

## РЕШЕНИЕ

Резолютивная часть решения объявлена 29.03.2017  
Краснодар

г.

Полный текст решения изготовлен 11.04.2017

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

### **Председатель Комиссии:**

Дегтярева Р.В. – руководитель управления;

Члены Комиссии:

Тимофеев О.И. – главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти,

Азарова Е.И. – ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № 466/2016 по признакам нарушения Администрацией города Сочи (. ул. Советская,26, г.Сочи ,Краснодарский кр.,354000) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в присутствии представителя администрации г.Сочи М. А.С.(доверенность), ГБУЗ «Краевая больница №4» А.Т.В. (доверенность), начальника ГБУЗ «Бюро судебно-медицинской экспертизы №2» Ш.И.Н.(приказ о назначении в материалах дела), КС.Н.(доверенность), МБУЗ г.Сочи «Городская больница №1» С.О.Н. (доверенность.), в отсутствие надлежаще уведомленного заявителя ИП Х.Д.С.,

### УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю поступило на рассмотрение обращение ИП Х. Д.С.на действия администрации города Сочи (354000, Краснодарский край, г.Сочи, ул. Советская, д.26), выразившиеся в передаче полномочий по выдаче медицинских свидетельств о смерти, а также по организации выдачи тел умерших сотрудникам ритуального агентства Мавзолей.

В ходе рассмотрения обращения Краснодарским УФАС России в действиях администрации города Сочи (354000, Краснодарский край, г.Сочи, ул. Советская, д.26) установлены признаки нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Администрации города Сочи выдано предупреждение №22855/9 от 26.10.2016 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, с требованием в срок до 07.12.2016

устранить нарушение. Администрацией города Сочи в установленный срок (10.12.2016) не направлены сведения об исполнении предупреждения.

Приказом руководителя Краснодарского УФАС России № 750 от 21.12.2016 возбуждено дело № 466/2016 по признакам нарушения администрацией города Сочи (354000, Краснодарский край, г.Сочи, ул. Советская, д.26) части 1 статьи 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 «О защите конкуренции».

Определением от 30.12.2016 рассмотрение дела назначено на 20.02.2017 15-00.

Определением от 20.02.2017 рассмотрение дела отложено на 29.03.2017 в 16-00. Указанным определением к рассмотрению дела в качестве заинтересованных лиц привлечены ГБУЗ БСМЭ №2, Адлерское отделение ПАБ МБУЗ №6 «Городская больница №6», МБУЗ г.Сочи «Городская больница №1».

Из представленных доводов следует, что учреждения Минздрава арендуют площади для проведения судебно-медицинских экспертиз (исследований) и патологоанатомических вскрытий, холодильники для хранения тел умерших у ООО «Авиценна» ритуальное агентство «Мавзолей» (далее Мавзолей), филиалы которого расположены при ГБУЗ «Бюро судебно-медицинской экспертизы №2» Министерства здравоохранения Краснодарского края г. Сочи (далее ГБУЗ БСМЭ №2) и Патологоанатомических бюро при медицинских учреждениях Министерства Здравоохранения РФ (далее ПАБ) на территории Центрального района г. Сочи, в Адлерском отделении ГБУЗ БСМЭ №2, ПАБ МБУЗ № 6 «Городская больница № 6 (далее ПАБ МБУЗ №6) и Лазаревском отделении ГБУЗ БСМЭ №2, ПАБ МБУЗ №1.

При эвакуации тел умерших в морг сотрудниками Службы перевозки тел при ГБУЗ БСМЭ №2 оформляется сопроводительная документация, в которой фиксируются контактные данные родственников умершего. На следующий день, по данным телефонам сотрудниками Мавзолея производится обзвон родственников с убеждением идти в морг на Дагомысскую 60 (либо в соответствии с местом расположения в Адлерском районе на Кирова, 50, в Лазаревском - на Энтузиастов, 17) для оформления документов.

Согласно доводам обращения, ГБУЗ БСМЭ №2, ПАБ и Мавзолей практически одна организация, в Центральном и Адлерском районе вообще отсутствует регистратура ГБУЗ БСМЭ № 2, ПАБ, в которой выдают медицинское свидетельство о смерти, это делают непосредственно сотрудники Мавзолея, на своих рабочих местах, они же определяют время выдачи тела умершего.

Предпохоронной подготовкой тел умерших, хранением до дня погребения никто кроме Мавзолея не занимался, ввиду специфики услуг и отсутствия материально технической базы.

Сотрудники частной коммерческой фирмы берут на себя организацию выдачи тел умерших, документов, необходимых для захоронения, получают незаконный доступ к сведениям о причинах смерти умерших, личных персональных данных родственников умершего (паспортные данные, адрес, номер телефона), поскольку даже, если человек не заказывает никаких услуг в Мавзолея, все равно сведения о нем заносятся в лист выдачи.

В подтверждение своих доводов заявитель приложил фотографии здания по ул.

Дагомысской, 60, а также решение арбитражного суда Краснодарского края о привлечении к административной ответственности ООО «Мавзолей» о ведении строительства медико-социального комплекса без разрешительной документации на земельном участке, расположенном по адресу: п. Лазаревское, ул. Энтузиастов, 17 на территории МБУЗ «Городская больница №1», что подтверждает деятельность ООО «Мавзолей» на территориях учреждений Министерства здравоохранения Краснодарского края г. Сочи.

В то же время Администрацией в ходе рассмотрения дела №466/2016 направлены в Краснодарское УФАС затребованные сведения и документы (исх.№15037/07 от 02.12.2016 вх.№92 от 10.01.2017, а также исх.№3203/07-02-121 от 24.03.2017, эл.почта вх.№2157 от 27.03.2017).

Из представленной администрацией города Сочи на запрос Управления информации следует, что в реестре объектов муниципальной собственности города Сочи на основании решения Малого Совета Краснодарского краевого Совета народных депутатов от 29.04.1992г. № 192 объекты недвижимого имущества, расположенные по адресу: г.Сочи, Лазаревский район, ул.Энтузиастов, 17, закреплены на праве оперативного управления за муниципальным бюджетным учреждением здравоохранения города Сочи «Городская больница №1».

Департаментом имущественных отношений администрации города Сочи договоры аренды с ООО «Авиценна» (ритуальное агентство «Мавзолей») не заключались.

В соответствии с п. 1.3 Устава МБУ города Сочи «Управление по организации похоронного дела» является специализированной службой по вопросам похоронного дела на территории города Сочи. Вопросы об основаниях размещения коммерческих организаций, оказывающих ритуальные услуги, а также организация порядка вывоза умерших с места обнаружения и выдача свидетельства о смерти в компетенцию МБУ города Сочи «Управление по организации похоронного дела» не входят.

Учетная форма № 106/У-08 медицинского свидетельства о смерти утверждена Приказом от 26 декабря 2008 года № 782н Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации (далее - Минздравсоцразвития России). Порядок выдачи и заполнения медицинских свидетельств о смерти установлен письмом от 19 января 2009 года №14-6/10/2- 178 Минздравсоцразвития России. Согласно приложению № 2 к данному письму, учетная форма №106/у-08 «Медицинское свидетельство о смерти» утверждается для обеспечения государственной регистрации смерти в органах, осуществляющих государственную регистрацию актов гражданского состояния, и для государственного статистического учета. Медицинское свидетельство о смерти выдается медицинскими организациями независимо от их организационно-правовой формы: больничными учреждениями, диспансерами, амбулаторно-поликлиническими учреждениями, центрами, учреждениями охраны материнства и детства (далее - медицинская организация) и лицами, занимающимися частной медицинской практикой. Медицинское свидетельство о смерти заполняется врачами. В отдаленно расположенных Структурных подразделениях медицинской организации (фельдшерско-акушерский пункт (ФАП), амбулатория, участковая больница и других), не имеющих врача, медицинское свидетельство о смерти может оформляться фельдшером или акушеркой. Медицинское свидетельство о смерти выдается членам семьи, а при их отсутствии - близким родственникам

умершего(ей) или законному представителю умершего(ей), а также правоохранительным органам по их требованию, после подписи получателя на корешке соответствующего свидетельства. Корешок остается в медицинской организации или у частнопрактикующего врача. В случае смерти в медицинской организации выдача трупа без медицинского свидетельства о смерти запрещается (пункты 2,3 и 5 приложения №2 к Письму).

Приказом от 28 декабря 2009 года № 155 департамента здравоохранения Краснодарского края «О порядке выдачи и заполнения медицинских свидетельств о смерти» руководителям медицинских организаций независимо от их организационно-правовой формы и лицам, занимающимся частной медицинской практикой, предписано обеспечить использование в работе рекомендаций Минздравсоцразвития России о порядке выдачи свидетельств о смерти изложенных выше.

Установлено, что на территории муниципального образования город-курорт Сочи деятельность по заполнению и выдаче медицинских свидетельств о смерти (учетная форма № 106/У-08) осуществляет государственное бюджетное учреждение здравоохранения «Бюро судебно-медицинской экспертизы № 2» министерства здравоохранения Краснодарского края (далее - Бюро СМЭ №2), которое, согласно уставу данной организации, является некоммерческой медицинской организацией, находящейся в ведении министерства здравоохранения Краснодарского края, которая осуществляет функции учредителя и собственника имущества данной организации. Бюро СМЭ №2 не относится к структурным подразделениям администрации города Сочи и, соответственно, не находится в его оперативном подчинении. Заполнение и выдача медицинских свидетельств о смерти осуществляется непосредственно экспертами Бюро СМЭ № 2.

Бюро СМЭ № 2 также осуществляет деятельность по приему и выдаче тел умерших с регистрацией трупов в судебно-медицинском морге в порядке, утвержденном Приказом от 04 октября 1980 года №1030 Минздрава СССР (медицинская документация по форме №181/У). Прием и выдача тел умерших производится сотрудниками данной организации, что подтверждается записями в соответствующих журналах учета.

Администрацией города Сочи не издавались муниципальные правовые акты о передаче полномочий по заполнению, выдаче медицинских свидетельств о смерти и полномочий по выдаче тел умерших иным организациям, в том числе, коммерческим, включая Общество с ограниченной ответственностью «Авиценна» ритуальное агентство Мавзолей, упомянутое заявителем в рассматриваемом обращении в Краснодарское УФАС России.

Сложившийся порядок заполнения и выдачи медицинских свидетельств о смерти, а также, порядок выдачи тел умерших, соответствует требованиям законодательства и подзаконных нормативных актов, действующих на территории Российской Федерации.

Пунктом 2 статьи 25 Федерального закона от 12 января 1996 года № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» (далее - Закон № 8-ФЗ) определено, что

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. В силу требований статьи 29 Закона № 8-ФЗ органы местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые, в соответствии с настоящим Федеральным законом, возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших. Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления.

Во исполнение данных требований Закона № 8-ФЗ, а также в соответствии со статьями 8 и 43 Устава муниципального образования город-курорт Сочи 18 декабря 2013 года администрацией города Сочи было создано и зарегистрировано муниципальное бюджетное учреждение города Сочи «Управление по организации похоронного дела», предметом деятельности которого является оказание гарантированных и иных услуг населению, предусмотренных вышеуказанным Законом № 8-ФЗ и Законом Краснодарского края от 04 февраля 2004 года № 666-КЗ «О погребении и похоронном деле в Краснодарском крае». Однако эта организация не уполномочена администрацией города Сочи на исполнение функций, связанных с заполнением и выдачей медицинских свидетельств о смерти и выдачей тел умерших, поскольку, как указано выше, эта деятельность на территории муниципального образования осуществляется медицинскими организациями (приказ Минздравсоцразвития России от 26 декабря 2008 г. № 782н), в том числе и Бюро СМЭ №2. Правовых оснований для передачи этих полномочий от Бюро СМЭ №2 в пользу МБУ города Сочи «Управление по организации похоронного дела» не имеется, поскольку данная организация не является медицинской.

В соответствии с положениями Закона № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» организация похоронного дела осуществляется органами государственной власти, а также органами местного самоуправления с учетом соблюдения гарантий, сформулированных в главе 2 данного Закона. Так, одной из гарантий является создание специализированных служб, которые уполномочены оказывать услуги по погребению, включенные в гарантированный перечень услуг, на безвозмездной основе (статья 25 Закона № 8-ФЗ). Предметом регулирования данной статьи являются гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела, а не уточнение субъектного состава участников рынка ритуальных услуг.

Статьей 6 Закона № 8-ФЗ установлено, что в случае мотивированного отказа кого-либо из указанных в статье 5 данного Закона лиц от исполнения волеизъявления умершего оно может быть исполнено иным лицом, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, либо осуществляется специализированной службой по вопросам похоронного дела.

Согласно пункту 1 статьи 9 Закона № 8-ФЗ специализированные службы на безвозмездной основе оказывают супругам, близким родственникам и другим лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, услуги по погребению согласно гарантированному перечню. При этом расходы специализированной службе возмещаются за счет различных фондов (пункт 3 статьи 9 Закона №8-ФЗ).

Таким образом, Закон № 8-ФЗ (в частности, статьи 9, 10 этого Закона), предусматривает как безвозмездное оказание ритуальных услуг специализированной службой органа местного самоуправления, так и осуществление погребения за свой счет с последующим получением социального пособия. В последнем случае супругам, близким родственникам и другим лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, могут быть оказаны ритуальные услуги любым лицом, оказывающим данного рода услуги и организующим свою деятельность в соответствии с требованиями Закона № 8-ФЗ.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 и пунктом 1 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Таким образом, граждане, реализующие волю умершего, свободны в выборе лица, оказывающего ритуальные услуги. Деятельность ООО «Авиценна» ритуальное агентство Мавзолей осуществляется на договорной основе с лицами, взявшими на себя обязанность осуществить погребение умершего. Вместе с тем, при оказании этих специфических услуг, ООО «Авиценна» не подменяет деятельность Бюро СМЭ №2 по заполнению и выдаче медицинских свидетельств о смерти и выдаче тел умерших.

Также установлено, что услуги по погребению умерших наряду с ООО «Авиценна» на территории города-курорта Сочи оказывают ИП З.А.В, ООО «Ритуал-Сочи», ООО «Гранит», ИП К.В.П, ИП К.А.Л, муниципальное бюджетное учреждение города Сочи «Управление по организации похоронного дела».

Часть 1 статьи 15 Закона № 135-ФЗ Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» предусматривает запрет на издание органами местного самоуправления актов и осуществления действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия) Деятельность по оказанию ритуальных услуг осуществляется в условиях конкурентного рынка. При этом товаром на данном рынке выступают как услуги, оплачиваемые за счет средств родственников умерших, так и услуги, стоимость которых возмещается специализированной службе из средств соответствующего бюджета. Данная позиция подтверждается Постановлением Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 03.10.2006 № А06-2870у/3-18/06 и согласуется с разъяснениями, содержащимися в письме от 23 марта 2007 года № АК/3795 Федеральной антимонопольной службы «О разъяснении применения антимонопольного законодательства».

Законодательством не определен круг лиц, которым предоставляется право выдачи тел в исключительной форме и по специальному разрешению.

Институт специализированных служб введен федеральным законодательством (статьями 9 и 25 Закона №8-ФЗ, Указом Президента Российской Федерации от 29.06.1996 №1101 «О гарантиях прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших») в целях обеспечения государственных социальных гарантий для погребения безродных или оказанию близким родственникам и другим лицам гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе в пределах размера социального пособия на погребение.

Статья 10 Закона № 8-ФЗ предусматривает, что родственники умершего, осуществившие погребение за счет собственных средств, вправе получить социальное пособие на погребение. Гражданам, пользовавшимся услугами на безвозмездной основе, социальное пособие на погребение не выплачивается. Следовательно, данный Закон предусматривает как безвозмездное оказание ритуальных услуг специализированной службой, так и осуществление погребения за свой счет, с последующим получением социального пособия. В последнем случае родственники могут получить ритуальные услуги у любого лица, осуществляющего оказание таких услуг. Иначе следовало бы признать, что у родственников умершего отсутствует право выбора организации, оказывающей такие услуги, т.е. ограничиваются гражданские права последних.

Статьей 25 Закона о погребении закреплены гарантии осуществления погребения путем организации похоронного дела как самостоятельного вида деятельности, заключающиеся в создании органами местного самоуправления специализированных служб, которые обязаны оказывать гарантированный перечень услуг по погребению на безвозмездной основе. Вместе с тем, данная норма не предусматривает, что субъектный состав участников рынка ритуальных услуг ограничивается только созданием специализированных служб и что иные юридические лица лишены права заниматься этой деятельностью.

Понятие иных лиц Законом № 8-ФЗ не определяется. В соответствии с подразделом 2 Гражданского кодекса Российской Федерации под лицами подразумеваются как физические, так и юридические лица. Услуги по погребению могут оказывать как частные лица (юридические и физические), так и специально созданные организации - специализированные службы по вопросам похоронного дела.

Системное толкование норм законодательства позволяет сделать вывод о том, что статус специализированных служб, создаваемых с целью оказания гарантированного перечня услуг, не может служить основанием предоставления тому или иному юридическому лицу исключительного права на оказание всего комплекса ритуальных услуг.

Данная правовая позиция основана на разъяснениях Федеральной антимонопольной службы, изложенных в письме от 24 июля 2009 года №ПС/24493.

Также установлено, что выдача тел умерших лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, не относится к гарантированному перечню услуг по погребению, предусмотренному статьей 9 Закона № 8-ФЗ, которые оказываются специализированной службой по вопросам похоронного дела. Эти услуги не включены в перечень видов уставной деятельности МБУ города Сочи «Управление по организации похоронного дела», а пунктом 2.4 устава данного учреждения предусмотрен запрет на осуществление видов деятельности, не предусмотренных уставом этого юридического лица.

Кроме того, статьей 12 Федерального закона от 27 июля 2010 года №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусмотрено, что предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами. Выдача тел умерших лицам, взявшим на себя обязанность осуществить погребение умершего, не входит в перечень услуг, предусмотренных административным регламентом предоставления муниципальной услуги «Предоставление ритуальных услуг на

территории города Сочи», утвержденным Постановлением от 12 февраля 2014 года № 201 администрации города Сочи, в связи с чем такого рода услуги не относятся к муниципальным.

В соответствии с изложенным в действиях администрации муниципального образования город-курорт Сочи не установлено нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в передаче полномочий по выдаче медицинских свидетельств о смерти, а также по организации выдачи тел сотрудникам ритуального агентства ООО «Мавзолей».

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 47, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Прекратить дело №466/2016 в связи с отсутствием в действиях администрации города Сочи факта нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в передаче полномочий по выдаче медицинских свидетельств о смерти, а также по организации выдачи тел сотрудникам ритуального агентства ООО «Мавзолей».

Председатель Комиссии

Р.В. Дегтярева

Члены Комиссии:

О.И. Тимофеев

Е.И. Азарова

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.