



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РЕКОМЕНДАЦІЇ

07 червня 2018 року

Київ

№ 5-рк

Міністерство охорони здоров'я
України

Про здійснення заходів,
спрямованих на запобігання
порушенням законодавства про
захист економічної конкуренції
та припинення дій, що мають
негативний вплив на конкуренцію

За результатами проведеного органами Антимонопольного комітету України (далі – Комітет) у 2013 році дослідження ринків ритуальних послуг було складено звіт, яким, з метою створення прозорих умов функціонування ринків ритуальних послуг, зниження бар'єрів входження на ринок, запобігання нав'язуванню споживачам непотрібних послуг, було запропоновано доручити Міністерству регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон), Міністерству економічного розвитку і торгівлі України, Міністерству охорони здоров'я України (далі – МОЗ), Міністерству внутрішніх справ України (далі – МВС) разом з органами місцевого самоврядування, Комітетом та іншими зацікавленими центральними органами виконавчої влади вжити вичерпних заходів, зокрема, щодо розробки та внесення змін до Закону України «Про поховання та похоронну справу».

Проблемні питання, що встановлені за результатом дослідження і вирішення яких потребує законодавчих змін, стосуються, зокрема, необхідності розмежування діяльності ритуальних служб з надання послуг згідно з необхідним мінімальним переліком з діяльністю обслуговування кладовищ, що перебувають на їх балансі; передачі повноважень стосовно укладання договорів про надання ритуальних послуг із суб'єктами господарювання усіх форм власності від ритуальних служб до органів місцевого самоврядування; забезпечення населення інформацією про суб'єктів господарювання, що надають ритуальні послуги; забезпечення джерел фінансування з метою створення крематоріїв у тих населених пунктах, де існує дефіцит поховань тощо.

Крім зазначеного, Комітетом також було запропоновано посилити відповідальність за повідомлення працівниками медичної галузі та/або правоохоронними органами, службові обов'язки яких полягають у прийнятті викликів та/або виїздів на них, інформації про померлих ритуальним службам або нав'язування зазначеними працівниками родичам померлої особи конкретної ритуальної служби.

Вищезазначені та інші пропозиції Комітету не були враховані Мінрегіоном та не знайшли свого відображення у розробленому ним проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів країни щодо удосконалення галузі поховання» (далі –

проект Закону), що в травні 2016 року був направлений до Комітету на погодження та до якого Комітет надав зауваження.

З метою збирання та узагальнення інформації про проблеми на ринку ритуальних послуг, що стримують розвиток конкуренції, відпрацювання шляхів їх вирішення та підготовки змін до нормативно-правових актів, у червні 2016 року в Комітеті було створено робочу групу, до складу якої увійшли представники Мінрегіону, МОЗ, Національної поліції України, органів місцевого самоврядування, а також учасники ринку ритуальних і супутніх з ними послуг, та інші зацікавлені особи.

У грудні 2016 року до Кабінету Міністрів України були надіслані узагальнені пропозиції учасників зазначеної робочої групи стосовно надання доручення Мінрегіону, МОЗ та МВС в найкоротший строк доопрацювати, оприлюднити та погодити з усіма заінтересованими органами виконавчої влади проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення галузі поховання», з урахуванням наданих пропозицій.

Однією з пропозицій Комітету та окремих учасників робочої групи було встановлення заборони на оренду ритуальними службами та іншими суб'єктами господарювання, які надають ритуальні послуги, приміщень в патологоанатомічних відділеннях (моргах) закладів охорони здоров'я. Так, на засіданні робочої групи 28 липня 2016 року головний позаштатний спеціаліст Міністерства охорони здоров'я України зі спеціальності «Патологічна анатомія» Діброва В.А. звернув увагу на те, що патологоанатомічні відділення та ритуальні служби повинні бути розмежовані. Ритуальні послуги починаються з отримання державного свідоцтва про смерть, тому оренда приміщень в патологоанатомічних відділеннях закладів охорони здоров'я ритуальними службами повинна бути заборонена.

Зазначена пропозиція Комітету зумовлена тим, що ритуальна служба (компанія), яка отримує в оренду відповідне приміщення в закладі охорони здоров'я, кількість яких в більшості випадків є досить незначною з урахуванням обмеженої кількості вільних площ, одночасно з цим отримує суттєві переваги в конкуренції порівняно з іншими учасниками ринку ритуальних послуг у зв'язку, зокрема, з високою концентрацією споживачів ритуальних послуг у цих установах, з урахуванням їх цільового призначення.

Поширеними є випадки рекомендування співробітниками відповідних закладів охорони здоров'я послуг саме тієї ритуальної компанії, яка орендує в них приміщення. Іноді такі рекомендації мають ознаки нав'язування та навіть несуть в собі ризики загрози настання негативних наслідків для споживача через відмову їх отримання у рекомендованого надавача.

У лютому 2018 року представниками Комітету та Мінрегіону було проведено зустрічі з обговорення низки пропозицій Комітету до проекту Закону, що потребують врахування та які спрямовані на створення сучасних умов функціонування похоронної галузі і реформування її відповідно до кращих світових практик, і які були враховані в проекті Закону, що 28 лютого 2018 року був погоджений Комітетом.

При цьому пропозиція щодо встановлення заборони на оренду ритуальними службами та іншими суб'єктами господарювання, які надають ритуальні послуги, приміщень в патологоанатомічних відділеннях (моргах) закладів охорони здоров'я не знайшла свого відображення в проекті Закону, сфера дії якого, за поясненням Мінрегіону, не поширюється на заклади охорони здоров'я, з чим Комітет погоджується. А надання в оренду приміщень закладів охорони ритуальним службам (компаніям) не забезпечує використання державного або комунального майна за його цільовим призначенням.

Однак, як вбачається із заяв, що надходять до територіальних відділень Комітету, та матеріалів досліджень за ними, мають місце випадки відмови працівниками бюро судово-

медичних експертиз та/або моргів у видачі родичам тіла померлого у зазначений час, оскільки не були замовлені послуги ритуальної компанії, що розташована за однією адресою/в одному приміщенні.

Також існують випадки ущемлення прав та інтересів громадян у зв'язку з тим, що працівники бюро судово-медичних експертиз та/або моргів неправомірно обумовлювали надання безкоштовних медичних послуг здійсненням громадянами платежів на користь ритуальних компаній, що розташовані за тією ж адресою/в одному приміщенні.

За інформацією Донецького територіального відділення Комітету (далі – територіальне відділення), в місті Маріуполі приватне підприємство «Служба ритуальних послуг «Скорбота» (далі – ПП «Служба ритуальних послуг «Скорбота») та Маріупольське відділення комунального закладу охорони здоров'я «Донецьке обласне бюро судово-медичної експертизи» (далі – КЗОЗ «Донецьке обласне бюро судово-медичної експертизи») розташовані за однією адресою (просп. Ілліча, 60, м. Маріуполь), що може надавати приватному підприємству переваги у конкуренції з іншими учасниками ринку ритуальних послуг (результатом таких переваг, зокрема, може бути досягнення значної частки на ринку поховань).

Територіальним відділенням також встановлено факти надходження до КЗОЗ «Донецьке обласне бюро судово-медичної експертизи» скарг фізичних осіб – родичів померлих стосовно питань організації проведення розтину та судово-медичної експертизи, в яких повідомляється, зокрема, про відмову у видачі родичам тіла померлого у зазначений час, оскільки не були замовлені послуги у ПП «Служба ритуальних послуг «Скорбота».

Крім того, у будівлі, де розташовані Маріупольське відділення КЗОЗ «Донецьке обласне бюро судово-медичної експертизи» та ПП «Служба ритуальних послуг «Скорбота», мали місце випадки стягнення плати за послуги з підготовки тіл покійних до поховання, які мають надаватися на безкоштовній основі. Так, відповідно до пункту 1.7 Порядку зберігання і видачі трупів (частин трупа), носильних речей, документів, коштовностей та речових доказів з моргу та порядку прибирання моргу Правил проведення судово-медичної експертизи (досліджень) трупів у бюро судово-медичної експертизи, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України № 6 від 17.01.1995, трупи з моргу видаються для поховання тільки в труні (або відповідно з національними звичаями), обмитими та одягненими. Всі дії, що пов'язані з видачею трупа, крім попередньої доставки труни, належать до посадових обов'язків санітарів моргу і виконуються ними безкоштовно.

Можливість ущемлення прав та інтересів фізичних осіб в цьому випадку пов'язана з розміщенням ритуальної компанії та бюро судово-медичної експертизи в одній будівлі. Зазначене, а також недостатня обізнаність замовників постмортальних послуг стосовно того, що певні послуги надаються співробітниками закладу охорони здоров'я безкоштовно (дії, пов'язані з видачею трупа, обмиттям, одягненням), суміщення працівниками КЗОЗ «Донецьке обласне бюро судово-медичної експертизи» посад в ПП «Соціальна похоронна служба» має наслідком отримання ритуальною компанією переваг, зокрема, у вигляді додаткових прибутків.

Згідно з повідомленням Департаменту охорони здоров'я Чернівецької обласної державної адміністрації існує угода про співпрацю від 18.10.2016 між приватними підприємцями Кишканом Ярославом Степановичем, Любимовою Тетяною Михайлівною та комунальною медичною установою «Обласне бюро судово-медичної експертизи» щодо встановлення пересувного холодильного агрегату на 9 ношо-місць для здійснення підприємницької діяльності. За однією із скарг, що надійшла до зазначеного Департаменту охорони здоров'я, фізичні особи, що представлялись працівниками бюро судово-медичної експертизи, вимагали грошові кошти за послуги зберігання тіла покійного у морзі, а в разі несплати шантажували відмовою надання послуг з одягання покійного.

Отже, розміщення в одному приміщенні ритуальних служб (компаній) та бюро судово-медичних експертиз призводить до зловживань з боку працівників як компаній, так і

біро та до понесення замовниками ритуальних послуг додаткових витрат, в тому числі за послуги, що мають надаватись безкоштовно.

За результатами проведеної територіальними відділеннями Комітету перевірки фактів розміщення ритуальних служб (компаній) на території/в приміщеннях закладів охорони здоров'я (патологоанатомічних біро (відділеннях), відділеннях судово-медичних експертиз, було зафіксовано близько 80 таких випадків. Найбільше таких фактів зафіксовано у Вінницькій, Волинській, Житомирській, Івано-Франківській, Київській, Миколаївській, Харківській областях.

Так, наприклад в місті Києві та Київській області на території 20 лікарняних закладів у приміщенні або за однією адресою з патологоанатомічними відділеннями або біро судово-медичних експертиз розташовано 11 ритуальних служб/компаній. При цьому одна з ритуальних компаній – приватне підприємство «Петро Великий» розташована в дев'яти таких закладах.

За інформацією Луцької міської клінічної лікарні та Волинського обласного патологоанатомічного біро, їх приміщення протягом тривалого часу без проведення конкурсного відбору для надання ритуальних послуг орендує фізична особа-підприємець Романюк (фактично у місцях, де послуги з реалізації ритуальної атрибутики та організації поховання є затребувані та першочергові), що може ставити його у привілейоване становище порівняно з іншими учасниками ринку.

Рішенням Бобринецької районної ради від 25 липня 2012 року № 195 «Про погодження центральній районній лікарні надання в оренду об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ і міст району» погоджено надання в оренду фізичній особі-підприємцю Петрову О.М. для надання ритуальних послуг приміщення патологоанатомічного відділення Бобринецької центральної районної лікарні площею 24 кв. метри зі сплатою щомісячної орендної плати у розмірі 240 грн.

У місті Миколаєві та Миколаївській області встановлено 9 фактів розміщення ритуальних компаній (товариства з обмеженою відповідальністю, фізичні особи-підприємці) в закладах охорони здоров'я з платою за договорами оренди від 242,55 до 9 602,34 грн за базовий місяць.

У місті Харкові та Харківській області встановлено 7 фактів розміщення ритуальних служб (компаній) у приміщеннях патологоанатомічних відділень закладів охорони здоров'я, з яких чотири – це розміщення комунального підприємства «РИТУАЛ» (далі – КП «Ритуал»). Крім того, має місце розташування канцелярії комунального закладу охорони здоров'я Харківське обласне біро судово-медичної експертизи в приміщенні КП «РИТУАЛ» за договором позики від 06.07.2011 № 1488 на безоплатній основі. Як встановлено Харківським обласним територіальним відділенням Комітету за результатами дослідження ринку, надання ритуальних послуг, передбачених мінімальним переліком в місті Харкові, здійснює КП «РИТУАЛ», спеціалізоване комунальне підприємство «Заповіт» та фізична особа - підприємець Литвинов Ю.В. При цьому частка КП «РИТУАЛ» на зазначеному ринку в межах міста Харкова у 2016 становила 96 відсотків. Отже, монопольна структура ринку, відсутність у комунального підприємства конкурентів на ринку, а також розміщення ритуальної служби в приміщеннях закладів охорони здоров'я надають їй значні переваги та фактично закривають ринок для доступу інших суб'єктів господарювання – надавачів ритуальних послуг.

Отже, розміщення в одному приміщенні із закладами охорони здоров'я, в тому числі патологоанатомічними біро (відділеннями), відділеннями судово-медичної експертизи ритуальних служб/компаній призводить як до зловживань працівниками компаній і відділеннями закладів охорони здоров'я, так і надає переваги в конкуренції таким учасникам ринку ритуальних послуг у зв'язку, зокрема, з наближеністю до споживачів ритуальних послуг у цих установах, з урахуванням їх цільового призначення, а також за рахунок можливості рекламувати свої послуги.

Основними вимогами до приміщень та щодо охорони праці, технічної безпеки при роботі в патологоанатомічних закладах, що є додатком до Методичних рекомендацій з організації роботи закладів і підрозділів патологоанатомічної служби України Українського центру наукової медичної інформації та патентно-ліцензійної роботи, узгоджених в. о. директора Медичного департаменту МОЗ України 11.04.2017, передбачено: *«Приміщення та майно патологоанатомічних закладів (бюро, центрів), централізованих патологоанатомічних і патологоанатомічних відділень закладів охорони здоров'я згідно з чинним законодавством України можуть надаватись в орендне користування фізичним та юридичним особам, які мають ліцензію на провадження медичної практики за спеціальністю «Патологічна анатомія». В приміщеннях корпусів патологоанатомічних закладів і підрозділів незалежно від форми власності та відомчої підпорядкованості категорично забороняється розміщення інших структурних підрозділів закладів охорони здоров'я, фізичних і юридичних осіб, що не належать до патологоанатомічної служби, діяльність яких не сприяє виконанню покладених на патологоанатомічний заклад (підрозділ) функцій».*

Отже, внутрішнім документом МОЗ України встановлено обмеження щодо оренди приміщень та майна патологоанатомічного закладу (підрозділу). Однак зазначене положення має бути закріплене на нормативному рівні з метою належного врегулювання відповідних відносин.

Враховуючи соціальну значимість порушеного питання, з метою запобігання вчиненню учасниками ринку ритуальних послуг порушень законодавства про захист економічної конкуренції, а також припинення дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію, керуючись пунктом 5 частини третьої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», Антимонопольний комітет України надає Міністерству охорони здоров'я України такі обов'язкові для розгляду

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Забезпечити закріплення на нормативному рівні обмеження щодо розміщення ритуальних служб/компаній на території/в приміщеннях закладів охорони здоров'я, в тому числі в патологоанатомічних бюро (відділеннях), відділеннях судово-медичних експертиз.

Рекомендації є обов'язковими для розгляду органами та особами, яким вони надані.

Про результати розгляду цих рекомендацій повідомити Антимонопольний комітет України протягом 60 днів з дня їх отримання.

В. о. Голови Комітету

Н. СИДОРЕНКО