

Предупреждение № 070/01/15-956/2023 о прекращении действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Томской области (далее - Томское УФАС России) по результатам рассмотрения обращений <...>, перенаправленных из Прокуратуры Томского района, о возможном нарушении антимонопольного законодательства, связанном с ограничением конкуренции на рынке ритуальных услуг, установлено следующее.

Положением о Департаменте здравоохранения Томской области, утвержденным Постановлением Губернатора Томской области от 13.09.2010 № 56, установлено, что Департамент здравоохранения Томской области является исполнительным органом государственной власти Томской области (пункт 1 Положения). Целью деятельности Органа является улучшение демографической ситуации путем обеспечения доступной и качественной медицинской и лекарственной помощи населению Томской области (пункт 2 Положения).

Задачами деятельности Органа являются: реализация стратегических и приоритетных направлений государственной и региональной политики в сфере здравоохранения; повышение эффективности функционирования системы здравоохранения; охрана здоровья населения Томской области; охрана здоровья матери и ребенка; снижение смертности от заболеваний; предупреждение распространения социально значимых заболеваний; повышение качества и доступности лекарственного обеспечения; реализация мер социальной и информационной поддержки отдельных категорий граждан в части лекарственного обеспечения (пункт 3 Положения).

Департамент для реализации указанных в пунктах 2 и 3 настоящего Положения целей и задач выполняет, в том числе функции, по организации оказания населению Томской области первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи, проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований в подведомственных областных государственных учреждениях Томской области (подпункт 16 пункта 10 Положения).

Согласно подпункту 33 пункта 10 Положения Департамент здравоохранения Томской области реализует в отношении подведомственных ему областных государственных учреждений функции и полномочия учредителя, указанные в Законе Томской области от 13 апреля 2004 года № 53-ОЗ «О порядке управления и распоряжения государственным имуществом Томской области».

Распоряжением Администрации Томской области от 19.01.2007 № 14-ра «Об усилении контроля за деятельностью областных государственных унитарных предприятий, областных государственных учреждений, хозяйственных обществ, товариществ, иных организаций, созданных на основе или с использованием государственного имущества Томской области» утвержден перечень областных государственных учреждений и областных государственных предприятий, подведомственных Департаменту здравоохранения Томской области.

Согласно пункту 18 (приложение № 2 распоряжения Администрации Томской области от 19.01.2007 № 14-ра) областное государственное бюджетное учреждение здравоохранения «Патологоанатомическое бюро» (далее — ОГБУЗ «ПАБ») подведомственно Департаменту здравоохранения Томской области.

Правое положение учреждений регулируется Гражданским кодексом Российской Федерации (далее - ГК РФ) и Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее - Закон № 7-ФЗ).

В соответствии с пунктом 1 статьи 123.21 ГК РФ учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением (п. 1 ст. 123.22 ГК РФ). В силу пункта 4 статьи 50 ГК РФ некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям. Согласно с пункту 1 статьи 9.2 Закона № 7-ФЗ 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 соответствующих органов государственной власти (государственных органов), органов публичной власти федеральной территории или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Согласно пункту 1.1 Устава областного государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Патологоанатомическое бюро» (далее — Устав), утвержденный приказом Департамента здравоохранения Томской области от 05.07.2011 № 246, ОГБУЗ «ПАБ» является некоммерческой организацией. Пунктом 2.1. Устава предусмотрено, что учреждение создано в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти Томской области в сфере здравоохранения. Целями деятельности учреждения являются улучшение прижизненной диагностики заболеваний с помощью патоморфологических, цитологических исследований биопсийного, операционного и аутопсийного материала, и по данным вскрытий умерших больных; обеспечение достоверных данных о причинах смерти в государственной статистике о смертности населения; повышение квалификации медицинских работников, оказывающих медицинскую помощь больным. В соответствии с п. 2.2. Устава для достижения указанных в пункте 2.1. настоящего Устава целей учреждение осуществляет в порядке, установленном действующим законодательством, следующие основные виды деятельности (предмет деятельности учреждения): медицинская деятельность. Согласно ст. 24 Закона № 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. Уставом ОГБУЗ «ПАБ» определено, учреждение вправе сверх установленного государственного задания, а также, в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным пунктом 2.2. настоящего Устава, за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Выполнение таких работ, оказание услуг в части медицинской деятельности осуществляется на основании специального разрешения Департамента здравоохранения Томской области (п. 2.4. Устава). Пунктом 2.4.1. Устава установлено, учреждение вправе также оказывать медицинские услуги, не входящие в утвержденную областную Программу государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на территории Томской области на соответствующий год, на платной основе на основании специального разрешения Департамента здравоохранения Томской области. Приказом Департамента здравоохранения Томской области от 21.11.2011 № 345 утверждены изменения в Устав ОГБУЗ «ПАБ», согласно которым Устав дополнен пунктом 2.4.2. следующего содержания: «Учреждение вправе осуществлять следующие иные виды деятельности, не относящиеся к его основным видам деятельности в соответствии с пунктом 2.2. настоящего Устава за плату: организация похорон и предоставление связанных с ними услуг». Согласно Выписке из Единого государственного реестра юридических лиц разделом «Сведения о видах экономической деятельности по Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности» закреплено, основным видом деятельности ОГБУЗ «ПАБ» является - деятельность в области здравоохранения (код - 86); дополнительными видами деятельности являются: Деятельность больничных организаций (код — 86.10), деятельность в области медицины прочая, не включенная в другие группировки (код — 86.90.9), организация похорон и представление связанных с ними услуг (96.03). Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст утвержден «ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности» (далее - Общероссийский классификатор). В соответствии с Общероссийским классификатором организация похорон и представление связанных с ними услуг относятся к деятельности по предоставлению прочих персональных услуг. Организация похорон и предоставление связанных с ними услуг включает: - захоронение и кремацию тел людей и трупов животных и связанную с этим деятельность: подготовку умерших к захоронению или кремации и бальзамирование, услуги гробовщиков; - предоставление услуг по похоронам или услуг кремации; - аренду оборудованного места в ритуальном зале; - сдачу в аренду или продажу мест для захоронения; - обслуживание могил и мавзолеев; - изготовление надгробных сооружений из различных материалов и ритуальных принадлежностей. Приказом Росстандарта от 11.06.2014 № 551-ст утвержден Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ 32609-2014 «Услуги бытовые. Услуги ритуальные. Термины и определения», устанавливающий термины и определения общих понятий в области похоронного дела, в том числе выделяют следующее: Ритуальные услуги: результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также деятельности исполнителя по погребению останков, праха умерших или погибших, проведению похорон, содержанию мест захоронений. Примечание - Под ритуальными услугами следует подразумевать похоронные и мемориальные услуги (2.1.4). Подготовка тел умерших или погибших к погребению:

комплекс работ, проводимых с телом умершего или погибшего перед погребением (2.3.6.). Примечание - 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. Организация и проведение обряда прощания: Предоставление и оформление ритуального зала для проведения обряда прощания, организация и проведение скорбной церемонии в ритуальном зале и (или) на месте захоронения (2.3.10). Примечание - В перечень услуг, предоставляемых населению, связанных с обрядом прощания, могут входить: музыкальное сопровождение, информационное обслуживание похорон, прокат похоронных принадлежностей, организация поминальных трапез, скорбных и траурных митингов и т. д. Аналогичная позиция содержится и в Общероссийском классификаторе продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2014 (КПЕС 2008) (принят Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст, далее - ОКПД2). Применительно к услугам по организации похорон и связанным с этим услугам (код 96.03 ОКПД2) выделяются: Услуги по прокату зала и его оформлению для проведения гражданской панихиды, обряда поминания (96.03.12.113). Услуги по предпохоронному сохранению тел умерших (96.03.12.118).

На запрос Томского УФАС России <...> представило выписку из прейскуранта платных услуг ОГБУЗ «ПАБ», утвержденного приказом ОГБУЗ «ПАБ» от 23.01.2023 № 6 в части услуг по коду 96.03.

Согласно выписке ОГБУЗ «ПАБ» оказывает следующие платные немедицинские услуги: - Код ОКПД 2 — 96.03.12.113 - услуги по прокату зала и его оформлению для проведения гражданской панихиды (1 час) — 3 000, 00 руб.; - Код ОКПД 2 — 96.03.12.113 - услуги по прокату зала и его оформлению для проведения гражданской панихиды (3 часа и более) — 2 400, 00 руб. (за 1 час). На сайте ОГБУЗ «ПАБ» в разделе «Платные услуги» (<https://patolog-tomsk.ru/patsientu/platnye-uslugi/>) в прейскуранте платных немедицинских услуг указано, помимо вышеперечисленных: - Код ОКПД 2 — 96.03.12.118 - услуги по предпохоронному сохранению тел умерших (для негосударственных учреждений) — 970, 00 руб. (за одни сутки) (утвержден приказом ОГБУЗ «ПАБ» 15.11.2021 № 126. Таким образом, деятельность Учреждения по организации похорон и представлению связанных с ними услуг не соответствует целям деятельности учреждения, которые предусмотрены его учредительными документами (Устав) - обеспечение реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти Томской области в сфере здравоохранения.

При этом услуги «организация похорон и представление связанных с ними услуг» относится 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 основная деятельность учреждения «медицинская деятельность» закреплена в Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности, утвержденном Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст, под кодом № 86.10 и относится к видами деятельности в области здравоохранения. Включение в устав Учреждения вида деятельности «организация похорон и представление связанных с ними услуг», оказываемой на платной основе,

противоречит пункту 4 статьи 50 ГК РФ, согласно которому некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям. Кроме того, в связи с тем, что рынок ритуальных услуг является конкурентным, включение в устав учреждения такого вида деятельности, как организация похорон и предоставление связанных с ними услуг, противоречащих его основной деятельности, влечет доступ учреждения на рынок ритуальных услуг, создает учреждению преимущественные (внеконкурентные) условия доступа на рассматриваемый рынок, создает учреждению преимущественные (внеконкурентные) условия доступа к оказанию таких услуг, способствует/может способствовать ограничению прав неопределенного круга лиц на свободный выбор хозяйствующего субъекта, оказывающего ритуальные услуги, и привести к ограничению, устранению конкуренции на рынке ритуальных услуг. В соответствии с 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). 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. Кроме того, в Национальном плане («дорожной карты») развития конкуренции в Российской Федерации на 2021 - 2025 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской

Федерации от 2 сентября 2021 г. № 2424-р, предусмотрено мероприятие - введение запрета на совмещение оказания ритуальных и медицинских услуг; оказание услуг по устройству и обустройству мест захоронений организациями, осуществляющими содержание кладбищ, с возможностью оказания таких услуг на конкурентной основе в соответствии с законами субъектов Российской Федерации; оказание иных ритуальных услуг исключительно на конкурентной основе (п. 35 раздела III). Действия Департамента здравоохранения Томской области, выразившиеся во включении пункта 2.4.2. Устава областного государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Патологоанатомическое бюро» в качестве неосновного вида деятельности «организация похорон и представление связанных с ними услуг», приводят или могут привести к ограничению, недопущению, устранению конкуренции на рынке ритуальных услуг, поскольку обеспечивают доступ на рынок оказания ритуальных услуг областное государственное бюджетное учреждение здравоохранения «Патологоанатомическое бюро», 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 областным государственным бюджетным учреждением здравоохранения «Патологоанатомическое бюро», что содержит признаки нарушения частей 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного Томское УФАС России в соответствии со статьей 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждает Департамент здравоохранения Томской области (634041, Томская область, г. Томск, пр. Кирова, 41, ОГРН: 1027000886318, Дата присвоения ОГРН: 20.11.2002, ИНН: 7021021653, КПП: 701701001, начальник департамента: Фидаров Роберт Олегович) о необходимости принятия мер к устранению причин и условий, способствовавших возникновению нарушения, и принятия мер по устранению последствий указанного нарушения в течение 1 месяца с момента получения настоящего предупреждения путем: - внесения изменений в Устав областного государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Патологоанатомическое бюро» в части исключения из видов деятельности, которые Учреждение вправе осуществлять, деятельность по организации похорон и предоставлению связанных с ними услуг (пункт 2.4.2. Устава). О выполнении настоящего предупреждения Департаменту здравоохранения Томской области надлежит сообщить в Томское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения, представив документальное подтверждение его выполнения. В соответствии с ч. ч. 7, 8 статьи 39.1 Федерального закона 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением. 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 10 рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.