

18 июля 2019 года

г. Тула

Комиссия Тульского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

рассмотрев дело № 03-03/02-2018, возбужденное по признакам нарушения министерством здравоохранения Тульской области (300045, г. Тула, ул. Оборонная, д.114-, ИНН 7107006311, ОГРН 102710097108) частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции"

(далее – Закон о защите конкуренции), руководствуясь статьей 48.1 Закона о защите конкуренции,

### **УСТАНОВИЛА:**

21.12.2017 в Тульское УФАС России из прокуратуры Тульской области исх. № 7/1-р-2017 от 07.12.2017 (вх. № 6107) поступило заявление ИС.Ю., содержащее информацию о признаках нарушения министерством здравоохранения Тульской области (далее – министерство здравоохранения) (300045, г. Тула, ул. Оборонная, д.114-, ИНН 7107006311, ОГРН 102710097108) антимонопольного законодательства, выразившегося во включении в устав государственного учреждения здравоохранения Тульской области «Бюро судебно-медицинской экспертизы» (далее – Учреждение), утвержденный приказом министерства здравоохранения Тульской области от 15.12.2015 № 1401-осн, норм пункта 2.4 раздела II «Общие положения», дефиса 2 пункта 6.3 раздела VI «Права и обязанности», наделяющих Учреждение правами на осуществление платных немедицинских услуг, противоречащих требованиям антимонопольного законодательства.

В ходе рассмотрения данного дела установлено следующее.

В соответствии с подпунктом 45 пункта 4 Положения о министерстве здравоохранения Тульской области, утвержденного постановлением правительства Тульской области от 11.12.2012 № 698 (далее - постановление правительства Тульской области от 11.12.2012 № 698), министерство здравоохранения Тульской области осуществляет функции по организации проведения экспертизы временной нетрудоспособности, судебно-медицинской и судебно-психиатрической экспертизы и экспертизы качества медицинской помощи.

Министерство здравоохранения Тульской области при осуществлении полномочий, предусмотренных постановлением правительства Тульской области от 11.12.2012 № 698, реализует в отношении подведомственных государственных учреждений функции и полномочия учредителя.

Министр здравоохранения Тульской области утверждает уставы подведомственных государственных учреждений (подпункт 9 пункта 7

постановления правительства Тульской области от 11.12.2012 № 698).

Приказом министерства здравоохранения Тульской области от 15.12.2015 № 1401-осн утвержден Устав ГУ ТО «БСМЭ» (новая редакция) (далее – Устав).

В соответствии с пунктом 1.1 раздела I «Общие положения» Устава ГУЗ ТО «БСМЭ» является государственным учреждением здравоохранения, созданным для оказания государственных услуг, выполнения работ и (или) исполнения государственных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий министерства здравоохранения Тульской области.

Пунктом 1.4 раздела I «Общие положения» Устава ГУЗ ТО «БСМЭ» установлено, что функции и полномочия учредителя Учреждения от имени Тульской области осуществляет министерство здравоохранения Тульской области.

Пунктом 2.4 раздела II «Цели и виды деятельности учреждения» Устава ГУЗ ТО «БСМЭ» установлено, что Учреждение вправе предоставлять за плату немедицинские платные услуги, согласно перечню, утвержденному начальником, в том числе:

- услуги по санитарной и косметической обработке трупа;
- услуги по бальзамированию трупа;
- предпохоронное сохранение тел;
- прокат зала и его оформление для проведения гражданской панихиды, обряда поминания;
- перевозка тела и т.д.

В соответствии с пунктом 2.2 раздела II «Цели и виды деятельности учреждения» Устава для достижения указанной цели Учреждение осуществляет следующие основные виды деятельности:

- медицинская деятельность;
- деятельность по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений;
- судебно-медицинская экспертиза;
- судебно-медицинская экспертиза вещественных доказательств и исследование биологических объектов: биохимическое, генетическое, медико-криминалистическое, спектрографическое, судебно-биологическое, судебно-гистологическое, судебно-химическое, судебно-цитологическое, химико-токсикологическое;

- судебно-медицинская экспертиза и исследование трупов;
- судебно-медицинская экспертиза и обследование потерпевших, обвиняемых и других лиц;
- другие виды деятельности, не противоречащие законодательству Российской Федерации, Тульской области и Уставу.

Кроме того согласно пункту 6.3 Устава ГУЗ ТО «БСМЭ» осуществляет за плату немедицинские услуги, если это не противоречит целям его деятельности.

Согласно пункту 6.3 Устава Учреждение имеет право заключать договоры с учреждениями, организациями, предприятиями и физическими лицами на предоставление работ и услуг в соответствии с видами деятельности.

На основании внесенных спорных изменений в Устав начальником ГУЗ ТО «БСМЭ» 16.10.2017 утверждены «Перечень платных немедицинских услуг, оказываемых Государственным учреждением здравоохранения Тульской области «Бюро судебно-медицинской экспертизы» и «Прейскурант на платные немедицинские услуги, оказываемые государственным учреждением здравоохранения Тульской области «Бюро судебно-медицинской экспертизы».

Из материалов данного дела также следует, что спорные услуги фактически оказываются ГУЗ ТО «БСМЭ».

По мнению министерства здравоохранения Тульской области, а также ГУЗ ТО «БСМЭ», внесение в Устав ГУЗ ТО «БСМЭ» положений, регламентирующих оказание немедицинских услуг по бальзамированию, санитарной и косметической обработке трупа, а также предпохоронное сохранение тел умерших, не нарушает прав и законных интересов неопределенного круга лиц и не создают препятствий для оказания аналогичных услуг негосударственными структурами.

Вместе с тем установлено следующее.

Согласно пунктам 1 и 2 статьи 9.1 Федерального закона от 12.01.1996 N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" (далее по тексту - Закон N 7-ФЗ) государственными, муниципальными учреждениями признаются учреждения, созданные Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации и муниципальным образованием. Типами государственных, муниципальных учреждений признаются автономные, бюджетные и казенные.

Из материалов дела следует, что Учреждение является государственным учреждением здравоохранения, тип учреждения – бюджетное (пункт 1.6. Устава).

Согласно пункту 1 статьи 9.2 Закона N 7-ФЗ бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная, в том числе,

муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

В соответствии с пунктом 2 статьи 9.2 Закона N 7-ФЗ бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами и уставом.

Согласно частям 1, 2 статьи 24 Закона N 7-ФЗ 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. Основной деятельностью бюджетного и казенного учреждений признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых они созданы. Исчерпывающий перечень видов деятельности, которые бюджетные и казенные учреждения могут осуществлять в соответствии с целями их создания, определяется учредительными документами учреждений.

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.

Пунктом 4 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено, что некоммерческие организации могут осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено их уставами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и если это соответствует таким целям.

Согласно пункту 2.1 раздела II «Цели и виды деятельности учреждения» Устава ГУЗ ТО «БСМЭ», целью деятельности Учреждения является производство судебно-медицинской экспертизы, обеспечивающей исполнение полномочий судов, судей, органов дознания, лиц, производящих дознание, следователей, содействие медицинским организациям в улучшении качества оказания медицинской помощи населению.

Федеральным законом от 31.05.2001 № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в РФ» (далее – Закон о судебно-экспертной деятельности) определены особенности правового статуса государственного судебно-экспертного учреждения.

Статьей 1 Закона о судебно-экспертной деятельности установлено, что государственная судебно-экспертная деятельность осуществляется в процессе судопроизводства государственными судебно-экспертными учреждениями.

В соответствии со статьей 2 Закона о судебно-экспертной деятельности 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.

Согласно статье 11 Закона о судебно-экспертной деятельности 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. Организация и производство судебной экспертизы могут осуществляться также экспертными подразделениями, созданными федеральными органами исполнительной власти или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В случаях, если производство судебной экспертизы поручается указанным экспертным подразделениям, они осуществляют функции, исполняют обязанности, имеют права и несут ответственность как государственные судебно-экспертные учреждения.

Медицинской экспертизой в соответствии с частью статьи 58 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" (далее – Закон № 323-ФЗ) является проводимое в установленном порядке исследование, направленное на установление состояния здоровья гражданина, в целях определения его способности осуществлять трудовую или иную деятельность, а также установления причинно-следственной связи между воздействием каких-либо событий, факторов и состоянием здоровья гражданина. Судебно-медицинская экспертиза в пункте 4 части 2 статьи 58 Закона № 323-ФЗ указана в качестве одного из видов медицинских экспертиз.

Согласно статье 37 Закона о судебно-экспертной деятельности деятельность государственных судебно-экспертных учреждений, экспертных подразделений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Федерации финансируется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. 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.

Таким образом, оказание какой-либо иной деятельности, помимо экспертной, не предусмотрено Законом о судебно-экспертной деятельности.

Довод министерства здравоохранения по Тульской области о том, что услуги по бальзамированию, санитарной и косметической обработке, предпохоронному сохранению трупов умерших связаны с основной деятельностью судебно-экспертной организации, проводятся непосредственно после завершения судебно-медицинских экспертиз и исследований трупов, осуществляются для достижения целей деятельности данных организаций и соответствуют указанным целям учреждения, несостоятелен в силу следующего.

Деятельность организаций судебно-медицинской экспертизы закреплена в Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности, утвержденном Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31.01.2014 N 14-ст (в редакции от 17.08.2015, действовавшей на момент издания приказа министерства здравоохранения Тульской области от 15.12.2015г. № 1401-осн; в редакции от действующим в период вынесения оспариваемого предупреждения от 19.01.2018 № 04) (далее по тексту - ОКВЭД) под N 86.90.2 и относятся к видам деятельности в области здравоохранения.

Ритуальные услуги относятся к прочим персональным услугам и закреплены в ОКВЭД под номерами 96 и 96.03, в частности в соответствии с ОКВЭД услуги по бальзамированию трупа, предоставлению ритуальных залов, по транспортированию трупов относятся к услугам похоронных бюро (96.03.12).

В примечании к пункту 2.3.6 "ГОСТ 32609-2014. Межгосударственный стандарт. Услуги бытовые. Услуги ритуальные. Термины и определения", введенному в действие приказом Росстандарта от 11.06.2014 № 551-ст, указано, что в состав основных работ по подготовке тел умерших или погибших к погребению входят санитарно-гигиенические услуги, бальзамирование, реставрационные, парикмахерские работы, услуги по омовению, одеванию и укладыванию умершего в гроб и т.д.

Кроме того правилами судебно-медицинской экспертизы трупа, утвержденными Приказом Минздрава ССР от 09.07.1991 № 182, предусмотрен исчерпывающий перечень действий, которые государственные судебно-экспертные учреждения имеют право осуществлять в рамках проводимых им экспертиз при выдаче объектов исследования.

Таким образом, ритуальные услуги, равно как и оказание услуг по санитарной и косметической обработке трупа, услуги по бальзамированию трупа, предпохоронному сохранению тел умерших не относятся к медицинской деятельности, а, следовательно, оказание таких услуг не отвечает целям деятельности ГУЗ ТО «БСМЭ», а также не отвечает целям деятельности государственных судебно-экспертных учреждений, и в свою очередь образуют рынок свободного обращения товара, на который не может быть ограничен доступ хозяйствующим субъектам.

Следовательно, положения пункта 2.4 раздела II «Цели и виды деятельности учреждения» Устава предоставляют ГУЗ ТО «БСМЭ» преимущественные условия на рынке оказания ритуальных услуг, что может способствовать к понуждению граждан к заключению договора на оказание ритуальных услуг именно с данным учреждением, в последствии привести к нарушению права на свободный выбор субъекта, оказывающего ритуальные услуги, что, в итоге, может привести к ограничению, устранению конкуренции на рынке ритуальных услуг.

Согласно части 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).

Как разъяснено в пункте 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 N 30 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства", при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов названных органов, о признании незаконными их действий (бездействия) по заявлениям антимонопольного органа, поданным в связи с нарушением части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, арбитражные суды должны учитывать следующее: если антимонопольным органом доказано, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.

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 (пункт 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Признаками ограничения конкуренции являются, в том числе любые обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке (пункт 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Тулским УФАС России проведен анализ состояния конкуренция на рынке ритуальных услуг в географических границах Тульской области в соответствии с частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции. По результатам проведенного исследования рынка продуктовые границы товарного рынка определены как деятельность по оказанию ритуальных предпохоронных услуг.

Рынок ритуальных услуг является конкурентным. Оказание ритуальных услуг учреждением может способствовать понуждению граждан к заключению договора на оказание ритуальных услуг именно с Учреждением, а значит нарушению прав потребителей на свободный выбор организации, оказывающей ритуальные услуги, и привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке ритуальных услуг.

Согласно разъяснениям, изложенным в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29.11.2011 N 8799/11, создание условий и (или) возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции является достаточным основанием для вывода о нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции и не требует доказывания факта наступления неблагоприятных последствий.

Учитывая изложенное, принимая во внимание позицию Верховного Суда Российской Федерации, содержащуюся в определении от 08.05.2019 №34-ЭС19-5954, Комиссия приходит к выводу о том, что действия министерства здравоохранения по установлению нормы пункта 2.4 Устава ГУЗ ТО «БСМЭ», наделяющей Учреждение полномочиями по осуществлению возмездной деятельности по предоставлению немедицинских услуг, противоречат Закону о государственной судебно-экспертной деятельности, которым не предусмотрена возможность судебно-экспертных организаций осуществлять иную деятельность, помимо экспертной, а также требованиям антимонопольного законодательства.

Комиссия Тульского УФАС России, учитывая совокупность имеющихся в материалах дела доказательств, приходит к выводу о необходимости квалифицировать указанные действия министерства здравоохранения Тульской области по части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.