



ФЕДЕРАЛЬНАЯ  
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

УПРАВЛЕНИЕ  
Федеральной антимонопольной службы  
по Московской области

ул. Карамышевская набережная, д. 44  
гор. Москва, 123423  
тел.: (499) 755-23-23, доб. 050-233  
e-mail: to50@fas.gov.ru

По списку рассылки

штамп  
регистрации

№ \_\_\_\_\_

На № \_\_\_\_\_

от \_\_\_\_\_

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

### ОБ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ ДЕЛА № 050/01/15-2437/2023

«16» апреля 2024 г.

г. Москва

Комиссия Московского областного УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия), рассмотрев дело № 050/01/15-2437/2023 по признакам нарушения Главным управлением гражданской защиты Московской области (далее – ГУГЗ МО) пункта 6 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившегося в предоставлении Государственному бюджетному учреждению Московской области «Центр мемориальных услуг» (далее – ГБУ МО «ЦМУ», Учреждение) информации в приоритетном порядке, получение которой может предоставить преимущественные условия ведения коммерческой и иной деятельности, приносящей доход, на территории Московской области,



2024-6059

## УСТАНОВИЛА:

В Московское областное УФАС России с письмом Прокуратуры Московской области от 26.04.2023 № 7/2-51-2023 поступила информация Ступинской городской прокуратуры (исх. от 04.04.2023 № Исуб-20460044-535-23/-20460044) о признаках нарушения антимонопольного законодательства (далее – Информация), а также заявления ООО «МФЦ-Ритуал» (вх. от 21.04.2023 № 13916-ЭП/23), (вх от 05.06.2023 № 19274/23), (вх. от 07.07.2023 № 24339-ЭП/23) о нарушении антимонопольного законодательства ГБУ МО «ЦМУ» и ГУГЗ МО на рынке оказания ритуальных услуг Московской области.

Согласно Информации, ГБУ МО «ЦМУ», в отличие от хозяйствующих субъектов – конкурентов, имеет первоочередный доступ к конфиденциальной информации о фактах обнаружения лиц без признаков жизни и возможность использовать такую информацию для оказания услуг по погребению и похоронному делу на возмездной основе.

В соответствии с заявлениями ООО «МФЦ-Ритуал» (вх. от 21.04.2023 № 13916-ЭП/23), (вх. от 05.06.2023 № 19274/23), (вх. от 07.07.2023 № 24339-ЭП/23) на основании Регламента взаимодействия сил и средств системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» Московской области, утвержденного распоряжением ГУГЗ МО от 24.11.2022 № РВ-60/01 (далее – Система-112, Регламент), и посредством Системы-112 информация о происшествии и факте (констатации) смерти человека передается ГБУ МО «ЦМУ» в приоритетном порядке, что предоставляет ему преимущество при оказании ритуальных услуг населению на территории Московской области.

В целях проверки поступившей информации, Московским областным УФАС России направлены запросы информации в ГУГЗ МО, Муниципальное

казенное учреждение «Единая дежурно-диспетчерская и поисково-спасательная служба» (далее – МКУ «ЕДДиПСС»).

Рассмотрев в рамках компетенции указанную Информацию, а также поступившие на запросы информации документы и сведения, установлено следующее.

Постановлением Правительства Московской области от 25.02.2016 № 143/5 утверждено Положение о Системе-112 (далее – Положение), согласно которому Система-112 предназначена для информационного обеспечения единых дежурно-диспетчерских служб муниципальных образований Московской области, а также для обеспечения комплекса мер, направленных на ускорение реагирования и улучшение взаимодействия экстренных оперативных служб при вызовах (сообщениях о происшествиях) для оказания экстренной помощи населению при угрозах для жизни и здоровья, уменьшение социально-экономического ущерба при чрезвычайных происшествиях и ситуациях.

Пунктом 2 Регламента предусмотрено использование понятия «диспетчерские службы» (далее – ДС) – структурные подразделения экстренных оперативных служб или иных организаций, обеспечивающих прием вызовов по единому номеру «112» от операторского персонала Системы-112, определяемых в соответствии со статьей 7 Федерального закона от 30.12.2020 № 488-ФЗ «Об обеспечении вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Согласно пункту 31 Регламента операторский персонал Системы-112 производит переадресацию вызова диспетчеру ДС, в том числе в случае наличия у заявителя необходимости получения квалифицированной консультации по вопросам, относящимся к компетенции указанной ДС.

Пунктом 51 Регламента определено, что информация, содержащаяся в Системе-112, является информацией ограниченного доступа и подлежит защите в соответствии с законодательством Российской Федерации

о персональных данных, коммерческой тайне, служебной тайне и иной охраняемой законом тайне. Доступ к информации о поступивших вызовах по единому номеру «112», содержащейся в Системе-112, осуществляется в соответствии с порядком организации хранения информации, формируемой Системой-112, и предоставления доступа к такой информации, определенным ГУГЗ МО, выполняющим функции обладателя информации, содержащейся в Системе-112. Право доступа к информационным ресурсам Системы-112 предоставляется лицам, ответственным за обработку, защиту, хранение и предоставление информации в Системе-112, только в случае необходимости такого права для выполнения своих должностных или договорных обязанностей и только в минимально необходимом объеме.

В соответствии с пунктом «л» раздела 1 «Порядок приема и обработки вызовов, поступающих на номер «112»» приложения № 2 к Регламенту (далее – Порядок) при осуществлении реагирования на происшествие или чрезвычайную ситуацию операторский персонал Системы-112 определяет состав диспетчерских служб (одной или нескольких), которые необходимо привлечь для реагирования на поступивший вызов. Привлечение операторского персонала ГБУ МО «ЦМУ» в рамках Системы-112 осуществляется при оказании информационных и консультационных услуг населению Московской области по вопросам погребения и похоронного дела.

Разделом 15 Порядка утвержден порядок действий операторского персонала Системы-112 и диспетчера ГБУ МО «ЦМУ» при получении вызова с отсутствием признаков жизни у пострадавшего (вызов по поводу констатации смерти человека на территории Московской области), согласно которому при получении вызова о пострадавшем с отсутствием признаков жизни операторский персонал Системы-112 выполняет следующие действия:

а) проводит первичный опрос и вводит сведения со слов заявителя в карточку происшествия;

б) выбирает индекс происшествия: «Человек без признаков жизни» (констатация смерти человека);

в) при выборе индекса автоматически активируется блок «Поддержка интервью» и блок «План» в карточке происшествия;

г) передает информацию диспетчеру станции скорой медицинской помощи и ставит карточку на контроль исполнения диспетчеру единой дежурной диспетчерской службы;

д) сообщает заявителю, что скорая медицинская помощь вызвана;

е) информационная карточка происшествия автоматически передается диспетчеру учреждения, осуществляющего оказание консультационных услуг населению Московской области по вопросам погребения и похоронного дела.

Действия диспетчера ГБУ МО «ЦМУ»:

- подтверждение у диспетчера станции скорой медицинской помощи факта смерти человека;

- внесение информации об оказании или неоказании консультационных услуг в окно «План реагирования» информационной карточки происшествия;

- закрытие карточки вызова.

Порядок заполнения информационной карточки установлен в приложении № 1 к Регламенту.

Подпунктом «в» пункта 2.2.2 раздела 2.2 приложения № 1 к Регламенту предусмотрено, что при заполнении обязательных полей карточки сведения вносятся со слов заявителя, при этом в описании фабулы происшествия допускается использование сокращения, не искажающего смысл сообщения; к обязательным полям карточки, подлежащим заполнению операторским персоналом Системы-112, относятся:

- причина обращения, фабула происшествия;

- адрес места происшествия: городской округ, населенный пункт, улица, № дома, № квартиры, № подъезда, № этажа, код домофона (если есть домофон);

- индекс (классификация) происшествия по справочнику;

- номер телефона заявителя;
- сведения о фамилии, имени, отчестве заявителя/пострадавшего;
- перечень ДС, необходимых для привлечения к реагированию;
- при наличии у заявителя информации по остальным полям любой части карточки их заполнение операторским персоналом Системы-112 является обязательным.

Согласно письму МКУ «ЕДДиПСС» от 31.05.2023 № 77Исх-11, а также письму ГУГЗ МО от 19.06.2023 № 37Исх-1290 диспетчер ГБУ МО «ЦМУ» вправе находить сведения, внесенные операторским персоналом Системы-112 в поля общей информационной части карточки, а именно:

- причина обращения (фабула происшествия);
- Ф.И.О. заявителя;
- номер телефона заявителя;
- Ф.И.О. пострадавшего (умершего);
- возраст пострадавшего (умершего);
- адрес происшествия;
- дата и время обращения заявителя в Систему-112;
- индекс происшествия «Человек без признаков жизни»;
- перечень экстренных оперативных служб, привлеченных для реагирования на происшествие;
- номер регистрации вызова в Системе-112.

В соответствии с уставом ГБУ МО «ЦМУ» (далее – Устав) Учреждение создано для оказания услуг и выполнения работ в целях обеспечения реализации, предусмотренных федеральными законами, нормативными правовыми актами Московской области, полномочий Московской области в сфере погребения и похоронного дела.

Пунктом 2.2 Устава определены следующие цели деятельности ГБУ МО «ЦМУ»:

- информационное и консультационное обеспечение населения Московской области по вопросам погребения и похоронного дела в рамках развития информационной среды и обеспечения равного доступа населения к медиасреде, включая информирование о предоставлении муниципальных услуг, относящихся к сфере погребения и похоронного дела, в том числе посредством использования информационно-телекоммуникационных технологий;

- ритуальное обслуживание населения в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Московской области;

- осуществление транспортировки умерших в морг, включая погрузо-разгрузочные работы, с мест обнаружения или происшествия для производства судебно-медицинской экспертизы.

Пунктом 2.5 Устава определено, что ГБУ МО «ЦМУ» вправе осуществлять ряд дополнительных видов деятельности, в том числе приносящие доход, не относящиеся к основным видам деятельности Учреждения, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие этим целям (пункты 2.5.1 – 2.5.35 Устава).

Согласно пункту 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции хозяйствующий субъект – коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

Таким образом, ГБУ МО «ЦМУ» является хозяйствующим субъектом в понимании Закона о защите конкуренции.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Пунктом 6 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается предоставление хозяйствующему субъекту доступа к информации в приоритетном порядке, если это приводит или может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Таким образом, отдельные нормы Регламента предоставляют Учреждению право доступа к информации (место происхождения, сведения о заявителе и пострадавшем, номер телефона заявителя), обладание которой в приоритетном порядке может предоставить ему конкурентное преимущество в части получения информации о конкретном потенциальном потребителе ритуальных услуг/услуг, оказываемых ГБУ МО «ЦМУ» на коммерческой основе именно в то время, когда потребитель в нем нуждается, что указывает на признаки нарушения пункта 6 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Указанное подтверждается Информацией и поступившими заявлениями об использовании ГБУ МО «ЦМУ» информации из Системы-112 для оказания ритуальных услуг на возмездной основе.



ГУГЗ МО направлено предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства № 06-13/17з-23 (далее – Предупреждение).

Согласно Предупреждению ГУГЗ МО надлежало исключить возможность передачи Учреждению информации, получение которой может привести к предоставлению ему преимущественных условий ведения коммерческой и иной деятельности, приносящей доход, .

ГУГЗ МО в срок, указанный в Предупреждении, писем об его исполнении не направило, документов, подтверждающих исполнение Предупреждения, не представило.

В Московское областное УФАС России поступила копия искового заявления ГУГЗ МО о несогласии с выданным Предупреждением (дело № А40-205332/23).

Предупреждение в установленный срок не исполнено.

Частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

Учитывая изложенное, в связи с неисполнением Предупреждения, Комиссией возбуждено дело № 050/01/15-1524/2023 о нарушении антимонопольного законодательства, согласно которому в действиях ГУГЗ МО усматриваются признаки нарушения части 1 статьи 15, в том числе пункта 6 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в утверждении Регламента, отдельные нормы которого предоставляют Учреждению право доступа к информации (место происхождения, сведения о заявителе и пострадавшем, номер телефона заявителя), обладание которой в приоритетном порядке предоставляет ему конкурентное преимущество.

На заседании Комиссии представители ГУГЗ МО пояснили:

1. Распоряжением заместителя Председателя Правительства Московской области – руководителя Главного управления региональной безопасности Московской области от 08.09.2020 № 102-р утвержден перечень организаций, которым необходимо обеспечить информационное взаимодействие с системой обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» на территории Московской области (далее – Распоряжения, Перечень). В Перечень входит, в том числе ГБУ МО «ЦМУ». В связи с чем ГУГЗ МО утвердило Регламент по взаимодействию с Учреждением.

2. Регламент согласован Прокуратурой Московской области, Министерством здравоохранения Российской Федерации, Министерством чрезвычайных ситуаций Российской Федерации, а также Регламент зарегистрирован в Министерстве юстиций Российской Федерации, в связи с чем обоснованность соблюдения требований антимонопольного законодательства были проверены данными учреждениями в рамках своих полномочий.

3. Жалобы поступили от заявителей, которые находятся в г.о. Ступино Московской области, г.о. Воскресенск Московской области и г.о. Кашира Московской области. Общий объем заявок, которые передаются на данных территориях составляет менее 5% от всех заявок которые поступают на территории всей Московской области, что является подтверждением отсутствия ограничения конкуренции.

По доводам ГУГЗ МО Комиссия сообщает следующее.

1. Согласно пункту 1 Распоряжения утверждается Перечень организаций, которым необходимо обеспечить информационное взаимодействие с Системой-112.

При этом, информация о том, как должно быть обеспечено информационное взаимодействие в Распоряжении не указано.

В Распоряжении также не указано, какие сведения должны передаваться ГБУ МО «ЦМУ» в рамках взаимодействия с Системой-112.

Таким образом, при утверждении Регламента ГУГЗ МО в силу возложенных на него обязательств по обеспечению информационного взаимодействия должно было учесть, в том числе требования антимонопольного законодательства.

Сам по себе факт утверждения Перечня, в том числе о включении в Систему-112 ГБУ МО «ЦМУ», не является основанием для нарушения ГУГЗ МО антимонопольного законодательства.

2. Согласно пункту 1 статьи 22 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган обеспечивает государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства.

Таким образом, Регламент не проверялся Прокуратурой Московской области, Министерством здравоохранения Российской Федерации, Министерством чрезвычайных ситуаций Российской Федерации, Министерством юстиций Российской Федерации на предмет предоставления ГБУ МО «ЦМУ» конкурентных преимуществ и признаком нарушения антимонопольного законодательства, поскольку это не входит в компетенцию указанных органов.

3. В соответствии с пунктом 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции конкуренция – соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Согласно пункту 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции признаки ограничения конкуренции – сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов,

не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Рынок оказания ритуальных услуг является конкурентным.

Сам по себе довод о том, что жалобы поступали только от организаций, которые зарегистрированы на территории г.о. Ступино, Кашира и Воскресенск Московской области, при этом общий объем заявок, который поступают на данных территориях составляет менее 5% от всех заявок, не состоятелен, поскольку факт передачи информации в приоритетном порядке, которая может привести к ограничению конкуренции хоть одного хозяйствующего субъекта в силу понятия, указанного в пункте 17 статьи 4 и пункта 6 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, уже указывает на признаки ограничения конкуренции.

При этом данные заявители не ограничены правом оказывать ритуальные услуги по всей территории Московской области наравне с ГБУ МО «ЦМУ».

Кроме того, вопросы, связанные с наличием признаков нарушения антимонопольного законодательства, в части того, что ГБУ МУ «ЦМУ» в рамках Регламента передается информация, которая может привести

к ограничению конкуренции, рассматривались судом в рамках оспаривания Предупреждения (дело № А40-205332/23). По результатам рассмотрения дела № А40-205332/23 Предупреждение признано законным. Согласно выводу суда: «На основании изложенного, вопреки доводам апелляционной жалобы, суд первой инстанции пришел к верном выводу, что антимонопольным органом в действиях ГУГЗ МО обоснованно установлены признаки нарушения части 1 статьи 15, в том числе пункта 6 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в предоставлении ГБУ МО «ЦМУ» права на получение информации о смерти людей на территории Московской области в приоритетном порядке, Московское областное УФАС России на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждает о необходимости прекращения указанных действий путем исключения возможности передачи Учреждению информации, получение которой может привести к предоставлению ему преимущественных условий ведения коммерческой и иной деятельности, приносящей доход.

Таким образом, ГУГЗ МО не доказано, что повлекшие нарушения не привели к ограничению конкуренцию.

Напротив, Комиссией на основании имеющихся материалов установлено, что некоторые положения Регламента привели к возможному ограничению конкуренции как минимум тех организаций, которые направляли соответствующие жалобы в антимонопольный орган.

Комиссия, учитывая совокупность имеющихся доказательств, приходит к выводу о необходимости квалифицировать действия ГУГЗ МО по части 1 статьи 15, в том числе пункта 6 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.