестве обоснования просьбы в письме сообщается, что в настоящее время, зачастую, информация несвоевременно поступает в круглосуточную ритуальную службу. Этим пользуются различные фирмы, которые за плату осуществляют перевозки,

используя частный транспорт, а так же маршрутные такси.

Из писем следует, что в момент возникновения потребности в перевозке тела умершего, являющимся одним из видов ритуальных услуг, у лица взявших на себя обязанность осуществить погребение умершего, как правило, отсутствует информация о лицах, у которых можно заказать необходимые ритуальные услуги, иначе бы, оно использовало выгодную возможность осуществить перевозку бесплатно, транспортом специализированной службы.

Из писем ГССПД ООО «Совместное предприятие «Память» (исх. №45 от 27 февраля 2007г.), (исх. №59 от 19 марта 2007г.), (исх. № 60 от 19 марта 2007г.), следует какое важное значение оно придает фактору времени в момент обнаружения факта смерти употреблением в письмах слов «своевременно, оперативно, незамедлительно» применительно к передаче информации о факте смерти в ГСИЦ.

Комиссия признала, что факт использования поступающей в ГСИЦ информации ГССПД при осуществлении ими предпринимательской деятельности на товарных рынках ритуальных услуг на территории Волгограда оказался неизвестен ДГХ. На основании чего Комиссия сделала вывод, что действия ДГХ по исполнению пункта 3 постановления №113, которые согласно его пояснениям, осуществляются непосредственно путем контроля предоставления информации и деятельности ГСИЦ, осуществления других контрольных функций специалистами и руководством департамента городского хозяйства администрации Волгограда на постоянной основе в процессе его функционирования, не стали препятствием для наступления вышеуказанных последствий.

На основании письменных пояснений ответчика и в результате исследования муниципальных правовых актов Волгограда и договора № 12 от 30 сентября 2002 г на осуществление погребения граждан между ДГХ и ГССПД ЗАО «Ритуальное предприятие «Память» Комиссией установлена, что вопрос местного значения по организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения в городском округе Волгоград решен его органами местного самоуправления совершением следующих действий.

Принят муниципальный правовой акт Постановление администрации Волгограда от 22.07.2002г. № 833 «О специализированных службах по вопросам похоронного дела в Волгограде», которым утверждены Положение о специализированных службах по вопросам похоронного дела в Волгограде и Положение о порядке проведения конкурса на право получения статуса городской специализированной службы по вопросам похоронного дела в Волгограде. Согласно п. 3.1. Положения о специализированных службах по вопросам похоронного дела в Волгограде последние обязаны обеспечить, в том числе, оказание услуг по транспортировке тел умерших (погибших).

Департаментом городского хозяйства администрации Волгограда со специализированной службой по вопросам похоронного дела в Волгограде ЗАО «Ритуальное предприятие «Память» заключен договор №12 от 30.09.2002 на осуществление погребения граждан, согласно которого ЗАО «Ритуальное предприятие «Память» осуществляет, в том числе доставку умерших в бюро судебно-медицинской экспертизы по направлениям работников правоохранительных органов.

Приложением №2 к договору №2 от 30.09.2002 утверждена Инструкция по доставке в бюро судебно-медицинской экспертизы умерших, не имеющих родственников или законных представителей умершего, по направлению работников правоохранительных органов.

Дополнительным соглашением №8 от 01.04.2009 к договору №12 от 30.09.2002 утверждена Инструкция по перевозке умерших в бюро судебно-медицинской экспертизы (далее по тексту - СМЭ) и Волгоградское областное патологоанатомическое бюро.

В 2002г. и 2006г. департаментом городского хозяйства администрации Волгограда проведены конкурсы, по результатам которых городскими специализированными службами по вопросам похоронного дела признаны ЗАО «Ритуальное предприятие «Память» (Постановление администрации Волгограда от 12.09.2002г. № 1107 «О результатах конкурса на право получения статуса городской специализированной службы по вопросам похоронного дела в Волгограде»), ООО «Осирис» и ООО «Совместное предприятие «Память» (Постановление администрации Волгограда от 02.02.2006г. № 199 «О результатах муниципального открытого конкурса на право получения статуса городской специализированной службы по вопросам похоронного дела в Волгограде»).

Принято Постановление администрации Волгограда от 28.04.2003г. № 505 «О похоронном деле в Волгограде», которым утверждено Положение об организации перевозки умерших (погибших) в отделения патологоанатомических бюро, морг судебно-медицинской экспертизы и из моргов города. Согласно указанному Положению перевозка умерших (погибших) в отделения патологоанатомических бюро и морг судебно-медицинской экспертизы, а также перевозка умерших (погибших) из моргов города осуществляется круглосуточно на специализированном автотранспорте в соответствии с настоящим Положением. Согласно п. 1.1. Положения заявки на перевозку умерших (погибших) из жилых помещений, лечебных учреждений, с мест происшествий и т.п. круглосуточно принимаются диспетчером специализированной службы по вопросам похоронного дела. При этом, пункт 1.4. Положения предусматривает, что оплата работ по перевозке умерших (погибших) производится на основании договоров, заключенных специализированной службой с органами местного самоуправления Волгограда, в случаях, если:

- отсутствуют супруг и близкие родственники или они не имеют возможности осуществить погребение;
- отсутствуют сведения о супруге и близких родственниках к моменту транспортировки (одинокие граждане, лица без определенного места жительства, трупы, обнаруженные в общественных местах);
- смерть произошла в лечебном учреждении.

Принято Постановление администрации Волгограда от 24.01.2007г. № 113 «О создании круглосуточного городского специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде», которое стало, как установлено Комиссией выше, одним из оснований для издания оспариваемого приказа.

Волгоградской городской Думой принято Решение от 04.07.2007 №47/1124 «О Правилах организации похорон и содержания муниципальных кладбищ в Волгограде», положениями пункта 3.3.5., которого предусмотрено, что «за счет средств бюджета Волгограда возмещаются затраты на доставку тел умерших людей в отделения судебно-медицинской экспертизы и отделения патологоанатомических бюро».

Указанные акты являются действующими, не признанными в установленном порядке недействительными.

Комиссия пришла к выводу, что первый пункт постановления №113 принят администрацией Волгограда с нарушением законодательства.

Согласно части 3 статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2006) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. Согласно статьи 46 регламента администрации Волгограда, утвержденного постановлением администрации Волгограда от 25.02.1999 N 223 (в ред. от 23.06.2003), действующего на момент издания постановления №113, Глава администрации Волгограда, в пределах своих полномочий, издает правовые акты - постановления и распоряжения, исполнение которых обязательно для всех структурных отраслевых и территориальных подразделений администрации Волгограда, предприятий, организаций и учреждений, находящихся на территории Волгограда, независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности, а также для жителей города.

Однако в нарушение этих норм первый пункт постановления №113 изложен в виде просьбы, а не властного предписания. Просьба ставит наступление правовых последствий в зависимость от волеизъявления лица к которому она обращена, что противоречит требованиям к характеру (природе) правового акта, а именно, обязательности его исполнения, установленному вышеуказанными нормативными актами.

С учетом того, что по своей природе первый пункт постановления №113 является не властным предписанием администрации Волгограда для специализированных служб по вопросам похоронного дела, а просьбой к ним, Комиссия сделала вывод, что он не является основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей специализированных служб по вопросам похоронного дела, связанных с созданием и деятельностью круглосуточного городского специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде. Напротив, специализированные службы по вопросам похоронного дела были свободны при рассмотрении данной просьбы администрации Волгограда действовать по своей воле и в своем интересе с учетом предоставляемого им подпунктами 1.2 и 3.2 постановления №113 права разработать и утвердить инструкцию о работе круглосуточного городского специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде по согласованию с Департаментом городского хозяйства администрации Волгограда, а также, возлагаемой пунктом 2 постановления №113 на скорую медицинскую помощь муниципального учреждения здравоохранения "Станция скорой медицинской помощи" обязанности при получении информации о смерти граждан выезжать на места смерти граждан и после констатации факта смерти незамедлительно сообщать о смерти в круглосуточный городской специализированный информационный центр по организации перевозки тел умерших в Волгограде. Факт положительного рассмотрения данной просьбы администрации Волгограда доказывает наличие интереса специализированных служб по вопросам похоронного дела к созданию за их счет круглосуточного городского специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде. При этом, Комиссия учла, что на момент издания постановления №113 еще не действовал пункт 3.3.5 Решения Волгоградской городской Думы от 04.07.2007 №47/1124 «О Правилах организации похорон и содержания муниципальных кладбищ в Волгограде», согласно которому предусмотрено, что «за счет средств бюджета Волгограда возмещаются затраты на доставку тел умерших людей в отделения судебно-медицинской экспертизы и отделения патологоанатомических бюро», а ЗАО «Ритуальное предприятие

«Память», ООО «Совместное предприятие «Память», ООО «Специализированное предприятие «Память», которым присвоен статус специализированных служб по вопросам похоронного дела в Волгограде, являются коммерческими организациями, которые согласно их Уставам преследуют извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности. Комиссия признала, что это обстоятельство доказывает важность постановления №113 для деятельности ГССПД на рынке ритуальных услуг.

Комиссия пришла к выводу, что Инструкция о работе круглосуточного городского специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде, утвержденная ГССПД, не является по источнику своего издания муниципальным правовым актом, так как, согласно части 1 статьи 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2006) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты по вопросам местного значения принимаются исключительно населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. ГССПД не являются органами местного самоуправления. Факт согласования Инструкции о работе с Департаментом городского хозяйства администрации Волгограда на вышеизложенный вывод Комиссии не влияет. В связи с вышеизложенным Комиссия признала, что Инструкция по работе ГСИЦ, в отличие от муниципального правового акта, не подлежала обязательному исполнению на всей территории муниципального образования, в том числе, не являлась правовым основанием для издания оспариваемого приказа ответчиком. Напротив, ответчик был свободен действовать по своей воле и в своем интересе при рассмотрении обращений ДГХ (письмо исх.№ДГХ/06-413 от 13.02.2007., содержание которого изложено в настоящем решении выше) и ГССПД ООО «Совместное предприятие «Память» (письма: исх. №45 от 27 февраля 2007г.; исх. №59 от 19 марта 2007г.; исх. № 60 от 19 марта 2007г., содержание которых изложено в настоящем решении выше), поступивших к нему после согласования ДГХ Инструкции по работе ГСИЦ, утвержденной ГССПД.

Комиссия пришла к выводу, что оспариваемым приказом ответчик создал на территории Волгограда необходимые условия для применения постановления №113 и Инструкции по работе ГСИЦ, утвержденной ГССПД, что подтверждается письмом исх.№ДГХ/06-413 от 13.02.2007 ответчику. В указанном письме сообщалось, что реализация поручений, изложенных в постановлении администрации №113 от 24 января 2007 года «О создании круглосуточного городского информационного центра по перевозке тел умерших в Волгограде», станет невозможной без учета интересов Департамента здравоохранения администрации Волгограда и особенностей работы системы здравоохранения Волгограда и предлагалось рассмотреть Инструкцию по работе ГСИЦ и довести ее отдельные положения до работников системы здравоохранения Волгограда, а также внести в их функции необходимые на взгляд Департамента здравоохранения коррективы. Во-первых, оспариваемым приказом ответчик возложил обязанности предоставлять информацию, необходимую для осуществления установленных ГСИЦ задач и функций, не только от станции скорой медицинской помощи, как было установлено пунктом 2 постановления №113, но и от стационарных медицинских учреждений, лечебно-профилактических учреждений. Во-вторых, оспариваемым приказом ответчик утвердил Инструкцию по взаимодействию МУЗ и ГСИЦ, которой установил для работников муниципальных учреждения здравоохранения основания для передачи информации в ГСИЦ, состав передаваемой в ГСИЦ информации и требование о незамедлительности передачи информации в ГСИЦ после

установления факта биологической смерти

Таким образом, последствием применения оспариваемого приказа стало создание на территории Волгограда механизма незамедлительной передачи информации от муниципальных учреждений здравоохранения о всех фактах смерти после ее констатации в единое место – круглосуточный городской специализированный информационный центр по организации перевозки тел умерших в Волгограде, созданный ГССПД ООО «Совместное предприятие «Память». Несмотря на контроль со стороны ДГХ, все ГССПД, включая те, с которыми ДГХ не был заключен договор на перевозку тел умерших, получили возможность использовать эту информацию в своих интересах на рынках ритуальных услуг. При этом не была создана возможность доступа к этой информации конкурентам ГССПД на рынках ритуальных услуг. Применение оспариваемого приказа привело к ограничению конкуренции между ГССПД и иными хозяйствующими субъектами на рынках ритуальных услуг на территории Волгограда, так как последствием его применения стало создание на территории Волгограда возможности для ГССПД в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на рынках ритуальных услуг, что также создает угрозу для монополизации рынка ритуальных услуг в Волгограде.

Комиссия пришла к выводу об отсутствии оснований для прекращения рассмотрения дела, в связи с чем,

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

**Р Е Ш И Л А:**

1. Признать факт нарушения Департаментом здравоохранения администрации Волгограда ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», который выразился в принятии Приказа Департамента здравоохранения администрации города Волгограда от 11.04.2007 №179 «О взаимодействии муниципальных учреждений здравоохранения и круглосуточного специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде», применение которого привело к ограничению конкуренции на рынках ритуальных услуг в городе Волгограде путем создания для специализированных служб по вопросам похоронного дела в Волгограде условий по использованию информации о всех фактах смерти граждан поступающей к ним от муниципальных медицинских учреждений Волгограда через созданный специализированными службами круглосуточный городской специализированный информационный центр по организации перевозки тел умерших в Волгограде для направления первыми заказчиком предложений о заключении договора на оказание услуг по организации похорон по погребению.

2. Выдать Департаменту здравоохранения администрации Волгограда для исполнения предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства, путем совершения действий, направленных на обеспечение конкуренции, а именно: отменить Приказ Департамента здравоохранения администрации города Волгограда от 11.04.2007 №179 «О взаимодействии муниципальных учреждений здравоохранения и круглосуточного специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде», или внести изменения в п. 2.2, 2.5, 3, 4.1.2, 4.1.3, 4.2.2 Инструкции по взаимодействию муниципальных учреждений здравоохранения Волгограда и круглосуточного специализированного информационного центра по организации перевозки тел умерших в Волгограде, утвержденной данным

Приказом, направленные на устранение нарушения антимонопольного законодательства.