

РЕШЕНИЕ
по делу № 04-6/1-8-2016

Резолютивная часть решения оглашена «29» марта 2018 года
В полном объеме решение изготовлено «12» апреля 2018 года г. Тверь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Тверской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Тверское УФАС России, Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии: Посохова Л.В., заместитель руководителя управления,
Члены Комиссии:

- Фомин В.М., руководитель управления,
- Манюгина Е.И., начальник отдела контроля органов власти,
- Соловьев В.Д., специалист-эксперт отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № 04-6/1-8-2016 по признакам нарушения Правительством Тверской области пункта 5 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

в присутствии на заседании представителей:

- Правительства Тверской области: <***> (по доверенности от 27.03.2017 № 45),
- Министерства здравоохранения Тверской области: <***> (по доверенности от 01.11.2017),

в отсутствие представителей Государственного бюджетного учреждения здравоохранения Тверской области «Областной Центр по профилактике и борьбе со СПИД и инфекционными заболеваниями» (далее – ГБУЗ «Центр СПИД»), Государственного бюджетного учреждения здравоохранения Тверской области «Центр специализированных видов медицинской помощи имени В.П. Аваева» (далее – ГБУЗ «Центр имени В.П. Аваева»), Государственного бюджетного учреждения здравоохранения Тверской области «Бологовская ЦРБ» (далее – ГБУЗ «Бологовская ЦРБ»), Государственного бюджетного учреждения здравоохранения Тверской области «Вышневолоцкая ЦРБ» (далее – ГБУЗ «Вышневолоцкая ЦРБ»), Государственного бюджетного учреждения здравоохранения Тверской области «Кашинская ЦРБ» (далее – ГБУЗ «Кашинская ЦРБ»), Государственного бюджетного учреждения здравоохранения Тверской области «Кимрская ЦРБ» (далее – ГБУЗ «Кимрская ЦРБ»), Государственного бюджетного учреждения здравоохранения Тверской области «Конаковская ЦРБ» (далее – ГБУЗ «Конаковская ЦРБ»), Государственного бюджетного учреждения здравоохранения Тверской области «Нелидовская ЦРБ» (далее – ГБУЗ «Нелидовская ЦРБ»), Государственного бюджетного учреждения здравоохранения Тверской области «Осташковская ЦРБ» (далее – ГБУЗ «Осташковская ЦРБ»), Государственного бюджетного учреждения здравоохранения Тверской области «Торжокская ЦРБ» (далее – ГБУЗ «Торжокская ЦРБ») и Федерального бюджетного учреждения здравоохранения «ЦМСЧ № 141» ФМБА России (далее – ФБУЗ «ЦМСЧ № 141» ФМБА России), надлежащим образом извещенных о дате, времени и месте рассмотрения настоящего дела,

УСТАНОВИЛА:

Настоящее дело возбуждено в отношении Правительства Тверской области в связи с невыполнением предупреждения Тверского УФАС России от 20.07.2016 № 04-8/11-2230ВФ по признакам нарушения пункта 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В соответствии с пунктом 5 части 2 статьи 13.3 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» для получения патента иностранный гражданин представляет сертификат об отсутствии у данного иностранного гражданина заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции). Вышеуказанный документ выдается медицинскими организациями, находящимися на территории Российской Федерации, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или федеральным законом.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обязан установить перечень медицинских организаций, уполномоченных на выдачу на территории данного субъекта Российской Федерации такого сертификата.

Перечень медицинских организаций, уполномоченных на выдачу необходимых для получения патентов документов об отсутствии заболеваний, был установлен постановлением Правительства Тверской области от 23.12.2014 № 683-пп «Об отдельных вопросах реализации Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Постановление № 683-пп).

В раздел III Постановления № 683-пп было включено 11 медицинских организаций, уполномоченных на выдачу на территории Тверской области сертификатов об отсутствии у иностранного гражданина ВИЧ-инфекции.

Постановлением Правительства Тверской области от 03.02.2016 № 40-пп (далее – Постановление № 40-пп) в указанный перечень медицинских организаций внесены изменения, согласно которым только ГБУЗ «Центр СПИД» вправе выдавать сертификат об отсутствии у иностранного гражданина ВИЧ-инфекции с предварительным проведением исследований.

Статьей 7 Федерального закона от 30.03.1995 № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» (далее – Закон № 38-ФЗ) установлено, что медицинское освидетельствование проводится в медицинских организациях и включает в себя, в том числе, соответствующее лабораторное исследование, которое проводится на основании лицензии, предоставляемой в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 7 Закона № 38-ФЗ выдача официального документа о наличии или об отсутствии ВИЧ-инфекции у освидетельствуемого лица осуществляется только медицинскими организациями государственной или муниципальной системы здравоохранения.

Согласно Правилам проведения медицинского освидетельствования на

выявление ВИЧ-инфекции, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 13.10.1995 № 1017 (в редакции постановлений от 01.02.2005 № 49 и от 04.09.2012 № 882), обязательное медицинское освидетельствование на выявление ВИЧ-инфекции с выдачей официального документа о наличии или отсутствии ВИЧ-инфекции проводится медицинскими организациями государственной или муниципальной системы здравоохранения, имеющими лицензию на проведение таких освидетельствований.

Освидетельствование иностранных граждан с выдачей сертификата об отсутствии ВИЧ-инфекции производится на возмездной основе, и услуга, оказываемая в рамках такого освидетельствования, образует товарный рынок в понимании, признаваемом Законом о защите конкуренции.

Выдача в адрес Правительства Тверской области предупреждения Тверского УФАС России от 20.07.2016 № 04-8/11-2230ВФ была обусловлена отсутствием информации о критериях и причинах, обусловивших принятие решения о сокращении медицинских организаций, оказывавших услугу по освидетельствованию иностранных граждан с выдачей сертификатов (Правительство Тверской области уклонилось от ответа).

В ходе рассмотрения настоящего дела установлено следующее.

Согласно представленным медицинскими организациями документам и сведениям до принятия Постановления № 40-пп медицинские организации на местах самостоятельно проводили первый этап диагностики – скрининговое тестирование (ИФА). Для проведения второго этапа диагностики, которое проводится в случае положительных результатов скринингового исследования, биологический материал направлялся для исследования в референс-лабораторию – иммунологическую лабораторию ГБУЗ «Центр СПИД» (г. Тверь), поскольку только лаборатория ГБУЗ «Центр СПИД» имеет возможность проводить референс-диагностику.

После принятия Постановления № 40-пп характер взаимодействия медицинских организаций Тверской области в рамках освидетельствования иностранных граждан на наличие ВИЧ-инфекции следующий.

Как следует из положений раздела III Регламента взаимодействия медицинских организаций, подведомственных Министерству здравоохранения Тверской области, при проведении медицинского освидетельствования иностранных граждан и лиц без гражданства, утвержденному приказом Министерства здравоохранения Тверской области от 08.02.2016 № 61, в медицинских организациях производится лишь забор крови с целью направления биологического материала в ГБУЗ «Центр СПИД» для исследования на ВИЧ-инфекцию и медицинского заключения с заполненными строками 1-10 в двух экземплярах; медицинская организация, направившая биологический материал, несет ответственность за соответствие биологического материала иностранному гражданину, а также достоверность сведений о нем; медицинская организация выдает иностранному гражданину заполненное медицинское заключение и сертификат об отсутствии у иностранного гражданина ВИЧ-инфекции, доставленные из ГБУЗ «Центр СПИД»; при получении положительного результата в иммуноферментном исследовании (ИФА) на выявление антигена/антител к ВИЧ иностранному гражданину медицинская организация выдает иностранному

гражданину направление в ГБУЗ «Центр СПИД» для уточнения окончательного результата обследования и верификации диагноза, о чем сообщается в ГБУЗ «Центр СПИД».

Как следует из информации Правительства Тверской области и Министерства здравоохранения Тверской области (письма от 10.11.2017 № 23/7165-19-ОТ и от 10.11.2017 № 7314 соответственно), ГБУЗ «Центр СПИД» в отличие от иных медицинских организаций государственной системы здравоохранения укомплектован всем необходимым диагностическим оборудованием, обладает возможностями осуществлять оба вида диагностических исследований биологического материала (скрининговое тестирование и референс-диагностику), является специализированным учреждением, что дает возможность обеспечить комплексное и оперативное исследование, снизить риск диагностических ошибок и повысить контроль над выявлением и распространением ВИЧ-инфекции.

Представленные ГБУЗ «Центр имени В.П. Аваева», ГБУЗ «Бологовская ЦРБ», ГБУЗ «Вышневолоцкая ЦРБ», ГБУЗ «Кашинская ЦРБ», ГБУЗ «Кимрская ЦРБ», ГБУЗ «Конаковская ЦРБ», ГБУЗ «Нелидовская ЦРБ» и ГБУЗ ТО «Осташковская ЦРБ» пояснения подтверждают информацию Министерства здравоохранения Тверской области о том, что в указанных медицинских организациях имеется оборудование и возможность для проведения только первого этапа диагностики – скринингового тестирования (ИФА). Для проведения второго этапа диагностики, которое проводится в случае положительных результатов скринингового исследования, биологический материал в любом случае должен направляться и направляется для подтверждения в референс-лабораторию – иммунологическую лабораторию ГБУЗ «Центр СПИД» (г. Тверь), поскольку иные медицинские организации не имеют такой возможности.

Отдельные участники рынка, в частности, ГБУЗ «Торжокская ЦРБ» (письмо от 19.03.2018 № 702 с уточнением от 29.03.2018 № 819) подтвердило целесообразность освидетельствования иностранных граждан на наличие (отсутствие) ВИЧ-инфекции именно в ГБУЗ «Центр СПИД».

Согласно пункту 8 Правил проведения обязательного медицинского освидетельствования на выявление вируса иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.10.1995 № 1017, методика и технология проведения обязательного медицинского освидетельствования на выявление вируса иммунодефицита человека определяются Министерством здравоохранения Российской Федерации.

В соответствии с пунктами 3.1 и 3.2 постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 11.01.2011 № 1 (ред. от 21.07.2016) «Об утверждении СП 3.1.5.2826-10 «Профилактика ВИЧ-инфекции», зарегистрированного в Минюсте России 24.03.2011 № 20263, ВИЧ-инфекция - болезнь, вызванная вирусом иммунодефицита человека - антропонозное инфекционное хроническое заболевание, характеризующееся специфическим поражением иммунной системы, приводящим к медленному ее разрушению до формирования синдрома приобретенного иммунодефицита (СПИД), сопровождающегося развитием оппортунистических инфекций и вторичных злокачественных новообразований. Диагноз ВИЧ-инфекции устанавливается на основании эпидемиологических,

клинических и лабораторных данных.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 715 утверждены перечень социально значимых заболеваний и перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих. В указанные перечни включена болезнь, вызванная вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ), включена наравне с иными опасными инфекционными заболеваниями, т.е. ВИЧ-инфекция является разновидностью особо опасных инфекционных заболеваний, определенных международной классификации болезней (МКБ-10).

Позиция Министерства здравоохранения Тверской области изложена в письме 21.02.2018 № б/н и заключается в следующем. Доля исследований на наличие ВИЧ-инфекции с выдачей сертификата в общем объеме обследований иностранных граждан на наличие особо опасных инфекционных заболеваний (к числу которых отнесена и ВИЧ-инфекция) незначительна, в связи с чем отсутствуют признаки нарушения антимонопольного законодательства.

В качестве доказательства незначительности доли Министерством здравоохранения Тверской области представлен анализ структуры стоимости исследований иностранных граждан на примере ГБУЗ «Калининская ЦРКБ» и ГБУЗ «Вышневолоцкая ЦРБ».

Так, в ГБУЗ «Калининская ЦРКБ», которое в раздел III Постановления № 683-пп не включалось, общая стоимость исследований иностранных граждан на особо опасные инфекционные заболевания составляет 2100,00 рублей, из них исследование на наличие ВИЧ-инфекции, которую проводит ГБУЗ «Центр СПИД», составляет 405 рублей (255 руб. – исследование на ВИЧ-инфекцию, 150 руб. – оформление сертификата), т.е. только 19% исследований иностранных граждан на самые особо опасные инфекционные заболевания осуществляет ГБУЗ «Центр СПИД», а 81% исследований - ГБУЗ «Калининская ЦРКБ».

У ГБУЗ «Вышневолоцкая ЦРБ», которое до 03.02.2016 было включено в раздел III Постановления № 683-пп, общая стоимость исследований иностранных граждан на особо опасные инфекционные заболевания в 2015 году составляла 1325,00 рублей, из них исследование на наличие ВИЧ-инфекции, которую проводило ГБУЗ «Вышневолоцкая ЦРБ» составляло 180 рублей, т.е. только 13% исследований иностранных граждан на самые особо опасные инфекционные заболевания осуществляет ГБУЗ «Центр СПИД», а 87% исследований - ГБУЗ «Вышневолоцкая ЦРБ».

Общая стоимость исследований иностранных граждан на особо опасные инфекционные заболевания в 2016 году составляла 1485 рублей, из них исследование на наличие ВИЧ-инфекции, которую проводит ГБУЗ «Центр СПИД», составляет 405 рублей (255 руб. – исследование на ВИЧ-инфекцию, 150 руб. – оформление сертификата).

Следовательно, исследование иностранных граждан на наличие ВИЧ-инфекции в стоимостном выражении составляет для каждой медицинской организации лишь часть от общего объема осуществляемых ими на возмездной основе исследований на наличие (отсутствие) особо опасных инфекционных заболеваний.

Ограничение количества медицинских организаций, которые вправе

осуществлять исследования иностранных граждан на наличие ВИЧ-инфекции, как разновидность особо опасных инфекционных заболеваний, не исключает присутствие таких медицинских организаций на рынке медицинских услуг, оказываемых иностранным гражданам с целью установления наличия (отсутствия) особо опасных инфекционных заболеваний.

Кроме того, медицинские организации (ГБУЗ «Вышневолоцкая ЦРБ», ГБУЗ «Бологовская ЦРБ», ГБУЗ «Торжокская ЦРБ») представили сведения об отсутствии у них убытков в связи с направлением биологического материала иностранных граждан в ГБУЗ «Центр СПИД» для проведения исследования на наличие ВИЧ-инфекции.

Целями Закона о защите конкуренции являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (часть 2 статьи 1 Закона о защите конкуренции).

Согласно пункту 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам государственной власти субъектов 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), в частности, запрещается установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары.

Пунктом 17 статьи 4 Закона о защите конкуренции определены следующие признаки ограничения конкуренции: сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации

Согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в Обзоре по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утвержденной Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.03.2016, закрепленные в части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запреты распространяются, прежде всего, на акты и

действия в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных (волевых) инструментов. Учитывая вышеуказанное, антимонопольный орган полномочен вынести соответствующее решение об обнаружении и пресечении выявленного нарушения лишь в том случае, когда нарушение привело либо могло привести к нарушению охраняемого законом баланса экономических интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном и том же рынке в соответствующих географических границах.

При этом Верховный Суд Российской Федерации особо подчеркнул, что нарушение действующего законодательства органом власти или организацией, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, не связанное с негативным влиянием на конкуренцию или не влекущее возможность нарушения охраняемого законом баланса экономических интересов, само по себе не является нарушением [статьи 15](#) Закона о защите конкуренции.

Аналогичная правовая позиция изложена в пункте 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства».

В хода рассмотрения настоящего дела с учетом представленной Министерством здравоохранения Тверской области и медицинскими организациями дополнительной информации не установлено сокращение числа участников рынка платных медицинских услуг, проводимых по заявкам иностранных граждан с целью исследования на наличие/отсутствие опасных инфекционных заболеваний.

Тверским УФАС России в соответствии с пунктом 10.7 Порядка проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке, утвержденного приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220, был проведен анализ состояния конкуренции на вышеуказанном рынке.

Деятельность по проведению медицинских исследований относится к коду 86.90.15 «Деятельность медицинских лабораторий по ОК 034-2014 (КПЕС 2008) Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности, утвержденного приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст.

В соответствии с целями исследования проведен ретроспективный анализ состояния конкуренции на товарном рынке, поскольку необходимо было установить состояние конкуренции на дату рассмотрения настоящего дела; период исследования определен с 03.02.2014 по 29.03.2018.

Учитывая, что в ходе рассмотрения дела не установлены факт или возможность ограничения конкуренции на рынке медицинских исследований на наличие особо опасных инфекционных заболеваний и возможного или реального ущерба медицинских организаций в связи с принятием постановления Правительства Тверской области от 03.02.2016 № 40-пп, а также представленные Министерством здравоохранения Тверской области пояснения о причинах и основаниях принятия постановления Правительства Тверской области от 03.02.2016 № 40-пп, рассмотрение дела № 04-6/1-8-2016 подлежит прекращению.

РЕШИЛА:

Прекратить рассмотрение дела № 04-6/1-8-2016 в отношении Правительства Тверской области в связи с отсутствием в его действиях нарушения пункта 5 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

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

Председатель Комиссии: Л.В. Посохова

Члены Комиссии: Фомин В.М., Манюгина Е.И., Соловьев В.Д.