

РЕШЕНИЕ

г. Томск

Резолютивная часть решения оглашена «01» ноября 2017г.

В полном объеме решение изготовлено «13» ноября 2017г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Томской области по рассмотрению дел по признакам нарушения антимонопольного законодательства в составе: председателя Комиссии - Бутенко И. В – заместителя руководителя управления - начальника отдела контроля монополистической деятельности, членов Комиссии: Рыжковой Л.М. – заместителя начальника отдела контроля монополистической деятельности, Абрамова А.В. – специалиста-эксперта отдела контроля монополистической деятельности, при участии представителя Департамента здравоохранения Томской области Р. по доверенности б/н, представителя ОГБУЗ «БСМЭТО» М. по доверенности, рассмотрев дело № 02-15/97-16 , возбужденное в отношении Департамента здравоохранения Томской области по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

Инспекцией Томского УФАС России по заданию ФАС России проведена внеплановая проверка Областного государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Бюро судебно-медицинской экспертизы Томской области» (далее – ОГБУЗ «БСМЭТО», учреждение).

В ходе проведения проверки выявлено следующее.

Согласно Уставу ОГБУЗ «БСМЭТО» функции и полномочия учредителя выполняет Департамент здравоохранения Томской области, в ведении которого находится учреждение.

Распоряжением Департамента здравоохранения Томской области от 14.07.2015 № 515 «О внесении изменений в Устав областного государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Бюро судебно-медицинской экспертизы Томской области» утверждены изменения в Устав ОГБУЗ «БСМЭТО», а именно подпункт 2.4.2 пункта 2.4 раздела 2 «Цели и виды деятельности» Устава изложены в следующей редакции:

«п. 2.4.2 Учреждение вправе осуществлять следующие виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности в соответствии с пунктом 2.2 настоящего Устава за плату:

- услуги по бальзамированию трупа;
- услуги по санитарной и косметической обработке трупа;
- предпохоронное сохранение трупа умерших».

На основании п. 2.4.2 Устава, приказом ОГБУЗ «БСМЭТО» от 27.05.2016 № 96 «О введении платных немедицинских услуг и утверждении Положения об оказании платных немедицинских услуг» утверждены Положение о порядке и условиях предоставления платных немедицинских услуг в ОГБУЗ «БСМЭТО», перечень платных немедицинских услуг, прейскурант цен на

оказание платных немедицинских услуг в ОГБУЗ «БСМЭТО».

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 11 вышеуказанного закона предусмотрено, что 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.

Государственные судебно-экспертные учреждения создаются и ликвидируются в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации.

Деятельность государственных судебно-экспертных учреждений по организации и производству судебной экспертизы регулируется Законом о судебно-экспертной деятельности, процессуальным законодательством Российской Федерации и осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Следовательно, деятельность организации по проведению судебно-медицинских экспертиз может осуществляться специально созданной организацией в любых организационно-правовых формах, либо данная деятельность должна осуществляться каким-либо подразделением того или иного органа власти.

В соответствии со ст. 37 Закона о государственной судебно-экспертной деятельности деятельность государственных судебно-экспертных учреждений, экспертных подразделений органов исполнительной власти субъектов Российской 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. Порядок расходования указанных средств определяется соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Таким образом, Законом о государственной судебно-экспертной деятельности не предусмотрена возможность судебно-экспертных организаций по осуществлению иной деятельности, помимо экспертной.

Оказание ритуальных услуг не относится к основным видам деятельности ОГБУЗ «БСМЭТО», следовательно, внесенные в Устав изменения противоречат действующему законодательству.

Таким образом, положения п. 2.4.2 Устава ОГБУЗ «БСМЭТО» содержат признаки нарушения ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Согласно ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов 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).

Статьей 39.1 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении [пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8](#) и [15](#) настоящего Федерального закона без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

14 октября 2016 года в адрес Департамента здравоохранения Томской области направлено предупреждение о прекращении действий, которые содержат признаки нарушения ст. 15 Закона о защите конкуренции путем исключения п. 2.4.2 из Устава ОГБУЗ «БСМЭТО» в срок до 15.11.2016.

Письмом от 14.11.2016 исх. № 60-9836 Департамент здравоохранения Томской области (далее-Департамент) сообщил, что считает услуги по бальзамированию трупов, по санитарной и косметической обработке трупов, предпохоронное сохранение трупа умерших связанными с основной деятельностью ОГБУЗ «СМЭТО», проводятся после завершения судебно-медицинских экспертиз и исследований трупов, не препятствуют законному и своевременному проведению судебно-медицинских экспертиз и исследований трупа, и связаны с объектом исследования – телом умершего.

В соответствии с ч. 8 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции 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.

30.11.2016 в отношении Департамента возбуждено дело № 02-15/97-16 по признакам нарушения ч.1ст.15 Федерального закона «О защите конкуренции». Рассмотрение дела назначено на 15.12.2016.

В заседании комиссии представитель Департамента представил доказательство обращения в Арбитражный суд Томской области с заявлением о признании предупреждения о прекращении действий, содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства от 14.10.2016 № МЛ/6503 незаконным.

Определением от 18.01.2017 за № МЛ/195 Комиссия приняла решение об отложении рассмотрения дела № 02-15/97-16 до вступления в законную силу решения Арбитражного суда Томской области по делу № А67-9521/2016.

Постановлением Седьмого арбитражного апелляционного суда от 05.07.2017 решение Арбитражного суда Томской области по делу № А67-9521/2016 вступило в законную силу.

Определением от 17.07.2017 комиссия возобновила рассмотрение дела № 02-10/69-17 и назначила рассмотрение на 15.08.2017.

В заседании комиссии 15.08.2017 представитель ОГБУЗ «БСМЭТО» указал, что в действующем с 01.01.2016 Межгосударственном стандарте «услуги бытовые, услуги ритуальные» ГОСТ 32609-2014, утвержденному Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 11.06.2014 № 551-ст в примечании к пункту 2.4.8 стандарта: бальзамировщик-сотрудник, осуществляющий бальзамирование тел умерших или погибших и реставрационные работы указано, что функции бальзамировщика может выполнять санитар морга. В пункте. 2.3.7 стандарта дано понятие бальзамирования – это обработка тела умершего или погибшего с использованием специальных средств для его сохранения. В документе «Порядок организации и производства экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях РФ» утвержденном Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 12.05.2010 №346н в приложении № 1 пункте 31указано, что для обслуживания морга

подразделения экспертизы трупов, производящего круглосуточный прием трупов, дополнительно устанавливают 6 должностей санитаров (санитарок). Следовательно, санитары ОГБУЗ «БСМЭТО» могут осуществлять бальзамирование трупов.

В заседании комиссии представитель Департамента указал на то, что в других регионах в Устав учреждений судебно-экспертизы включены оказание ритуальных услуг. Так, в Уставах КГБУЗ «Бюро судебно-экспертизы» Хабаровского края, ГБУЗ КО КОБСМ Кемеровской области, ОБУЗ «Бюро СМЭ» Курской области включено дополнительно «оказание ритуальных услуг». При проведении проверки этих учреждений антимонопольный орган не указал, что это является нарушением антимонопольного законодательства.

В связи с необходимостью сбора дополнительных сведений для всестороннего и объективного рассмотрения дела № 02-15/97-16 были запрошены документы у Департамента и ОГБУЗ «БСМЭТО», подтверждающие возможность осуществлять бальзамирование трупов санитарями морга.

Исследовав представленные по запросу материалы дела, изучив решения судов 2-х инстанций, Комиссия приходит к следующим выводам.

Распоряжением Департамента здравоохранения Томской области от 14.07.2015 № 515 «О внесении изменений в Устав областного государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Бюро судебно-медицинской экспертизы Томской области» утверждены изменения в Устав ОГБУЗ «БСМЭТО», а именно подпункт 2.4.2 пункта 2.4 раздела 2 «Цели и виды деятельности» Устава изложены в следующей редакции:

«п. 2.4.2 Учреждение вправе осуществлять следующие виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности в соответствии с пунктом 2.2 настоящего Устава за плату:

- услуги по бальзамированию трупа;
- услуги по санитарной и косметической обработке трупа;
- предпохоронное сохранение трупа умерших».

На основании п. 2.4.2 Устава, приказом ОГБУЗ «БСМЭТО» от 27.05.2016 № 96 «О введении платных немедицинских услуг и утверждении Положения об оказании платных немедицинских услуг» утверждены Положение о порядке и условиях предоставления платных немедицинских услуг в ОГБУЗ «БСМЭТО», перечень платных немедицинских услуг, прейскурант цен на оказание платных немедицинских услуг в ОГБУЗ «БСМЭТО».

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 11 вышеуказанного закона предусмотрено, что 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.

Государственные судебно-экспертные учреждения создаются и ликвидируются в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации.

Деятельность государственных судебно-экспертных учреждений по организации и производству судебной экспертизы регулируется Законом о судебно-экспертной деятельности, процессуальным законодательством Российской Федерации и осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Следовательно, деятельность организации по проведению судебно-медицинских экспертиз может осуществляться специально созданной организацией в любых организационно-правовых формах, либо данная деятельность должна осуществляться каким-либо подразделением того или иного органа власти.

В соответствии со ст. 37 Закона о государственной судебно-экспертной деятельности деятельность государственных судебно-экспертных учреждений, экспертных подразделений органов исполнительной власти субъектов Российской 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. Порядок расходования указанных средств определяется соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Таким образом, Законом о государственной судебно-экспертной деятельности не предусмотрена возможность судебно-экспертных организаций по осуществлению иной деятельности, помимо экспертной.

Оказание ритуальных услуг не относится к основным видам деятельности ОГБУЗ «БСМЭТО», следовательно, внесенные в Устав изменения противоречат действующему законодательству.

Томским УФАС России проведен анализ состояния конкуренция на рынке ритуальных услуг в географических границах Томской области в соответствии с ч. 5.1 ст. 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 ОГБУЗ «БСМЭТО» 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.

Таким образом, положения п. 2.4.2 Устава ОГБУЗ «БСМЭТО» содержат признаки нарушения ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Согласно ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов 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).

Согласно п. 1.1 Устава учреждения ОГБУЗ «БСМЭТО» является некоммерческой организацией. Пунктом 2.1 Устава предусмотрено, что учреждение создано с целью производства судебно-медицинских экспертиз и судебно-медицинских исследований.

В соответствии с ч.1 ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «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.

Частью 4 статьи 50 Гражданского кодекса РФ 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.

Некоммерческая организация ОГБУЗ «БСМЭТО» в соответствии с требованиями Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» имеет право осуществлять иные виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности, однако лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано.

Таким образом, Законом о государственной судебно-экспертной деятельности не предусмотрена возможность судебно-экспертных организаций по осуществлению иной деятельности, помимо экспертной.

Деятельность организаций судебно-медицинской экспертизы закреплена в Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности, утвержденном Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст (ОКВЭД) под № 86.90.2 и относится к видам деятельности в области здравоохранения.

Верховный суд Российской Федерации в определении от 10.02.2010 по делу № 16-Ф10-130 указал, что оказание учреждением здравоохранения бюро судебно-медицинских экспертиз ритуальных услуг противоречит целям учреждения.

Оказание ритуальных услуг не относится к основным видам деятельности Учреждения, и осуществление ритуальных услуг противоречат действующему законодательству.

Общероссийским классификатором услуг населению (ОК 002-93) в редакции от 17.10.2013 услуги по бальзамированию трупа; услуги по санитарной и косметической обработке трупа; предпохоронное сохранение трупа умерших относятся к ритуальным услугам.

20.09.2017 ОГБУЗ «БСМЭТО» представило должностную инструкцию от 25.04.2017 за № 29 на санитара танатологического экспертно-исследовательского отдела, которой определены права и обязанности санитара этого отдела. В обязанности санитара не входит услуги по бальзамированию трупа.

Довод Департамента о том, что в других регионах в Уставы учреждений судмедэкспертиз включены ритуальные услуги, комиссией не принимается, так как этот довод не доказывает законность осуществления ритуальных услуг ОГБУЗ «БСМЭТО».

03.10.2017 комиссия направила Департаменту и ОГБУЗ «БСМЭТО» Заключение об обстоятельствах дела № 02-15/97-16 о нарушении антимонопольного законодательства, которым действия Департамента здравоохранения Томской области квалифицированы по ч.1 ст.15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Департамент здравоохранения Томской области в письме от 30.10.2017 № 60-7058 «О рассмотрении заключения» указал на нормативные акты, согласно которым

предусмотрена возможность оказания медицинскими учреждениями ритуальной деятельности, в связи с тем, что она связана с основной деятельностью, нарушение антимонопольного законодательства Департамент не признал.

Довод Департамента комиссией не принимается, так как указанные нормативные акты проверены и они не подтверждают возможность оказывать ритуальную деятельность медицинским учреждением ОГБУЗ «БСМЭТО».

Учитывая вышеизложенные фактические и правовые обстоятельства, Комиссия приходит к выводу о наличии состава нарушения, предусмотренного частью 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» в действиях Департамента здравоохранения Томской области по внесению в Устав ОГБУЗ «БСМЭТО» пункта 2.4.2, дающего Учреждению право осуществлять за плату ритуальные услуги, что противоречит Закону о государственной судебно-экспертной деятельности, которым не предусмотрена возможность судебно-экспертных организаций осуществлять иную деятельность, помимо экспертной.

Руководствуясь ст. 23, ч. 1-3 ст. 39, ст. 41, ч. 1 ст. 49, ст. 50 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать, что Департамент здравоохранения Томской области нарушил часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», путем внесения изменений в Устав ОГБУЗ «БСМЭТО», а именно подпункта 2.4.2 пункта 2.4, позволяющего осуществлять ОГБУЗ «БСМЭТО» ритуальные услуги за плату, тем самым ограничил конкуренцию.

2. Выдать предписание Департаменту здравоохранения Томской области об устранении нарушения антимонопольного законодательства.

3. Материалы дела передать уполномоченному лицу для решения вопроса о привлечении должностного лица Департамент здравоохранения Томской области к административной ответственности по ст. 14.9 КоАП РФ.

В полном объёме решение будет изготовлено в течение 10 рабочих дней. Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его вынесения в арбитражный суд.

Председатель Комиссии:

И. В. Бутенко

Члены Комиссии:

А.В. Абрамов

Л.М. Рыжкова

ПРЕДПИСАНИЕ

«13» ноября 2017 года

г. Томск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Томской области по рассмотрению дел по признакам нарушения антимонопольного законодательства в составе: председателя Комиссии - Бутенко И. В – заместителя руководителя управления - начальника отдела контроля монополистической деятельности, членов Комиссии: Рыжковой Л.М. – заместителя начальника отдела контроля монополистической деятельности, Абрамова А.В. – специалиста-эксперта отдела контроля монополистической деятельности, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 18.11.2017 по делу № 02-15/97-16 о нарушении Департаментом здравоохранения Томской области части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Департаменту здравоохранения Томской области в срок до 15.01.2018 прекратить нарушение ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся во внесении изменений в Устав ОГБУЗ «БСМЭТО», а именно, подпункта 2.4.2: «Учреждение вправе осуществлять следующие виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности в соответствии с пунктом 2.2 настоящего Устава за плату:

- услуги по бальзамированию трупа;
- услуги по санитарной и косметической обработке трупа;
- предпохоронное сохранение трупа умерших».

2. В срок до 15.01.2018 внести изменения в Устав ОГБУЗ «БСМЭТО» путем исключения подпункта 2.4.2: «Учреждение вправе осуществлять следующие виды деятельности, не являющиеся основными видами деятельности в соответствии с пунктом 2.2 настоящего Устава за плату:

- услуги по бальзамированию трупа;
- услуги по санитарной и косметической обработке трупа;
- предпохоронное сохранение трупа умерших».

3. Об исполнении настоящего предписания сообщить в Томское УФАС России в течении 5 дней по истечению установленного срока исполнения предписания.

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

Примечание. За невыполнение в установленной срок законного предписания антимонопольного органа установлена административная ответственность по статье 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.

Председатель комиссии:

И.В. Бутенко

Л.М. Рыжкова

Члены комиссии:

А.В. Абрамов