

РЕШЕНИЕ

22 апреля 2010 года

г. Саратов

Комиссия управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области (далее – Саратовское УФАС России) по рассмотрению дел нарушения антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

1. <...> – руководитель управления, Председатель Комиссии
2. <...> – заместитель руководителя управления, член Комиссии;
3. <...> – начальник отдела, член Комиссии;
4. <...> – старший государственный инспектор, член Комиссии,

в присутствии представителей:

- Прокуратуры Саратовской области: <...> и <...>.
- Министерства здравоохранения Саратовской области: <...> (Дов. № 400-1 от 12.04.2010) и <...> (Дов. № 07-05/12 от 21.01.2010).
- Правительства Саратовской области: <...> (Дов. № 1-07-08-1442 от 31.07.2008);
- Территориального фонда ОМС Саратовской области: <...> (Дов. № 7 от 11.01.2010) и <...> (Дов. № 9 от 15.01.2010);
- Счетной палаты Саратовской области: <...> (удост. № 233);
- ЗАО «МАКС-М»: <...> (Дов. № 32(Мед) от 15.03.2010);
- ОАО «СК «СОГАЗ-Мед»: <...> (Дов. № 629 от 30.12.2009) и <...> (Дов. № 564 от 24.11.2009);
- ОАО «СК «РОСНО-МС»: <...> (Дов. № МС-185 от 01.01.2010) и <...> (Дов. № 49 от 05.02.2010),

рассмотрев дело № 2-10/03 по признакам нарушения Министерством здравоохранения Саратовской области (410012, г. Саратов, ул. Железнодорожная, д. 72) Правительством Саратовской области (410042, г. Саратов, ул. Московская, д. 72) ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее также – Федеральный закон «О защите конкуренции»),

УСТАНОВИЛА:

13.10.2009 в Саратовское УФАС России поступило представление Прокуратуры Саратовской области (исх. № 7/1-20-2009 от 09.10.2009) о возбуждении дел о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Министерства здравоохранения Саратовской области. Данное представление вынесено итогам рассмотрения материалов проверки, проведенной Счетной палатой Саратовской области.

Согласно представлению, постановлением от 01.11.2007 № 386-П «Вопросы министерства здравоохранения Саратовской области» Правительство Саратовской области определило Министерство здравоохранения Саратовской области (далее также – Министерство) в качестве страхователя и неработающего населения при обязательном медицинском страховании (далее – ОМС).

28.12.2007 по итогам проведения открытого конкурса по выбору страховых медицинских организаций для оказания услуг по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения Саратовской области в 2008-2010 годах министром здравоохранения Саратовской области были заключены следующие государственные контракты ОМС неработающих граждан:

- № 1/728 с ОАО «Газпроммедстрах»;
- № 2/729 с ОАО СК «РОСНО-МС»;
- № 3/730 с ЗАО «МАКС-М»;
- № 4/731 с ЗАО «МАКС-М».

Все указанные контракты заключены сроком на 3 года и действуют с 01 января 2008 года по 31 декабря 2010 года.

12.01.2009 к каждому из перечисленных контрактов были заключены дополнительные соглашения, которыми уточнена численность подлежащих страхованию граждан, а также размер бюджетных расходов на цели ОМС неработающего населения на 2009 год.

Между тем, заключение долгосрочных государственных контрактов для осуществления услуг по ОМС неработающего населения Саратовской области, мнению Прокуратуры Саратовской области, противоречит ст. 72, 169 Бюджетного кодекса РФ (в редакции, действовавшей на момент заключения контракта ст. 26 Закона Саратовской области «О бюджетном процессе», из которых вытекает, что бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования (далее – ФФОМС) утверждаются сроком на 1 год, а услуги по ОМС неработающего населения не относятся к услугам длительного производственного циклом.

Таким образом, поскольку проекты областного бюджета и бюджета территориального фонда ОМС составляются и утверждаются сроком на 1 год государственные контракты ОМС неработающих граждан, по мнению Прокуратуры Саратовской области, должны заключаться сроком на один год.

Соответственно, открытые конкурсы/аукционы по отбору финансовых организаций для оказания услуг по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения Саратовской области Министерство должно было проводить ежегодно.

Согласно п. 9 ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О защите конкуренции» федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, субъекты естественных монополий осуществляют отбор финансовых организаций путем проведения открытого конкурса или открытого аукциона в соответствии с положениями федерального закона размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд для оказания финансовых услуг личному страхованию, в том числе медицинскому страхованию.

В связи с изложенным, Прокуратура Саратовской области просит признать Министерство здравоохранения Саратовской области нарушившим ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О защите конкуренции».

Определением от 19.03.2010 Комиссия привлекла к участию в рассмотрении дела № 2-10/03 в качестве ответчика по делу Правительство Саратовской области (далее также – Правительство области) на основании ч. 3 ст. 42 Федерального закона «О защите конкуренции», поскольку в его действиях так содержатся признаки нарушения антимонопольного законодательства.

На заседании Комиссии представитель Прокуратуры Саратовской области поддержал доводы, изложенные в представлении (исх. № 7/1-20-2009 от 09.10.2009) и пояснил, что заключение государственных контрактов ОМС неработающего населения сроком на 3 года приводит к ограничению конкуренции на рассматриваемом рынке. При этом, с одной стороны, страховым медицинским организациям, с которыми заключен такой контракт, создаются преимущественные условия для оказания услуг на рассматриваемом рынке. С другой стороны, иные страховые медицинские организации не могут оказывать свои услуги на рассматриваемом рынке.

Между тем, с учетом специфики рассматриваемых правоотношений, в случае признания позиции прокуратуры Саратовской области обоснованной представитель прокуратуры Саратовской области просил обязать Министерство проводить конкурсы по обязательному медицинскому страхованию

неработающего населения ежегодно, но начиная с 2011 года.

Министерство здравоохранения Саратовской области в ходе рассмотрения дела не признало в своих действиях нарушение ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О защите конкуренции». Как следует из письменных пояснений Министерства (исх. № 26-П/О от 16.03.2010) постановлением Правительства Саратовской области № 335-П от 09.10.2007 «Вопросы обязательного медицинского страхования неработающего населения области» ТФОМС Саратовской области уполномочен на проведение конкурса по ОМС неработающего населения Саратовской области, а Министерство было уполномочено с 01.01.2008 выступать от имени Правительства области в качестве страхователя для неработающего населения Саратовской области. В связи с этим в качестве ответчика по делу должен быть привлечен ТФОМС Саратовской области.

По итогам проведенного конкурса Министерством были заключены 4 государственных контракта, действующих с 2008 года по 2010 год.

Согласно ст. 29 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг и государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон «О размещении заказов...») государственный контракт должен заключаться на условия указанных в поданной участником конкурса заявке, а также указанных в конкурсной документации. Условие о заключении государственных контрактов на 3 года было предусмотрено конкурсной документацией, поэтому Министерство не могло заключить их на иной срок.

Кроме того, в ходе рассмотрения дела представители Министерства оспорили факт заключения дополнительных соглашений 12.01.2009, поскольку они проходили регистрацию 12.01.2009 в Министерстве и Комитете по координации и контролю закупок для государственных нужд Саратовской области. Суммы указанные в данных дополнительных соглашениях, также оспариваются Министерством, поскольку они не соответствуют суммам, предусмотренным для этих целей в бюджете 2009 года.

Из письменных пояснений Министерства (исх. № 07/1622 от 14.04.2010) следует, что в связи с обращением исполнительного директора ТФОМС Саратовской области в январе 2009 года Министерством рассматривался вопрос о возможности заключения таких дополнительных соглашений. Однако процедура заключения дополнительных соглашений не была завершена, на оригиналах дополнительных соглашений, имеющихся в распоряжении Министерства, отсутствует дата их заключения. В связи с тем, что невозможно установить момент подписания данных дополнительных соглашений, они носят формальный характер юридической силы не имеют. Между тем, п. 3 всех дополнительных соглашений предусмотрено, что они вступают в силу с момента подписания сторонами действуют до окончания срока контрактов.

В ходе рассмотрения дела представители Министерства представили на обозрение Комиссии оригиналы 4 дополнительных соглашений государственным контрактам № 1/728, № 2/729, № 3/730 и № 4/731 ОМС неработающих граждан. Копии указанных дополнительных соглашений были приобщены Комиссией к материалам дела № 2-10/03.

Правительство Саратовской области в ходе рассмотрения дела не признало в своих действиях нарушение ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О защите конкуренции». Из письменных пояснений Правительства области (исх. № 9-09-05/870 от 12.04.2010) следует, что в соответствии с Законом Саратовской области «Правительство Саратовской области» Правительство Саратовской области, в том числе, решает вопросы организации ОМС неработающего населения в пределах своей компетенции.

Между тем, Правительство области не является уполномоченным органом исполнительной власти в сфере ОМС неработающего населения.

Постановлением Правительства Саратовской области № 335-П от 09.10.2007 «Вопросы обязательного медицинского страхования неработающего населения области» Министерство здравоохранения Саратовской области было уполномочено с 01.01.2008 выступать от имени Правительства области в качестве страхователя для неработающего населения Саратовской области.

Правительство области не осуществляло отбор финансовых организаций, договоров по оказанию услуг медицинского страхования не заключало. В связи с этим оно не может выступать субъектом правоотношений, связанных с применением ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О защите конкуренции». Законами области «Об областном бюджете на 2008 год», «Об областном бюджете на 2009 год» и «Об областном бюджете на 2010 год» Правительство области не определено в качестве главного распорядителя бюджетных средств, не являлось распорядителем и получателем бюджетных средств и оно не вправе было в указанные годы проводить какие-либо процедуры по размещению заказов для государственных нужд.

Правительство области просит прекратить его участие в качестве ответчика по данному делу.

В ходе рассмотрения дела представитель Правительства области поддержал доводы изложенные в письменных пояснениях (исх. № 9-09-05/870 от 12.04.2010). Кроме того, в ходе рассмотрения дела № 2-10/03 представитель области представил копию проекта Постановления Правительства Саратовской области № 335-П от 09.10.2007 с приложением листа согласования, из которых следует, что Министерство здравоохранения Саратовской области и ТФОМС Саратовской области согласовывали проект указанного постановления. К указанным документам был приложен также реестр отправки постановлений Правительства Саратовской области № 335-П от 09.10.2007. Указанные документы были приобщены к материалам дела № 2-10/03.

Также представитель Правительства области представил Комиссии письмо Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 22.03.2007 № 75-МЗ, которое обязывает зарегистрироваться в ТФОМС в качестве страхователя неработающего населения при ОМС высш. исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Между тем, по мнению представителя Правительства области, в связи с отсутствием у Правительства области каких-либо счетов и денежных средств, оно не могло в силу Федерального закона «О размещении заказов...» выступать в качестве государственного заказчика при проведении рассматриваемого конкурса.

Представитель Правительства области представил Комиссии определение Верховного суда Российской Федерации от 16.04.2008 № 72-Г08-1, в котором отражено, что страхователями при ОМС для неработающего населения могут выступать как высшие исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, так и иные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Письмо Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 22.03.2007 № 75-МЗ и определение Верховного суда Российской Федерации от 16.04.2008 № 72-Г08-1 приобщены Комиссией к материалам дела № 2-10/03.

Как следует из письменных объяснений ТФОМС Саратовской области (исх. № 1356 от 15.03.2010 и исх. № 2338 от 09.04.2010) расходование средств ТФОМС осуществляется на основании договоров, регулирующих взаимоотношения ТФОМС и страховой медицинской организации. Финансирование страховых медицинских организаций осуществляется по дифференцированным подушевым нормативам. Обязанностью фонда является перечисление страховых финансовых средств по утвержденным дифференцированным подушевым нормативам. ТФОМС не имеет права отказывать страховой медицинской организации в заключении договора при наличии у последней заключенных договоров ОМС со страхователями.

Постановлением Правительства Саратовской области № 335-П от 09.10.2007 «Вопросы обязательного медицинского страхования неработающего населения области» ТФОМС Саратовской области был уполномочен на проведение конкурса по ОМС неработающего населения Саратовской области.

Во исполнение указанного постановления ТФОМС Саратовской области была разработана конкурсная документация, которая утверждалась министром здравоохранения Саратовской области и согласовывалась с исполнительным директором ТФОМС Саратовской области.

По итогам проведенного конкурса были заключены четыре государственных контракта сроком на 3 года. По мнению ТФОМС Саратовской области заключение долгосрочных контрактов не противоречит нормам ГК РФ, Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О размещении заказов...».

В ходе рассмотрения дела № 2-10/03 представители ТФОМС Саратовской области указали, что объяснение причин подписания дополнительных соглашений к государственным контрактам могут дать только стороны этих соглашений. Между тем, для ТФОМС Саратовской области указанные дополнительные соглашения не имеют значения, поскольку все расчеты со страховой медицинской организацией ведутся на основании ежегодно заключаемых договоров со страховыми медицинскими организациями и электронных баз данных ТФОМС Саратовской области и страховых медицинских организаций экземплярах дополнительных соглашений, которые были представлены ТФОМС Саратовской области по запросу прокуратуры Саратовской области, даты заключения указаны, однако ТФОМС Саратовской области располагает лишь копиями данных дополнительных соглашений. Оригиналы находятся у сторон государственных контрактов.

По мнению Счетной палаты Саратовской области, при проведении в декабре 2007 года открытого конкурса по выбору страховых медицинских организаций для оказания услуг по ОМС неработающего населения Саратовской области отсутствовали правовые основания для заключения государственных контрактов сроком на 3 года.

Кроме того, из письменных пояснений Счетной палаты Саратовской области (исх. № 03-03/322 от 12.04.2010) следует, что по итогам проведенного конкурса при заключении государственных контрактов в п. 1.4 этих контрактов был добавлен абзац, не предусмотренный конкурсной документацией.

Из письменных пояснений ОАО «СК «РОСНО-МС» (вх. № 1593 от 18.03.2010) следует, что в соответствии с положениями Закона РФ от 28.06.1991 № 1499-1 медицинское страхование граждан в РФ страховая медицинская организация не имеет права отказать страхователю в заключении договора ОМС, который соответствует действующим условиям страхования. В ходе рассмотрения дела представитель ОАО «СК «РОСНО-МС» пояснил, что контракт заключался компанией на основании проведенного конкурса и ежегодно с ТФОМС Саратовской области на основании этого контракта заключались договоры. Дополнительные соглашения к государственному контракту сторонами не выполнялись, поэтому оно считается невыполненным, неисполненным и недействующим.

Из письменных пояснений ОАО «СК «СОГАЗ-Мед» (исх. № 636 от 17.03.2010 и исх. № 785 от 14.04.2010) следует, что в соответствии с положениями Федерального закона «О размещении заказов...» ОАО «СК «СОГАЗ-Мед» не имело права отказаться от заключения государственного контракта. Со стороны ОАО «СК «СОГАЗ-Мед» государственный контракт исполняется надлежащим образом. Дополнительное соглашение к государственному контракту было заключено на основании п. 1.4 контракта в полном соответствии с нормами гл. 28 ГК РФ. При этом в ходе рассмотрения дела представители ОАО «СК «СОГАЗ-Мед» пояснили, что дополнительное соглашение лишь подтверждает суммы, прописанные в законе о бюджете Саратовской области на 2009 год. Оно есть в оригинале и подписано обеими сторонами. Но на оригинале дополнительного соглашения дата его заключения отсутствует.

ЗАО «МАКС-М» в письменных пояснениях (исх. № 237 от 16.03.2010 и исх. № 347 от 14.04.2010) указывает, что в соответствии с положениями Федерального закона «О размещении заказов...» государственный контракт заключается на условиях, указанных в поданной участником конкурса заявке и в конкурсной документации.

По итогам проведенного конкурса с ЗАО «МАКС-М» было заключено 2 государственных контракта. В январе 2009 года к ним были заключены дополнительные соглашения в соответствии с п. 1.4 государственных контрактов.

В ходе рассмотрения дела представитель ЗАО «МАКС-М» пояснил, что у Общества имеются оригиналы дополнительных соглашений, подписанных обеими сторонами. При этом на них также отсутствует дата заключения.

Изучив представленные документы, заслушав и исследовав доводы лиц, участвующих в рассмотрении дела, Комиссия пришла к следующим выводам.

На рассмотрение Комиссии представлена копия Конкурсной документации для проведения открытого конкурса по выбору страховых медицинских организаций для оказания услуг по ОМС неработающего населения Саратовской области в 2008-2010 годах (далее – Конкурсная документация).

Конкурсная документация утверждена министром здравоохранения и социальной поддержки Саратовской области и согласована с исполнительным директором ТФОМС Саратовской области. В соответствии с разделом II Конкурсной документации оказание услуг будет осуществляться в течение трех лет – 01.01.2008 года по 31.12.2010 года.

Согласно протоколу № 15/3 оценки и сопоставления заявок на участие в открытом конкурсе от 13.12.2007 победителями проведенного конкурса были признаны ОАО «СК «СОГАЗ-Мед» (прежнее фирменное наименование – ОАО «Газпроммедстрах»), ОАО СК «РОСНО-МС» и ЗАО «МАКС-М».

В материалах дела имеются копии государственных контрактов, заключенных с данными страховыми медицинскими организациями по итогам проведения указанного выше конкурса.

При этом п. 3.1 каждого из контрактов предусмотрено, что государственный контракт заключается сроком на 3 года и действует с 01 января 2008 года 31 декабря 2010 года.

ТФОМС Саратовской области в письменных пояснениях (исх. № 2338 от 09.04.2010) ссылается на ст. 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации редакции, действующей с 01.01.2008, и на Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2007 № 978 «Об утверждении Правил принятия решений о заключении долгосрочных государственных (муниципальных) контрактов на выполнение работ (оказание услуг) с длительным производственным циклом», которые допускают заключение государственных контрактов на выполнение работ, оказание услуг с длительным производственным циклом, по решению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, на период, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств.

Однако Комиссия отмечает, что изменения в ст. 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации, допускающие заключение государственных контрактов периодом, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, вступили в силу 01.01.2008, и не могли быть применены при проведении рассматриваемого конкурса. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил принятия решений о заключении долгосрочных государственных (муниципальных) контрактов на выполнение работ (оказание услуг) с длительным производственным циклом» было принято 29.12.2007, следовательно, также могло применяться при проведении рассматриваемого конкурса.

На момент проведения рассматриваемого конкурса требования к периодичности их проведения вытекали из иных норм законодательства.

Так, согласно п. 2 ст. 72 Бюджетного кодекса РФ (в редакции, действовавшей в момент проведения рассматриваемого конкурса) государственный и муниципальный контракт на выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд может быть заключен на срок более одного года, если предметом такого контракта являются выполнение работ, оказание услуг, длительность производственного цикла выполнения, оказания которых составляет более одного года. Перечень таких работ, услуг устанавливается Правительством Российской Федерации.

Указанный перечень на момент проведения открытого конкурса по выбору страховых медицинских организаций для оказания услуг по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения Саратовской области в 2008-2010 годах Правительством Российской Федерации утвержден не был.

Согласно п. 4 ст. 169 Бюджетного кодекса РФ (в редакции, действовавшей в момент проведения рассматриваемого конкурса) проект бюджета субъекта Российской Федерации и проекты бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов (проекты местных бюджетов) составляются и утверждаются сроком на один год (на очередной финансовый год) или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период) в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования), за исключением случаев (решения) о бюджете.

Из содержания ст. 2 и 26 Закона Саратовской области от 09.03.2006 № 23-ЗСО «О бюджетном процессе в Саратовской области» (действовавшего в момент проведения конкурса) вытекает, что проект областного бюджета составляется сроком на один год (на очередной финансовый год), проект закона области о бюджете территориального фонда составляется также сроком на один год (очередной финансовый год).

Таким образом, проекты областного бюджета и бюджета территориального фонда ОМС составляются и утверждаются сроком на 1 год.

Соответственно, Комиссия приходит к выводу, что открытые конкурсы/аукционы по отбору финансовых организаций для оказания услуг по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения Саратовской области должны были проводиться ежегодно. На момент проведения ТФОМС Саратовской области рассматриваемого конкурса отсутствовали законодательные основания для его проведения и заключения по его итогам государственных контрактов сроком на 3 года.

Кроме того, Комиссия отмечает, что согласно проекту государственного контракта ОМС не работающих граждан, указанного в разделе IV Конкурсной документации, п. 1.4 контракта выглядел следующим образом: «Общая численность подлежащих страхованию граждан (застрахованных) на момент заключения контракта составляет _____ человек».

Между тем, из сравнения указанного проекта государственного контракта с заключенными по итогам проведения рассматриваемого конкурса государственными контрактами № 1/728, № 2/729, № 3/730 и № 4/731, наглядно видно, что в п. 1.4 каждого из контрактов был добавлен абзац, не предусмотренный проектом государственного контракта, следующего содержания: «размер бюджетных расходов на цели обязательного медицинского страхования неработающего населения, который ежегодно устанавливается Законом Саратовской области об областном бюджете Саратовской области на 2008 год и о СТРАХОВЩИКА по данному договору составляет _____ рублей». Затем в каждом контракте в данном пункте указана сумма, соответствующая стоимости лотов, указанных в Конкурсной документации.

Однако в соответствии с ч. 3 ст. 29 Федерального закона «О размещении заказов...» государственный или муниципальный контракт заключается на условиях, указанных в конкурсной документации и в заявке на участие в конкурсе, поданной участником конкурса, с которым заключается контракт.

Таким образом, при заключении государственных контрактов № 1/728, № 2/729, № 3/730 и № 4/731 Министерством здравоохранения Саратовской области были нарушены требования ч. 3 ст. 29 Федерального закона «О размещении заказов...».

В соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О защите конкуренции» федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, субъекты естественных монополий осуществляют отбор финансовых организаций путем проведения открытого конкурса или открытого аукциона в соответствии с положениями федерального закона о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд для оказания ряда финансовых услуг, в том числе личного страхования, медицинского страхования.

Таким образом, указанная статья содержит прямую обязанность проведения торгов с соблюдением положений федерального закона о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Следовательно, Министерство здравоохранения Саратовской области, заключив государственные контракты № 1/728, № 2/729, № 3/730 и № 4/731 с нарушением Федерального закона «О размещении заказов...», допустило нарушение требований ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О защите конкуренции».

Кроме того, Комиссией установлено, что ко всем указанным выше государственным контрактам были заключены дополнительные соглашения, которые уточнены численность подлежащих страхованию граждан, а также размер бюджетных расходов на цели ОМС неработающего населения на 2009 год.

Факт заключения указанных дополнительных соглашений не оспаривается лицами, участвующими в деле.

Однако в соответствии со ст. 21 и 22 Федерального закона «О размещении заказов...» извещение о проведении открытого конкурса и конкурсная документация должны содержать, в том числе, предмет государственного контракта с указанием объема оказываемых услуг и начальную (максимальную) цену государственного контракта или лота.

Согласно ст. 9 указанного закона цена государственного и муниципального контракта является твердой и не может изменяться в ходе его исполнения. Оплата поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг осуществляется по цене, установленной государственным или муниципальным контрактом.

Таким образом, заключение к каждому из государственных контрактов № 1/728, № 2/729, № 3/730 и № 4/731 дополнительных соглашений, которыми уточнена численность подлежащих страхованию граждан, а также размер бюджетных расходов на цели ОМС неработающего населения на 2009 год, противоречит требованиям Федерального закона «О размещении заказов...».

Между тем, при рассмотрении дела № 2-10/03 на обозрение Комиссии были представлены оригиналы указанных дополнительных соглашений. На их оригиналах дополнительных соглашений отсутствует дата их заключения. При этом п. 3 всех дополнительных соглашений предусмотрено, что они вступают в силу с момента подписания сторонами и действуют до окончания срока контрактов.

Согласно ч. 1 ст. 425 ГК РФ договор вступает в силу и становится обязательным для сторон с момента его заключения.

Таким образом, Комиссия считает, что в связи с невозможностью установления момента подписания данных дополнительных соглашений они не имеют юридической силы.

Кроме того, Комиссия указывает, что требования ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О защите конкуренции» об осуществлении отбора финансовых организаций путем проведения открытого конкурса или открытого аукциона распространяются, в том числе, и на органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

При этом указанной нормой права, которая носит специальный характер, закреплена прямая обязанность указанных субъектов проводить открытые конкурсы или открытые аукционы по отбору финансовых организаций для оказания услуг медицинского страхования вне зависимости от стоимости таких услуг статуса самих страхователей.

Ст. 2 Закона Российской Федерации от 28.06.1991 № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» определено, что страхователями при обязательном медицинском страховании являются органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации - для неработающего населения.

Страхователь, согласно ст. 9 Закона Российской Федерации от 28.06.1991 № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» обязан заключить договор обязательного медицинского страхования со страховой медицинской организацией.

Таким образом, в соответствии со ст. 18 Федерального закона «О защите конкуренции» указанные в данной статье субъекты должны осуществлять отбор страховых медицинских организаций путем проведения открытого конкурса или открытого аукциона для осуществления обязательного медицинского страхования неработающего населения.

Согласно ст. 4 Закона Российской Федерации от 28.06.1991 № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» договор медицинского страхования является соглашением между страхователем и страховой медицинской организацией, в соответствии с которым последняя обязана организовать и финансировать предоставление застрахованному контингенту медицинской помощи определенного объема и качества или иных услуг программ обязательного медицинского страхования и добровольного медицинского страхования.

Согласно ст. 1 Закона Саратовской области от 05.09.1996 «О Правительстве Саратовской области» Правительство Саратовской области, возглавляемое Губернатором области, является постоянно действующим высшим коллегиальным органом исполнительной власти области. В соответствии со структурой органов исполнительной власти области могут образовываться и иные органы исполнительной власти области. Правительство Саратовской области осуществляет контроль за их деятельностью. Правительство Саратовской области правомочно решать все вопросы государственного управления, которые отнесены федеральным законодательством и законодательством области к компетенции органов исполнительной власти области.

В соответствии с п. «л» ст. 14 Закона Саратовской области от 05.09.1996 «О Правительстве Саратовской области» Правительство Саратовской области решает вопросы организации обязательного медицинского страхования неработающего населения в пределах своей компетенции.

Таким образом, Правительство Саратовской области является уполномоченным органом исполнительной власти Саратовской области в сфере обязательного медицинского страхования неработающего населения.

Во исполнение предоставленных полномочий Правительством области издано постановление № 335-П от 09.10.2007 «Вопросы обязательного медицинского страхования неработающего населения области».

П. 1 указанного постановления на проведение конкурса по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения области (б) уполномочен Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Саратовской области (по согласованию).

При этом Комиссия не может согласиться с доводами Министерства здравоохранения Саратовской области, ТФОМС Саратовской области Правительства области о том, что при заключении рассматриваемых государственных контрактов Министерство выступало страхователем для неработающего населения области на основании п. 2 постановления Правительства Саратовской области № 335-П от 09.10.2007 «Вопросы обязательного медицинского страхования неработающего населения области».

В указанном пункте говорится, что Министерство здравоохранения и социальной поддержки области выступает от имени Правительства области качестве страхователя для неработающего населения при обязательном медицинском страховании и совершает все вытекающие из этого и предусмотренные законодательством действия с 1 января 2008 года.

Однако согласно Конкурсной документации рассматриваемый конкурс был проведен в 2007 году. Кроме того, все государственные контракты были заключены Министерством 28.12.2007. Следовательно, положения постановления Правительства Саратовской области № 335-П от 09.10.2007 «Вопросы обязательного медицинского страхования неработающего населения области» на Министерство в 2007 году не распространялись.

Между тем, Министерство здравоохранения Саратовской области выступало в качестве страхователя для неработающего населения при проведении рассматриваемого конкурса на основании Постановления Правительства Саратовской области от 19.01.2006 № 12-П.

Согласно постановлению Правительства Саратовской области от 01.11.2007 № 386-П «Вопросы министерства здравоохранения Саратовской области» редакции, действующей на момент проведения конкурса и заключения государственных контрактов) к полномочиям Министерства относится обеспечение осуществления в установленном порядке мер по реализации государственной политики в области обязательного медицинского страхования граждан.

При этом ссылка представителя Правительства области на письмо Министерства здравоохранения и социальной защиты Российской Федерации от 22.03.2007 № 75-МЗ, которое обязывает зарегистрироваться в ТФОМС в качестве страхователя неработающего населения при ОМС высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, необоснованно ввиду следующего. В материалы дела представителем Правительства области не представлена копия определения Верховного суда Российской Федерации от 16.04.2008 № 72-Г08-1, в котором отражено, что страхователями при ОМС неработающего населения могут выступать как высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, так и иные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, Правительство области вправе было возложить на Министерство функции страхователя для неработающего населения при обязательном медицинском страховании.

В ходе рассмотрения дела № 2-10/03 представители ТФОМС Саратовской области пояснили, что на основании постановления Правительства Саратовской области № 335-П от 09.10.2007 фонд при проведении конкурса являлся уполномоченным органом на размещение заказа, а заказчиком являлся Министерство здравоохранения Саратовской области.

Однако в материалах дела имеется копия извещения о проведении рассматриваемого конкурса и копия стр. 8 газеты «Саратовская областная газета» от 23.10.2007, на которой размещено указанное извещение. При этом из содержания извещения следует, что заказчиком конкурса является Правительство области ТФОМС Саратовской области.

Согласно ч. 1 ст. 22 Федерального закона «О размещении заказов ...» конкурсная документация разрабатывается заказчиком, уполномоченным органом специализированной организацией и утверждается заказчиком, уполномоченным органом.

Между тем, из материалов дела видно, что Конкурсная документация по рассматриваемому конкурсу была утверждена не Правительством Саратовской области (заказчиком конкурса), а Министерством здравоохранения Саратовской области, не выступавшим в качестве заказчика при проведении конкурса.

Таким образом, утвердив конкурсную документацию для проведения открытого конкурса по выбору страховых медицинских организаций для оказания услуг по ОМС неработающего населения Саратовской области в 2008-2010 годах, Министерство здравоохранения Саратовской области допустило нарушение ч. 1 ст. 22 Федерального закона «О размещении заказов ...».

Кроме того, по итогам проведения рассматриваемого конкурса все государственные контракты были заключены не Правительством Саратовской области (заказчиком конкурса), а Министерством здравоохранения Саратовской области, не выступавшим в качестве заказчика при проведении конкурса.

Однако ст. 9 и 29 Федерального закона «О размещении заказов ...» предусматривает, что государственный контракт заключается заказчиком. Таким образом, подписав государственные контракты № 1/728, № 2/729, № 3/730 и № 4/731, Министерство здравоохранения Саратовской области допустило нарушение требований ст. 9 и 29 Федерального закона «О размещении заказов ...».

При этом Комиссия отмечает, что указанные нарушения требований Федерального закона «О размещении заказов ...» были допущены вследствие ненадлежащего исполнения Правительством Саратовской области своих полномочий в сфере организации обязательного медицинского страхования неработающего населения.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О размещении заказов...» (в редакции, действовавшей на момент проведения конкурса) п. государственными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), и исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация (далее также - федеральные нужды), либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ.

Из содержания требований ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О защите конкуренции», ст. 14 Закона Саратовской области от 05.09.1996 «О Правительстве Саратовской области» и ст. 2 Закона Российской Федерации от 28.06.1991 № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» вытекает что ОМС неработающего населения является государственной нуждой Правительства Саратовской области.

Во исполнение требований указанных норм права Правительством области было издано постановление № 335-П от 09.10.2007 «Вопросы обязательного медицинского страхования неработающего населения области», согласно которому Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Саратовской области был уполномочен на проведение конкурса по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения области.

Этим же постановлением Министерство здравоохранения Саратовской области было уполномочено выступать от имени Правительства области страхователем для неработающего населения области, но с 01.01.2008.

Между тем, на момент проведения конкурса Министерство здравоохранения Саратовской области выступало в качестве страхователя для неработающего населения на основании Постановления Правительства Саратовской области от 19.01.2006 № 12-П.

Согласно ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О размещении заказов ...» (в редакции, действовавшей на момент проведения конкурса) государственными заказчиками, муниципальными заказчиками могут выступать соответственно государственные органы, государственные внебюджетные фонды, органы местного самоуправления, а также бюджетные учреждения, иные получатели средств федерального бюджета и уполномоченные органами государственной вла

субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления на размещение заказов бюджетные учреждения, иные получатели средств бюджет субъектов Российской Федерации или местных бюджетов при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджет средств и внебюджетных источников финансирования.

Как было указано выше, заказчиком рассматриваемого конкурса являлось Правительство Саратовской области в лице ТФОМС Саратовской области.

Между тем, требования ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О защите конкуренции», не устанавливают обязанности ТФОМС проводить открытые конкурсы/аукционы по отбору страховых медицинских организаций на право заключения договоров обязательного медицинского страхования неработающего населения. Кроме того, ст. 2 Закона Российской Федерации от 28.06.1991 № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» определяет что страхователями при обязательном медицинском страховании являются органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации - для неработающего населения.

ТФОМС Саратовской области не является органом исполнительной власти Саратовской области, следовательно, он не может являться заказчик рассматриваемого конкурса.

Комиссия не может согласиться с доводом ТФОМС Саратовской области о том, что фонд при проведении рассматриваемого конкурса являлся уполномоченным органом на размещение заказа по следующим основаниям.

В соответствии с ч. 2 ст. 4 Федерального закона «О размещении заказов...» (в редакции, действовавшей на момент проведения конкурса) в случае, если созданы федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления уполномоченные на осуществление функций по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков (далее также - уполномоченный орган) указанные уполномоченные органы осуществляют функции по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков, определенные решения о создании соответствующего уполномоченного органа, за исключением подписания государственных или муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд. При этом государственные или муниципальные контракты подписываются государственными или муниципальными заказчиками. Порядок взаимодействия уполномоченного органа и государственных или муниципальных заказчиков должен устанавливаться решением о создании такого уполномоченного органа.

ТФОМС Саратовской области не является специально созданным органом исполнительной власти Саратовской области, уполномоченным осуществление функций по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков. Никакого специального решения о его создании для данных целей Правительство Саратовской области не принимало.

Напротив, согласно Положению о территориальном фонде обязательного медицинского страхования, утвержденному постановлением Верховного совета Российской Федерации от 24.02.1993 N 4543-1, основными функциями территориального фонда являются аккумуляция финансовых средств Территориального фонда на обязательное медицинское страхование граждан и осуществление финансирования обязательного медицинского страхования, проведение страховыми медицинскими организациями, имеющими соответствующие лицензии, заключившими договоры обязательного медицинского страхования.

Таким образом, ТФОМС Саратовской области в рассматриваемом случае не являлся и не мог являться уполномоченным органом на размещение заказа в понимании Федерального закона «О размещении заказов...».

При этом Правительством Саратовской области не был разработан и утвержден Порядок взаимодействия уполномоченного органа и государственных или муниципальных заказчиков при проведении рассматриваемого конкурса. Данное обстоятельство привело, в частности, к тому, что конкурсная документация в данном случае была утверждена не Правительством Саратовской области (заказчиком конкурса), а Министерством здравоохранения Саратовской области не выступавшим в качестве заказчика при проведении конкурса. По этой же причине государственные контракты № 1/728, № 2/729, № 3/730 и № 4/731 по итогам проведенного конкурса были заключены не Правительством Саратовской области (заказчиком конкурса), а Министерством здравоохранения Саратовской области.

Таким образом, вследствие ненадлежащего исполнения Правительством Саратовской области своих полномочий в сфере организации обязательного медицинского страхования неработающего населения (отсутствие при проведении открытого конкурса по выбору страховых медицинских организаций и оказания услуг по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения Саратовской области в 2008-2010 годах четкого определения заказчика уполномоченного органа, отсутствие четкого разделения полномочий между ними, отсутствие разработанного и утвержденного Порядка взаимодействия уполномоченного органа и государственных или муниципальных заказчиков при проведении рассматриваемого конкурса) привело к указанным выше нарушениям ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О защите конкуренции» Правительством Саратовской области и Министерством здравоохранения Саратовской области выразившимся в заключении договоров обязательного медицинского страхования области со страховыми медицинскими организациями, отобранными с нарушением положений Федерального закона «О размещении заказов...».

Между тем, Комиссия считает, что в рассматриваемом случае нецелесообразно выдавать предписание о проведении нового конкурса по отбору страховых медицинских организаций для оказания услуг по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения Саратовской области поскольку срок действия рассматриваемых государственных контрактов истекает 31.12.2010. После истечения срока их действия Правительство Саратовской области в любом случае будет обязано проводить новый конкурс обязательного медицинского страхования области на 2011 год в соответствии с требованиями ст. 18 Федерального закона «О защите конкуренции». Кроме того, процесс переоформления полисов обязательного медицинского страхования граждан займет длительный период времени и приведет к нарушению конституционного права неработающих граждан на получение бесплатной медицинской помощи. По этим же причинам Комиссия считает необходимым обращаться в суд с иском о признании рассматриваемого конкурса и заключенных по его результатам государственных контрактов недействительными на основании ч. 2 ст. 18 Федерального закона.

В ходе рассмотрения дела № 2-09/03 представитель прокуратуры Саратовской области также заявил, что, с учетом специфики рассматриваемых правоотношений, более справедливым будет проведение конкурса по отбору страховых медицинских организаций для оказания услуг по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения Саратовской области в 2011 году.

Между тем, по мнению Комиссии, отсутствие четкой регламентации и регулирования проведения подобных конкурсов со стороны Правительства Саратовской области как органа, уполномоченного решать вопросы организации обязательного медицинского страхования неработающего населения территории Саратовской области, и в дальнейшем может повлечь проведение конкурсов с нарушением действующего законодательства. Принят Правительством Саратовской области постановление № 335-П от 09.10.2007 «Вопросы обязательного медицинского страхования неработающего населения области» не регулирует должным образом рассматриваемые правоотношения.

В связи с этим Комиссия считает необходимым выдать Правительству Саратовской области предписание об изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство.

Исходя из вышеизложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2012 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Министерство здравоохранения Саратовской области (410012, г. Саратов, ул. Железнодорожная, д. 72) и Правительство Саратовской области (410042, г. Саратов, ул. Московская, д. 72) нарушившими ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Выдать Правительству Саратовской области предписание об изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство, а именно:
 - 2.1. Правительству Саратовской области в срок до 31.08.2010 внести изменения в постановление Правительства Саратовской области № 335-П от 09.10.2007 «Вопросы обязательного медицинского страхования неработающего населения области», определив органы исполнительной власти Саратовской области уполномоченные на проведение отбора страховых медицинских организаций для оказания услуг обязательного медицинского страхования неработающего населения Саратовской области, строго в соответствии со ст. 18 Федерального закона «О защите конкуренции».
 - 2.2. О выполнении настоящего предписания сообщить в Саратовское УФАС России в срок до 10.09.2010.

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частью 2 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации административных правонарушений установлена административная ответственность.

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

Председатель Комиссии <...>

Члены Комиссии: <...>

<...>

<...>

ПРЕДПИСАНИЕ № 2-10/03
об изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство

22 апреля 2010 года

г. Саратов

Комиссия Саратовского УФАС России по рассмотрению дела № 2-10/03 о нарушении антимонопольного законодательства на рынке банковских услуг (далее – Комиссия) в составе:

1. <...> - **руководитель управления, Председатель Комиссии;**
2. <...> - **заместителя руководителя управления, член Комиссии;**
3. <...> - **начальник отдела, член Комиссии;**
4. <...> - **старший государственный инспектор, член Комиссии,**

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 22 апреля 2010 года по делу № 2-10/03 о нарушении Министерством здравоохранения Саратовской области (410012, г. Саратов, ул. Железнодорожная, д. 72) и Правительством Саратовской области (410042, г. Саратов, ул. Московская, д. 72) части 1 статьи 18 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Правительству Саратовской области в срок до 31.08.2010 внести изменения в постановление Правительства Саратовской области № 335-П от 09.10.21 ««Вопросы обязательного медицинского страхования неработающего населения области», определив органы исполнительной власти Саратовской области уполномоченные на проведение отбора страховых медицинских организаций для оказания услуг обязательного медицинского страхования неработающего населения Саратовской области, строго в соответствии со ст. 18 Федерального закона «О защите конкуренции».

2. О выполнении настоящего предписания сообщить в Саратовское УФАС России в срок до 10.09.2010.

Председатель Комиссии: <...>

Члены Комиссии: <...>

<...>

<...>

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

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

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