

Министерство здравоохранения Челябинской области

ул. Кирова, 165, г. Челябинск, 454000

Государственное бюджетное учреждение здравоохранения «Челябинское областное бюро судебно-медицинской экспертизы»

ул. Варненская, 4-Б, г. Челябинск, 454076

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

о назначении дела № 074/01/15-133/2019

о нарушении антимонопольного законодательства к рассмотрению

«26» марта 2019 года г. Челябинск, пр. Ленина, 59

Председатель Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области (далее – Челябинское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия),

У С Т А Н О В И Л:

Челябинским УФАС России при рассмотрении вопроса о соблюдении антимонопольного законодательства Министерством здравоохранения Челябинской области (далее – Министерство) при утверждении Устава государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Челябинское областное бюро судебно-медицинской экспертизы» (далее – ГБУЗ «ЧОБСМЭ», учреждение) установлено следующее.

В соответствии с разделом II Положения о Министерстве здравоохранения Челябинской области, утвержденного Постановлением Губернатора Челябинской области от 27.07.2004 № 383 (далее - Положение о Министерстве), основной задачей Министерства является выработка и реализация государственной политики в сфере здравоохранения Челябинской области, направленной на повышение доступности и качества медицинской и лекарственной помощи для населения на основе единого использования всех источников финансирования. Приоритетной задачей Министерства является оказание содействия развитию конкуренции на товарных рынках, относящихся к сфере деятельности Минздрава.

Согласно подпунктам 6, 6.1, 8 пункта 7 Положения Министерство в соответствии с возложенной на него задачей выполняет, в том числе следующие функции:

- организует оказание населению Челябинской области первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи в медицинских организациях, подведомственных Министерству здравоохранения Челябинской области;

- организует проведение медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований в медицинских организациях, подведомственных Министерству здравоохранения Челябинской области;

- организует безвозмездное обеспечение донорской кровью и (или) ее компонентами, а также организует обеспечение лекарственными препаратами, специализированными продуктами лечебного питания, медицинскими изделиями, средствами для дезинфекции, дезинсекции и дератизации при оказании медицинской помощи, проведении медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований в соответствии с действующим законодательством.

Министерство имеет право утверждать уставы подведомственных учреждений и изменения к ним (подпункт 9 пункта 9 раздела IV раздела Положения о Министерстве).

Приказом Министерства от 04.12.2017 № 2233 утвержден Устав ГБУЗ «Челябинское областное бюро судебно-медицинской экспертизы» (далее – Устав ГБУЗ «ЧОБСМЭ»).

Согласно пункту 1.2 Устава ГБУЗ «ЧОБСМЭ» учреждение является государственным учреждением, входящим в систему здравоохранения.

Согласно статье 120 Гражданского кодекса Российской Федерации учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

В соответствии с пунктом 1 статьи 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Закон о некоммерческих организациях) бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Бюджетное учреждение осуществляет любую деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами и уставом (пункт 2 статьи 9.2 Закона о некоммерческих организациях).

В силу пункта 3 статьи 9.2 Закона о некоммерческих организациях государственные (муниципальные) задания для бюджетного учреждения в соответствии с предусмотренными его учредительными документами основными видами деятельности формирует и утверждает соответствующий орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя.

Согласно пункту 4 статьи 9.2 Закона о некоммерческих организациях бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности,

предусмотренным его учредительным документом, в сферах, указанных в пункте 1 названной статьи, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Порядок определения указанной платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Бюджетное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах.

В соответствии с частью 1 статьи 24 Закона о некоммерческих организациях некоммерческая организация может осуществлять один вид деятельности или несколько видов деятельности, не запрещенных законодательством Российской Федерации и соответствующих *целям* деятельности некоммерческой организации, которые предусмотрены ее учредительными документами.

При этом некоммерческая организация может осуществлять предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана и соответствует указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Такой деятельностью признаются приносящее прибыль производство товаров и услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, участие в хозяйственных обществах и участие в товариществах на вере в качестве вкладчика (часть 2 статьи 24 Закона о некоммерческих организациях).

Государственное бюджетное учреждение здравоохранения «Челябинское областное бюро судебно-медицинской экспертизы» является некоммерческой организацией (пункт 1.7 Устава ГБУЗ «ЧОБСМЭ»).

Согласно пункту 2.1 Устава ГБУЗ «ЧОБСМЭ» целями деятельности Учреждения являются:

- удовлетворение потребности судебных и следственных органов, а также населения в производстве судебно-медицинских экспертиз и исследований;
- обеспечение производства всех видов судебно-медицинских экспертиз и исследований;
- обеспечение участия специалистов в области судебно-медицинской экспертизы в осмотрах трупов на месте их обнаружения, следственных экспериментах, освидетельствования и других следственных действиях;
- проведение комплекса мероприятий, направленных на повышение качества экспертиз путем внедрения в практику новых методов исследования и постоянного повышения квалификации врачей, судебно-медицинских экспертов, среднего и младшего медицинского персонала;
- содействие органам управления и учреждениям здравоохранения в улучшении качества лечебной помощи населению и проведении профилактических

мероприятий.

Пунктом 2.2 Устава ГБУЗ «ЧОБСМЭ» предусмотрено, что предметом деятельности учреждения является проведение судебно-медицинских экспертиз и исследований.

Согласно пункту 2.4 Устава ГБУЗ «ЧОБСМЭ» помимо основных видов деятельности для достижения целей, указанных в пункте 2.1 Устава ГБУЗ «ЧОБСМЭ», учреждение вправе заниматься видами деятельности, приносящими доход немедицинскими услугами, в том числе дополнительные бытовые и сервисные услуги, услуги по подготовке умерших к захоронению или кремации и бальзамированию, а также другие услуги, связанные с сохранением и выдачей умерших, то есть ритуальными услугами.

Однако, оказание ритуальных услуг не направлено на достижение целей, ради которых создано учреждение, в том числе проведение судебно-медицинских экспертиз и исследований.

Особенности правового положения государственного судебно-экспертного учреждения урегулированы Федеральным законом от 31.05.2001 № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 73-ФЗ).

Статьей 1 Федерального закона № 73-ФЗ определено, что государственная судебно-экспертная деятельность осуществляется в процессе судопроизводства государственными судебно-экспертными учреждениями и государственными судебными экспертами, состоит в организации и производстве судебной экспертизы.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона № 73-ФЗ задачей государственной судебно-экспертной деятельности является оказание содействия судам, судьям, органам дознания, лицам, производящим дознание, следователям в установлении обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу, посредством разрешения вопросов, требующих специальных знаний в области науки, техники, искусства или ремесла.

Государственными судебно-экспертными учреждениями являются специализированные учреждения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, созданные для обеспечения исполнения полномочий судов, судей, органов дознания, лиц, производящих дознание, следователей посредством организации и производства судебной экспертизы (статья 11 Федерального закона № 73-ФЗ).

В силу статьи 37 Федерального закона № 73-ФЗ государственные судебно-экспертные учреждения вправе проводить на договорной основе экспертные исследования для граждан и юридических лиц, взимать плату за производство судебных экспертиз по гражданским, административным и арбитражным делам, делам об административных правонарушениях.

Из изложенного следует, что оказание какой-либо иной деятельности, помимо экспертной, не предусмотрено Федеральным законом № 73-ФЗ.

Более того, из системного толкования вышеуказанных норм следует, что

государственные судебно-экспертные учреждения сверх установленного государственного (муниципального) задания вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, только в случаях, определенных федеральными законами, в рассматриваемом случае Федеральным законом № 73-ФЗ (статья 37 Федерального закона № 73-ФЗ).

Однако, согласно Прейскуранту платных услуг в ГБУЗ «Челябинское областное бюро судебно-медицинской экспертизы», утвержденных Приказом ГБУЗ «Челябинское областное бюро судебно-медицинской экспертизы» № 195 от 29.09.2017, учреждение оказывает на платной основе, в частности такие услуги как обряжение в одежду, укладка трупа в гроб, формалиновая маска на лицо, бальзамирование, бритье, мытье тела и головы, маникюр, макияж, проведение церемонии в траурном зале и т.д.

При этом ритуальные услуги относятся к прочим персональным услугам и закреплены в Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности (ОК 029-2014) под № 96, 96.03, и с учетом положений ст. 2 Федерального закона № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» не являются медицинской услугой.

В то время как деятельность организаций судебно-медицинской экспертизы закреплена в Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности, утвержденном Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст, под кодом № 86.90.2 и относится к видами деятельности в области здравоохранения.

В связи с тем, что рынок ритуальных услуг является конкурентным, оказание ритуальных услуг ГБУЗ «ЧОБСМЭ» может способствовать понуждению граждан к заключению договора на оказание ритуальных услуг именно с данным учреждением, что может нарушить права неопределенного круга лиц на свободный выбор субъекта, оказывающего ритуальные услуги, и привести к ограничению, устранению конкуренции на рынке ритуальных услуг.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления, иным органам, организациям, осуществляющим функции указанных органов, запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности, предоставление хозяйствующему субъекту доступа к информации в приоритетном порядке, создание дискриминационных условий (пункт 6, 8).

Согласно пункту 6 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в том числе путем создания преимущественных условий осуществления деятельности отдельным хозяйствующим субъектам и доступа к информации.

Установленный запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Создание конкретному хозяйствующему субъекту преимуществ в осуществлении

предпринимательской деятельности является достаточным основанием для признания таких действий нарушающими положения антимонопольного законодательства, в частности, части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции целями закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Согласно пункту 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции определено, что одним из признаков ограничения конкуренции является сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке.

Действия Министерства, выразившиеся во включении в абзац 3 пункта 2.4 Устава ГБУЗ «ЧОБСМЭ» в качестве не основного вида деятельности оказание немедицинских услуг, в том числе дополнительных бытовых и сервисных услуг, услуг по подготовке умерших к захоронению или кремации и бальзамированию, а также других услуг, связанных с сохранением и выдачей умерших, приводят или могут привести к ограничению, недопущению, устранению конкуренции на рынке ритуальных услуг, поскольку обеспечивают доступ на рынок оказания ритуальных услуг ГБУЗ «ЧОБСМЭ», которое в соответствии с действующим законодательством не имеет права оказывать такие услуги, что может поставить иные хозяйствующие субъекты на указанном товарном рынке в неравное положение по сравнению с ГБУЗ «ЧОБСМЭ», а также к совмещению указанным учреждением функций органов, созданных для обеспечения исполнения полномочий судов, судей, органов дознания, лиц, производящих дознание, следователей посредством организации и производства судебной экспертизы и функций хозяйствующего субъекта по оказанию услуг, связанных с организацией похорон, что содержит признаки нарушения частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Приказом Челябинского УФАС России № 30 от «12» марта 2019 года о возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Министерства возбуждено дело № 074/01/15-133/2019 по признакам нарушения частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь частью 13 статьи 44 Закона о защите конкуренции,

О П Р Е Д Е Л И Л:

1. Назначить дело № 074/01/15-133/2019 к рассмотрению на **14 мая 2019 года на 14 часов 00 минут** по адресу: г. Челябинск, пр. Ленина, 59, каб. 324.

2. Привлечь к участию в рассмотрении дела № 074/01/15-133/2019 в качестве ответчика – Министерство здравоохранения Челябинской области (ул. Кирова, 165, г. Челябинск, 454000); заинтересованного лица – Государственное бюджетное учреждение здравоохранения «Челябинское областное бюро судебно-медицинской экспертизы» (ул. Варненская, 4-Б, г. Челябинск, 454076).

3. **Министерству** необходимо представить в Челябинское УФАС России **в срок до 07 мая 2019 года** следующие надлежащим образом заверенные документы и сведения (документы предлагается прошить, пронумеровать, скрепить печатью учреждения, представив сопроводительное письмо с указанием номера дела 074/01/15-133/2019 и описью вложения):

3.1) письменные сведения об исключении из Устава ГБУЗ «ЧОБСМЭ» абзаца 3 пункта 2.4, с приложением подтверждающих документов;

3.2) акты Министерства об утверждении (согласовании) тарифов (цен) на оказание ГБУЗ «Челябинское областное бюро судебно-медицинской экспертизы» немедицинских услуг, в том числе ритуальных услуг, за 2017-2019 гг.;

3.3) документы, подтверждающие соответствие цели деятельности ГБУЗ «ЧОБСМЭ» оказание учреждением немедицинских услуг, в том числе дополнительных бытовых и сервисных услуг, услуг по подготовке умерших к захоронению или кремации и бальзамированию, а также других услуг, связанных с сохранением и выдачей умерших;

3.4) письменные пояснения с правовым обоснованием включения в Устав ГБУЗ «ЧОБСМЭ» в качестве не основного вида деятельности оказание немедицинских услуг, в том числе дополнительных бытовых и сервисных услуг, услуг по подготовке умерших к захоронению или кремации и бальзамированию, а также других услуг, связанных с сохранением и выдачей умерших, при условии, что оказание учреждением ритуальных услуг не направлено на достижение целей, ради которых создано учреждение, с учетом положений пункта 4 статьи 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;

3.5) письменные сведения о пунктах Положения о Министерстве здравоохранения Челябинской области, утвержденного Постановлением Губернатора Челябинской области от 27.07.2004 № 383, в соответствии с которыми Министерство вправе выступать учредителем организаций, оказывающих ритуальные услуги;

3.6) иные документы и сведения, которые имеют отношение к рассмотрению настоящего антимонопольного дела.

4. **ГБУЗ «Челябинское областное бюро судебно-медицинской экспертизы»** необходимо представить в Челябинское УФАС России **в срок до 07 мая 2019 года** следующие надлежащим образом заверенные документы и сведения (документы предлагается прошить, пронумеровать, скрепить печатью учреждения, представив сопроводительное письмо с указанием номера дела 074/01/15-

133/2019 и описью вложения):

4.1) акты ГБУЗ «Челябинское областное бюро судебно-медицинской экспертизы» об утверждении тарифов (цен) на оказание немедицинских услуг, в том числе ритуальных услуг за 2017-2019 гг.;

4.2) документы, подтверждающие соответствие цели деятельности ГБУЗ «ЧОБСМЭ» оказание учреждением немедицинских услуг, в том числе дополнительных бытовых и сервисных услуг, услуг по подготовке умерших к захоронению или кремации и бальзамированию, а также других услуг, связанных с сохранением и выдачей умерших;

4.3) иные документы и сведения, которые имеют отношение к рассмотрению настоящего антимонопольного дела.

Запрашиваемые документы и информацию просим представить в Челябинское УФАС России в прошитом и пронумерованном виде с описью вложения и сопроводительным письмом.

За непредставление, несвоевременное представление либо представление заведомо недостоверных сведений по требованию антимонопольного органа информации, действующим законодательством предусмотрена административная ответственность.

В соответствии со статьей 43 Закона о защите конкуренции с момента возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства лица, участвующие в деле, имеют право знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, представлять доказательства и знакомиться с доказательствами, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, заявлять ходатайства, давать комиссии пояснения в письменной или устной форме, приводить свои доводы по всем возникающим в ходе рассмотрения дела вопросам, знакомиться с ходатайствами других лиц, участвующих в деле, возражать против ходатайств, доводов других участвующих в деле лиц.

Информацию о производстве по настоящему делу и принятых Комиссией решениях можно получить в сети Интернет на сайте Челябинского УФАС России www.chel.fas.gov.ru (в разделе Решения).

Председатель Комиссии <...>