ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА
УПРАВЛЕНИЕ ПО УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Советская ул.д.8, г. Ульяновск 432970 ГСП, тел. 41-32-03
www.fas.uln.ru, to73@fas.gov.ru

Исх. от 20.07.2010 №

РЕШЕНИЕ

ДЕЛО № 6427/04-2010
г. Ульяновск

Резолютивная часть решения оглашена 06.07.2010
В полном объеме решение изготовлено 20.07.2010

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

председатель - зам. руководителя управления П.Г. Юдин,
члены - начальник отдела М.С. Степанова;
- специалист - эксперт Т.П. Лагутина;

рассмотрев дело № 6427/04-2010 по признакам нарушения Министерством здравоохранения Ульяновской области (г. Ульяновск, ул. Кузнецова, 18а) части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции " (далее – закон «О защите конкуренции»),

УСТАНОВИЛА:

В Ульяновское УФАС России поступило обращение Прокуратуры Ульяновской области (вх. от 22.03.2010) на действия Министерства здравоохранения Ульяновской области (далее - Министерство) по наделению ООО «Ульяновск-Фарм» государственными полномочиями, закрепленными за государственными органами статьей 4.1. Федерального закона о 17.07.1999 №178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее – Закон о соцпомощи).
На основании указанного обращения управлением было возбуждено дело по признакам нарушения Министерством здравоохранения Ульяновской области части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции", что выразилось в наделении ООО «Ульяновск-Фарм» государственными полномочиями по:
- организация и проведение мониторинга состояния обеспечения лекарственными средствами отдельных категорий граждан,
- организация учета и хранения льготных рецептов,
- ведение отдельного учета рецептов, по которым не был осуществлен отпуск продукции в момент обращения гражданина,
- сбор данных из аптечных учреждении по рецептам, находящимся на отсроченном обеспечении и предоставление информации в Министерство здравоохранения по количеству и ассортименту,
- установка и сопровождение ПТО в ЛПУ, пунктах отпуска, Министерстве здравоохранения, обеспечивающее выписку рецептов в ЛПУ, персонифицированный учет отпуска лекарственных средств в аптечных учреждениях, взаимосвязь в режиме текущего времени.
На заседании Комиссии 03.06.2010 представители Министерства факт нарушения не признали. Пояснили, что ООО «Ульяновск-Фарм» оказывает Министерству услуги по заключенному государственному контракту. Организация мониторинга обусловлена необходимостью знать потребность в лекарственных средствах. Отсутствие взаимодействия повлечет невозможность получения информации о потребностях. Функции учета потребности в лекарственных средствах невозможно передать небольшой организации. Свои функции Министерство реализовало путем выставления на аукцион данных услуг.
Предметом договора является прием Складом (ООО «Ульяновск-Фарм») лекарственных средств, закупленных фондом медицинского страхования, их хранение на Складе и обеспечение данными лекарственными средствами пунктов отпуска по Ульяновской области.
Организация хранения осуществляется путем заключения договоров между Складом и пунктами отпуска. Непосредственно перед реализацией лекарственные средства хранятся в пунктах отпуска.
Закрепление определенных лечебных учреждений за определенными пунктами отпуска осуществляется приказом Министерства здравоохранения.
С выписанным рецептом гражданин приходит в пункт отпуска, в котором ему выдается л/с бесплатно. Один экземпляр рецепта остается в Пункте отпуска. Корешок отдается покупателю.
В случае если лекарственное средство на складе пункта отпуска отсутствует, оно направляет в ООО «Ульяновск-Фарм» заявку о необходимости поставки данного лекарственного средства в пункт отпуска.
Пояснили, что пункты отпуска осуществляют инвентаризацию у себя следующим путем: прекращают реализацию препаратов, снимают со склада информацию об остатках и направляют информацию в ООО «Ульяновск-Фарм» и Министерство, а общество направляет сводную информацию в Министерство. Информация представляется в Министерство за подписью пункта отпуска. Инвентаризация осуществляется 2 раза в год.
Сбор данных осуществляется Обществом, поскольку по контракту оно ответственно перед Министерством за получение данных. Во исполнение контракта общество должно заключить договоры с пунктами отпуска.
Мониторинг – сбор данных, которые Министерству необходимы в какой-то определенный момент. Информация представляется на основании приказа Министерства от 05.02.2010 №27, в котором указано, какая информация предоставляется в Общество пунктами отпуска еженедельно, а также предусмотрена обязанность Общества представлять данную информацию в Министерство. Пояснил, что аналогичные приказы издаются ежегодно. В настоящий момент контракт от 31.12.2008 прекратил свое действие, но действует контракт на 2010 год, предмет которого аналогичен.
Кроме того, у Министерства может возникнуть необходимость в получении иной информации. В таком случае направляется запрос в ООО «Ульяновск-Фарм», а общество осуществляет сбор данных с пунктов отпуска. Общество собирает первичные данные, и в Министерство предоставляет сводные данные.
Сведения представляются в Министерство в печатном варианте. Невозможность сбора и обобщения информации непосредственно сотрудниками ограничена штатом Министерства.

По итогам месяца ООО «Ульяновск-Фарм» предоставляется акт о выполненных работах. Почему в пункте 2.7 муниципального контракта указано, что представляется счет, пояснить не смог.
Поскольку лекарственные средства отпускаются бесплатно, то в счете – фактуре, предоставляемой по итогам месяца, выставляется счет только за услуги Общества по отпущенным медикаментам. В пункте 1.1 контракта указан предмет договора, из которого следует, что будут оказаны данные услуги. В рамках осуществления полномочий, предусмотренных статьей 4.1 закона №178-ФЗ, Министерство осуществляет также контроль за осуществлением государственного контракта, собирает заявки от лечебных учреждений о необходимых лекарственных средствах, исполняет функцию по обеспечению финансирования обеспечения населения указанными лекарственными средствами.
По вопросам, связанным с программным обеспечением, пояснил, что Министерство разрабатывало только техническое задание, программное обеспечение установлено во всех пунктах отпуска, Обществе и Министерстве.
Представители ООО «Ульяновск-Фарм» пояснили, что услуга оказывается на основании государственного контракта, который заключен в соответствии с законом. Пояснил, что общество имеет около 20 пунктов отпуска (количество незначительно колеблется от года в год). Общество заключает свои договоры с организациями, имеющими пункты отпуска лекарственных средств. Порядок взаимодействия с пунктами отпуска следующий: товары получаются, отгружаются на склад предприятия, составляется отчет для Министерства, далее заключаются договоры с организациями - пунктами-отпуска, отгружается необходимое количество лекарственных средств в соответствии с указаниями Министерства по накладной перемещения.
Договоры с пунктами отпуска оплачивает общество - за услуги по отпуску и хранению лекарственных средств.
Не было ни одного случая, чтобы пункт отпуска отказался представить информацию.
Программное обеспечение разработано головным офисом ООО «БИОТЭК».

Рассмотрев представленные материалы дела и заслушав пояснения представителей Министерства здравоохранения Ульяновской области и ООО «Ульяновск-Фарм», Комиссия приходит к выводу о наличии в действиях Министерства здравоохранения Ульяновской области нарушения части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (наделение функциями и правами органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по:
- организации и проведению мониторинга состояния обеспечения лекарственными средствами отдельных категорий граждан,
- организации учета и хранения льготных рецептов,
- ведению отдельного учета рецептов, по которым не был осуществлен отпуск продукции в момент обращения гражданина,
- сбору данных из аптечных учреждении по рецептам, находящимся на отсроченном обеспечении и предоставление информации в Министерство здравоохранения по количеству и ассортименту),
- обеспечению наличия необходимого полного ассортимента продукции (согласно заявке) на территории Ульяновской области (на складе и в аптечных учреждениях).
При этом Комиссия учитывает следующее.
В соответствии с частью 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещается наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов исполнительной власти субъекта, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.
Согласно статье 4.1. Закона о соцпомощи к полномочиям Российской Федерации в области оказания государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, относятся следующие полномочия по организации обеспечения граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, и не отказавшихся от получения социальной услуги, предусмотренной пунктом 1 части 1 статьи 6.2 настоящего Федерального закона (далее – граждане), лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов, в частности:
1) организация размещения заказов на поставки лекарственных средств, изделий медицинского назначения, а также специализированных продуктов лечебного питания для детей-инвалидов;
2) заключение по итогам размещения государственных заказов на поставки лекарственных средств, изделий медицинского назначения, а также специализированных продуктов лечебного питания для детей-инвалидов соответствующих государственных контрактов;
3) организация обеспечения населения лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов, закупленными по государственным контрактам.
Данная редакция статьи вступила в силу с 28.12.2009.
С 22.10.2007 по 27.12.2009 действовала следующая редакция пункта 3): - организация обеспечения населения лекарственными средствами, закупленными по государственным контрактам.
На территории Ульяновской области уполномоченным органом, осуществляющим функции по реализации государственной политики в сфере здравоохранения Ульяновской области, а также контроль деятельности находящихся в его ведении учреждений является Министерство здравоохранения Ульяновской области в соответствии с Положением о Министерстве здравоохранения Ульяновской области, утвержденному постановлением Правительства Ульяновской области от 15 апреля 2010 г. N 128-П (далее также – Министерство).
Согласно заключенному государственному контракту №736 от 31.12.2008 заказчик (Министерство здравоохранения Ульяновской области) поручает, а склад (ООО «Ульяновск-Фарм») принимает на себя обязательства по обеспечению лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами питания населения Ульяновской области, имеющего право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг в соответствии с Федеральным законом от 17.07.1999г. №178-ФЗ, в 2009 году.
Организация и проведение мониторинга состояния обеспечения лекарственными средствами отдельных категорий граждан предусмотрена пунктом 2.6 государственного контракта, организация учета и хранения льготных рецептов - в п.2.8 контракта, ведение отдельного учета рецептов, по которым не был осуществлен отпуск продукции в момент обращения гражданина – в п.2.9. контракта, сбор данных из аптечных учреждении по рецептам, находящимся на отсроченном обеспечении и предоставление информации в Министерство здравоохранения по количеству и ассортименту – в п.2.10 контракта, установка и сопровождение ПТО в ЛПУ, пунктах отпуска, Министерстве здравоохранения, обеспечивающее выписку рецептов в ЛПУ, персонифицированный учет отпуска лекарственных средств в аптечных учреждениях, взаимосвязь в режиме текущего времени – в п. 2.11.
Кроме того, данным контрактом закреплено, что ООО «Ульяновск-Фарм» организует и проводит инвентаризацию лекарственных средств на складе и в аптечных предприятиях (п.2.6 контракта).
Согласно перечню аптечных учреждений (пунктов отпуска) – участников программы ОНЛС - на территории Ульяновской области расположено 114 пунктов отпуска, из них 94 пункта отпуска принадлежит юридическим лицам, с которыми ООО «Ульяновск-Фарм» заключает договоры во исполнение данного государственного контракта.
В соответствии с пунктом 2.7 контракта ежемесячно ООО «Ульяновск-Фарм» представляет Министерству здравоохранения Ульяновской области:
- счет на возмещение суммы за отпущенные лекарственные соглашения отдельным категориям граждан;

- счет-фактуру за отпущенные лекарственные средства отдельным категориям граждан;
- реестр рецептов лекарственных средств, отпущенных при оказании дополнительной бесплатной медицинской помощи отдельным категориям граждан;
-акт оказанных услуг по обязательствам государственного контракта.
Во исполнение данного контракта ООО Ульяновск-Фарм» заключило договоры с пунктами отпуска, согласно которым ООО «Ульяновск-Фарм» поручает, а пункт отпуска обязуется осуществить прием, хранение, учет и бесплатный отпуск лекарственных средств, изделий медицинского назначения, а также специализированных продуктов питания в соответствии с проведенным открытым конкурсом.
Пунктом 2.11. договора предусматривается обязанность пункта отпуска обеспечивать свободный доступ представителям ООО «Ульяновск-Фарм» и уполномоченных ею лиц при проведении инвентаризации, а также при осуществлении контроля за соблюдением условий хранения, обеспечением сохранности, отпуском ЛС, принадлежащих ООО «Ульяновск-Фарм», при проведении иных проверок выполнения пунктом отпуска условий данного договора.
Пунктом 2.13. договора предусматривается обязанность пункта отпуска обеспечивать сведение персонифицированной базы данных обслуженных рецептов и отпущенных по ним ЛС, ведение реестра отложенных рецептов.
Пунктом 2.14. договора предусматривается обязанность пункта предоставлять в ООО «Ульяновск-Фарм» следующую отчетность: - сведения о своих структурных подразделениях, производящих отпуск ЛС льготникам; - реестр рецептов (по количеству и ассортименту), находящихся на отсроченном обслуживании (ежемесячно); - акт хранения рецептов (ежемесячно); - реестр учета отпуска изделий медицинского назначения, предназначенных для применения лекарственных средств (ежемесячно). Указанные документы предоставляются в соответствии с приложениями к договору.
ООО «Ульяновск-Фарм» в соответствии с данными договорами имеет право осуществлять в любое время с уведомлением инвентаризацию товарных остатков ЛС, требовать от пункта отпуска любого документа, который пункт отпуска обязан предоставлять уполномоченным ООО «Ульяновск-Фарм» лицам в рамках данного договора.
Распоряжением Министерства здравоохранения Ульяновской области от 02.03.2009 №63 руководителям аптечных организаций, осуществляющих отпуск лекарственных средств по бесплатным и льготным рецептам отдельным категориям граждан Ульяновской области указано предоставлять информацию об обеспечении лекарственными средствами отдельных категорий граждан, в рамках реализации программы ОНЛС в ООО «БИОТЭК-Ульяновск» (в настоящее время - ООО «Ульяновск-Фарм») еженедельно по средам в соответствии с приложением к данному распоряжению; генеральному директору ООО «БИОТЭК-Ульяновск» предоставлять в Министерство здравоохранения Ульяновской области мониторинг по обеспечению необходимыми лекарственными средствами отдельных категорий граждан в целом по области еженедельно по средам в соответствии с приложением; - реестр рецептов, принятых пунктами отпуска лекарственных средств на отсроченное обеспечение (дефектура) еженедельно по средам в соответствии с приложением; - оперативные данные по обеспечению необходимыми лекарственными средствами – еженедельно по средам в соответствии с приложением; - анализ исполнения заявки на лекарственные средства по программе ОНЛС для обеспечения граждан Ульяновской области – не позднее трех дней в соответствии с приложением.
В 2010 году система обеспечения лекарственными средствами отдельных категорий граждан Ульяновской области организована аналогично. Победителем аукциона с идентичным лотом, проведенного 16.12.2009, является ООО «Ульяновск-Фарм», которое заключает аналогичные договоры с пунктами отпуска.
Из представленных инвентаризационных описей следует, что каждый пункт отпуска составляет ее за подписью руководителя и главного бухгалтера, и сдает в ООО «Ульяновск-Фарм».
Таким образом, Министерство здравоохранения Ульяновской области передало ООО «Ульяновск-Фарм» свои полномочия, поскольку организация системы обеспечения населения лекарственными средствами, закупленными по государственным контрактам в полном объеме реализуется обществом, общество получило полномочия по контролю над пунктами отпуска за соблюдением условий хранения, обеспечением сохранности, отпуском ЛС, закупленных Министерством по государственным контрактам. Представители ООО «Ульяновск-Фарм» на заседании комиссии пояснили, что при непредставлении информации к пунктам отпуска будут применяться административные меры. Кроме того, распоряжениями Министерство передало полномочия по сбору отчетности ООО «Ульяновск-Фарм». Установлено, что в Министерство поступает аккумулированная в ООО «Ульяновск-Фарм» информация.
Министерство здравоохранения осуществляет в рамках реализации данного полномочия, фактически, размещение заказа на закупку данных услуг, а организацию, реализацию и контроль за реализацией – ООО «Ульяновск-Фарм».
В соответствии с пунктом 2.14 государственного контракта ООО «Ульяновск-Фарм» обязано обеспечить наличие необходимого полного ассортимента продукции (согласно заявке) на территории Ульяновской области (на складе и в аптечных учреждениях). При этом, как указано выше, в соответствии с пунктом 2.7 контракта ежемесячно ООО «Ульяновск-Фарм» представляет Министерству здравоохранения Ульяновской области счет на возмещение суммы за отпущенные лекарственные средства отдельным категориям граждан и счет-фактуру за отпущенные лекарственные средства отдельным категориям граждан. Таким образом, данный государственный контракт, фактически, предоставляет возможность ООО «Ульяновск-Фарм» при отсутствии на Складе необходимых лекарственных средств их приобретение, при том, что лекарственные средства, реализуемые по данной программе, должны быть приобретены за счет средств бюджета государственным заказчиком.
В соответствии с частью 9 статьи 4.1 Закона о соцпомощи высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) самостоятельно организует деятельность по осуществлению переданных полномочий в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами, предусмотренными частью 7 настоящей статьи.
Установлено, что на территории Ульяновской области отсутствует акт высшего исполнительного органа государственной власти Ульяновской области, которым регламентирована деятельность по осуществлению переданных полномочий по организации обеспечения населения лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов, закупленными по государственным контрактам.
Соответственно, Министерство самостоятельно установило порядок организации обеспечения населения лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов, закупленными по государственным контрактам, превысив свои полномочия.
Кроме того, услуги по установке и сопровождению ПТО в ЛПУ, пунктах отпуска, Министерстве здравоохранения не связаны технологически с услугами по организации и проведению мониторинга состояния обеспечения лекарственными средствами отдельных категорий граждан, организации учета и хранения льготных рецептов, ведению отдельного учета рецептов, по которым не был осуществлен отпуск продукции в момент обращения гражданина, сбору данных из аптечных учреждении по рецептам, находящимся на отсроченном обеспечении и предоставление информации в Министерство здравоохранения по количеству и ассортименту.
Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции " комиссия,

РЕШИЛА:

1. Признать действия Министерства здравоохранения Ульяновской области, выразившиеся в наделении ООО «Ульяновск-Фарм» функциями и правами органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, нарушением части 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции".
2. Выдать Министерству здравоохранения Ульяновской области предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства

Председатель комиссии П.Г. Юдин

Члены комиссии
М.С. Степанова

Т.П. Лагутина

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

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