

РЕШЕНИЕ

г. Самара

Резолютивная часть решения оглашена «09» сентября 2015 г.

В полном объеме решение изготовлено «22» сентября 2015 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Самарской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, в составе: заместителя руководителя Управления Клинковой Ю.А., начальника отдела контроля органов власти и торговли Емельяновой С.Н., главного специалиста-эксперта Черняк А.В.,

рассмотрев дело № 38-4832-15/10, возбужденное по признакам нарушения Правительством Самарской области части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», установила:

В Самарское УФАС России поступили заявления от ООО «Медицинский центр «Мегаполис» (вх. № 232 от 21.01.2015), от ООО «Медицинский центр «Оптима» (вх. № 316 от 26.01.2015) и от ООО «Поликлиника Сатура» (вх. № 1455 от 19.03.2015) (далее - Заявители) содержащие сведения о наличии в действиях (бездействии) Правительства Самарской области признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Из содержания заявлений следует, что Правительством Самарской области утвержден перечень медицинских организаций, уполномоченных на выдачу на территории Самарской области документов, подтверждающих отсутствие у иностранного гражданина заболевания наркоманией и инфекционных

заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, а также сертификата об отсутствии у иностранного гражданина заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), для получения патента, подтверждающего право иностранного гражданина на временное осуществление на территории Самарской области трудовой деятельности, а также для переоформления патента.

Заявители не включены в указанный Перечень медицинских организаций, при этом имеют лицензию на осуществление медицинской деятельности по проведению медицинских освидетельствований и медицинских экспертиз на наличие инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа иностранным гражданам и лицам без гражданства выдаче либо аннулированию разрешения на временное проживание, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации.

В соответствии с частью 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.

На основании пункта 1 части 1 статьи 23 и пункта 2 части 2 статьи 39 Закона «О защите конкуренции» приказом руководителя Самарского УФАС России от 17.04.2015 № 117 «О возбуждении дела и создании комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства» в отношении Правительства Самарской области возбуждено дело № 38-4832-15/10 по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

Определением о назначении дела к рассмотрению к участию в рассмотрении дела № 38-4832-15/10 привлечены в качестве заявителя - ООО «МЦ «Мегаполис» (443000, г. Самара, Заводское шоссе, 14); ООО «МЦ «Оптим» (445000, Самарская область, г. Тольятти, ул. Борковская, д. 9); ООО «Поликлиника Сатура» (443011, г. Самара, ул. Ново-Садовая, д. 311); в качестве ответчика – Правительство Самарской области (443006, г. Самара, ул. Молодогвардейская, 210).

Определением об отложении рассмотрения дела № 38-4832-15/10 от 29.05.2015 исх. № 4981/10 к участию в деле, в качестве заинтересованного лица привлечено УФМС России по Самарской области.

Определением об отложении рассмотрения дела № 38-4832-15/10 от 10.08.2015 исх. № 8039/10 к участию в деле в качестве заинтересованных лиц привлечены: ГБУЗ СО «Сызранская городская поликлиника» (ИНН 6325033176 ул. Советская, 17, г. Сызрань, Самарская область, 446001); ООО «Домашний доктор» (ул. Никонова, 7, п. прибрежный, г. Самара, 443902); ООО «Фортуна» (ИНН 6313032107, ул. Гайдара, д. 8, поселок Управленческий, Красноглинский район, г. Самара, 443026); ООО «Радуга» (ул. Республиканская, дом 106 оф. 13, г. Самара, 443051); ООО «МедЭксперт» (ИНН 6316176072, ул. Вольская, д. 89, г. Самара, 443008); ООО «АсокмаМед» (443068 г. Самара, ул. Ново-Садовая 139, секция 5, второй этаж нп № 1).

В ходе рассмотрения дела № 38-4832-15/10 комиссией установлено следующее.

1. Федеральным [законом](#) от 24.11.2014 N 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее - Закон о положении иностранных граждан) внесены изменения, согласно которым, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обязан установить перечень медицинских организаций, уполномоченных на выдачу на территории данного субъекта Российской Федерации документов, подтверждающих отсутствие у данного иностранного гражданина заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, предусмотренных перечнем, утверждаемым уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, а также сертификат об отсутствии у данного иностранного гражданина заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции).

В соответствии со статьей 82 Устава Самарской области, с частью 1 статьи 1 Закона Самарской области от 30.09.2011 N 80-ГД «О Правительстве Самарской области» (далее – Закон № 80-ГД), Правительство Самарской области является высшим исполнительным органом государственной власти Самарской области.

Правительство Самарской области, в соответствии с пунктом 11 статьи 86 Устава Самарской области, осуществляет полномочия, установленные федеральным законодательством.

В соответствии с частью 3 статьи 1 Закона N 80-ГД Правительство Самарской области обеспечивает исполнение [Конституции](#) Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, [Устава](#) Самарской области, законов и иных нормативных правовых актов Самарской области на территории Самарской области.

Статьей 6 Закона N 80-ГД на Правительство Самарской области возложены полномочия по изданию постановлений и распоряжений, обязательных к исполнению на территории Самарской области.

Акты Правительства Самарской области издаются на основании и во исполнение [Конституции](#) Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, [Устава](#) Самарской области и законов Самарской области, нормативных правовых актов Губернатора Самарской области.

Правительством Самарской области, постановлением от 29.12.2014 N 849 "О регулировании отдельных вопросов, связанных с получением иностранными гражданами патентов, подтверждающих право иностранных граждан на временное осуществление на территории Самарской области трудовой деятельности", утвержден [Перечень](#) медицинских организаций, уполномоченных на выдачу на территории Самарской области документов, подтверждающих отсутствие у иностранного гражданина заболевания наркоманией и

инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, а также сертификата об отсутствии у иностранного гражданина заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), для получения патента, подтверждающего право иностранного гражданина на временное осуществление на территории Самарской области трудовой деятельности, а также для переоформления патента (далее – Перечень; Перечень медицинских организаций; Перечень, утвержденный Правительством СО).

2. Свобода предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации гарантирована Конституцией Российской Федерации.

Согласно статье 34 Конституции каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции органами государственной власти субъектов Российской Федерации определены Законом «О защите конкуренции».

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.

В соответствии с частью 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).

Императивно установленный статьей 15 Закона «О защите конкуренции» запрет адресован органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Под конкуренцией в соответствии с Законом «О защите конкуренции» понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

В соответствии с [пунктом 8 статьи 4](#) Закона «О защите конкуренции» под дискриминационными условиями понимаются условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Признаки ограничения конкуренции определены [пунктом 17 статьи 4](#) Закона «О

защите конкуренции». К признакам ограничения конкуренции относятся: 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.

Из изложенного следует, что Закон «О защите конкуренции» устанавливает обязательные требования к актам и действиям органов исполнительной власти Субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 5 части 2 и пунктом 6 части 9 статьи 13.3 Закона о положении иностранных граждан на территории РФ высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обязан установить перечень медицинских организаций, уполномоченных на выдачу на территории данного субъекта Российской Федерации документов, подтверждающих отсутствие у данного иностранного гражданина заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, предусмотренных перечнем, утверждаемым уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, а также сертификат об отсутствии у данного иностранного гражданина заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), необходимых иностранным гражданам в целях получения или переоформления патента.

Статьей 7 Федерального закона от 30.03.1995 N 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» определено, что выдача официального документа о наличии или об отсутствии ВИЧ-инфекции у освидетельствуемого лица осуществляется только медицинскими организациями государственной или муниципальной системы здравоохранения.

Следовательно, круг субъектов, уполномоченных на выдачу иностранному гражданину сертификата об отсутствии у данного иностранного гражданина заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), необходимого для получения или переоформления патента ограничен федеральным законом, и может состоять только из медицинских организаций государственной или муниципальной системы здравоохранения. При этом, указанная норма распространяется исключительно на проведение обследований связанных с диагностикой у гражданина наличия/отсутствия у данного

иностранного гражданина заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции),

Вместе с тем, согласно Федеральному закону от 04 мая 2011 года N 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральному закону от 21.11.2011 N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об основах охраны здоровья), Постановлению Правительства РФ от 16.04.2012 N 291 «О лицензировании медицинской деятельности» медицинская деятельность подлежит обязательному лицензированию.

В соответствии с Законом об основах охраны здоровья под медицинской организацией, понимается - юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, осуществляющее в качестве основного (уставного) вида деятельности медицинскую деятельность на основании лицензии, выданной в порядке, установленном [ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ](#) Российской Федерации. Положения Закона об основах охраны здоровья, регулирующие деятельность медицинских организаций, распространяются на иные юридические лица независимо от организационно-правовой формы, осуществляющие наряду с основной (уставной) деятельностью медицинскую деятельность, и применяются к таким организациям в части, касающейся медицинской деятельности. В целях Закона об основах охраны здоровья к медицинским организациям приравниваются индивидуальные предприниматели, осуществляющие медицинскую деятельность.

Из анализа выше указанных нормативно-правовых актов, а также в соответствии с Приказом Минздрава России от 29.06.2015 № 384н «Об утверждении перечня инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание иностранных граждан и лиц без гражданства, или вида на жительство, или патента, или разрешения на работу в Российской Федерации, а также порядка подтверждения их наличия или отсутствия, а также формы медицинского заключения о наличии (об отсутствии) указанных заболеваний» следует, что подтверждение наличия или отсутствия инфекционных заболеваний осуществляется в рамках медицинского освидетельствования, проводимого в медицинской организации либо иной организации, осуществляющей медицинскую деятельность, оказывающей первичную медико-санитарную помощь, независимо от организационно-правовой формы при наличии лицензии на осуществление медицинской деятельности, предусматривающей соответствующие работы (услуги).

Таким образом, медицинская услуга по проведению освидетельствования иностранного гражданина на наличие или отсутствие заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, в целях получения/переоформления иностранным гражданином патента, может быть оказана медицинской организацией, имеющей соответствующую лицензию, не зависимо от организационно-правовой формы.

Вместе с тем, Правительство Самарской области включило в Перечень всего 12 медицинских организаций, входящих только в государственную систему здравоохранения.

3. В целях выявления случаев недопущения, ограничения или устранения конкуренции в соответствии с [приказом](#) ФАС России от 28.04.2010 N 220 "Об утверждении порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (далее – Приказ ФАС России от 28.04.2010 № 220) антимонопольный орган определяет, в частности, продуктовые и географические границы товарного рынка, состав хозяйствующих субъектов на товарном рынке в качестве продавцов и покупателей, временной интервал исследования товарного рынка.

В соответствии с Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220, процедура выявления товара, не имеющего заменителя, или взаимозаменяемых товаров, обращающихся на одном и том же товарном рынке (далее - определение продуктовых границ товарного рынка), включает:

- предварительное определение товара;
- выявление свойств товара, определяющих выбор приобретателя, и товаров, потенциально являющихся взаимозаменяемыми для данного товара;
- определение взаимозаменяемых товаров.

Постановлением Правительства РФ от 04.10.2012 N 1006 «Об утверждении Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг» (далее – Постановление Правительства РФ от 04.10.2012 № 1006) определен порядок и условия предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг.

Под платными медицинскими услугами, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 04.10.2012 № 1006, понимаются медицинские услуги, предоставляемые на возмездной основе за счет личных средств граждан, средств юридических лиц и иных средств на основании договоров, в том числе договоров добровольного медицинского страхования.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 04.10.2012 № 1006 платные медицинские услуги предоставляются медицинскими организациями на основании [перечня](#) работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность и указанных в лицензии на осуществление медицинской деятельности, выданной в установленном [порядке](#).

Деятельность по медицинскому освидетельствованию на наличие инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа иностранным гражданам и лицам без гражданства в выдаче либо аннулировании разрешения на временное проживание, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации включена в [перечень](#) работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность.

Прохождение медицинского освидетельствования на наличие инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа иностранным гражданам и лицам без гражданства в выдаче либо аннулировании разрешения на временное проживание, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации является обязательным условием для получения или переоформления иностранным гражданином патента.

Данная услуга по функциональному назначению, потребительским свойствам, качественным характеристикам не имеет заменителей.

Учитывая изложенное, продуктовые границы товарного рынка определены как - медицинские услуги по проведению освидетельствования на наличие инфекционных заболеваний иностранных граждан, в целях получения и переоформления иностранным гражданином патента.

В соответствии с Федеральным законом от 04 мая 2011 года N 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральным законом от 21.11.2011 N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Постановлением Правительства РФ от 16.04.2012 N 291 «О лицензировании медицинской деятельности» медицинская деятельность подлежит обязательному лицензированию.

Согласно Закону об основах охраны здоровья под медицинской организацией, понимается - юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, осуществляющее в качестве основного (уставного) вида деятельности медицинскую деятельность на основании лицензии, выданной в порядке, установленном [ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ](#) Российской Федерации.

Таким образом, деятельность по оказанию услуг на рассматриваемом товарном рынке, на территории Самарской области может осуществляться медицинской организацией, имеющей соответствующую лицензию, не зависимо от организационно-правовой формы.

Медицинские организации, осуществляющие медицинскую деятельность по проведению освидетельствования на наличие инфекционных заболеваний иностранных граждан в целях получения или переоформления патента, на основании лицензии, выданной в порядке, установленном [ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ](#) Российской Федерации являются субъектами-конкурентами, осуществляющими свою деятельность на одном товарном рынке.

Определение географических границ товарного рынка - границ территории, на которой приобретатель (приобретатели) приобретает или имеет экономическую, техническую или иную возможность приобрести товар и не имеет такой возможности за ее пределами, производится в соответствии с Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220.

Границы выявленной территории признаются географическими границами рассматриваемого товарного рынка.

Исходя из изложенного, географическими границами товарного рынка «медицинские услуги по проведению освидетельствования на наличие инфекционных заболеваний иностранных граждан, в целях получения и переоформления иностранным гражданином патента», является территория Самарской области в разрезе локальных рынков муниципальных образований на территории которых осуществляют хозяйственную деятельность медицинские организации, имеющие возможность оказывать такой вид медицинских услуг как освидетельствование на наличие инфекционных заболеваний иностранных граждан в целях получения или переоформления патента.

Согласно информации, представленной Территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Самарской области письмом от 10.07.2015 исх. № 1959-07/2015-П на территории Самарской области лицензию на осуществление медицинской деятельности по проведению медицинских освидетельствований на наличие инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа иностранным гражданам и лицам без гражданства в выдаче либо аннулировании разрешения на временное проживание, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации имеет 21 медицинская организация.

Из изложенного следует, что товарный рынок - медицинские услуги по проведению освидетельствования на наличие инфекционных заболеваний иностранных граждан, в целях получения и переоформления иностранным гражданином патента, характеризуется множественностью субъектов, имеющих лицензию на осуществление деятельности по проведению медицинского освидетельствования на наличие инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа иностранным гражданам и лицам без гражданства в выдаче либо аннулировании разрешения на временное проживание, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации в границах субъекта Российской Федерации (региональный рынок).

4. Постановлением Правительства РФ от 16.04.2012 N 291 «О лицензировании медицинской деятельности» установлено, что лицензирование медицинской деятельности медицинских и иных организаций муниципальной и частной систем здравоохранения, подведомственных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляет уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В соответствии с Постановлением Правительства Самарской области от 07.09.2011 N 447 «Об утверждении Перечня государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Самарской области, а также органами местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами Самарской области, и Перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления органами исполнительной власти Самарской области государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг» предоставление государственной услуги «Лицензирование медицинской деятельности» возложено на Министерство здравоохранения Самарской области.

Министерством здравоохранения Самарской области ООО «МЦ «Мегаполис» выдана лицензия № ЛО-63-01-002924 от 05.12.2014 г., ООО «МЦ «Оптима» выдана лицензия № ЛО-63-01-002495 от 18.03.2014 г., ООО «Поликлиника Сатура» выдана лицензия № ЛО-63-01-003041 от 24.02.2015 г., ООО «Регион-С» выдана лицензия № ЛО-63-01-002874 от 05.11.2014 г.

Выданные Министерством здравоохранения Самарской области лицензии, позволяют ООО «МЦ «Мегаполис», ООО «МЦ «Оптима», ООО «Поликлиника

Сатура», ООО «Регион-С» осуществлять медицинскую деятельность, в том числе проводить медицинские осмотры, медицинские освидетельствования и медицинские экспертизы на наличие инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа иностранным гражданам и лицам без гражданства выдаче либо аннулировании разрешения на временное проживание, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации.

Как следует из системного толкования положений пункта 5 части 2 и пункта 6 части 9 статьи 13.3 Закона о положении иностранных граждан, для предоставления платных медицинских услуг по освидетельствованию иностранных граждан на наличие/отсутствие инфекционных заболеваний, и выдаче документов, необходимых иностранным гражданам в целях получения/переоформления патента медицинские организации должны быть включены в Перечень, утверждаемый Правительством Самарской области.

В целях оказания иностранным гражданам платных медицинских услуг, необходимых для получения/переоформления иностранным гражданином патента ООО «МЦ «Оптима» (письмо № 6-39/5 от 22.01.2015), ООО «МЦ «Мегаполис» (письмо исх. №32 от 21.01.2015), ООО «Поликлиника Сатура» (письмо исх. № 9 от 19.03.2015 г.), а также ООО «Регион-С» (письмо исх. № 94 от 03.08.2015) обратились в Правительство Самарской области с просьбой о включении их в Перечень медицинских организаций.

В ответ на обращения ООО «МЦ «Оптима», ООО «МЦ «Мегаполис» Министерством здравоохранения Самарской области по поручению Правительства Самарской области, направлены письма (в ООО «МЦ «Мегаполис» исх. № 30-05/128 от 20.03.2015, в ООО «МЦ «Оптима» исх. № 30-05/129 от 20.03.2015), из которого следует, что, по мнению Правительства, лицензия на осуществление медицинской деятельности, выданная Обществу позволяет наряду с проведением медицинских освидетельствований на наличие инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа иностранным гражданам и лицам без гражданства в выдаче либо аннулировании разрешения на временное проживание, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации, осуществлять деятельность по оказанию различных работ (услуг) в рамках первичной, в том числе доврачебной, врачебной и специализированной, медико-санитарной помощи, а также проведение медицинских экспертиз, медицинских осмотров, иных медицинских освидетельствований. На основании изложенного Правительство сообщило Обществу, что Перечень не лишает Общество возможности по-прежнему проводить медицинские освидетельствования на основании имеющихся лицензий в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства в целях получения ими разрешения на временное проживание, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации в соответствии с действующим законодательством и не препятствует Обществу в реализации права на свободное осуществление предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34 Конституции Российской Федерации), поскольку не устанавливает запретов или ограничений в части осуществления данного вида медицинской деятельности и не создает дискриминационных условий для конкретных хозяйствующих субъектов.

В адрес ООО «Поликлиника Сатура», Министерством здравоохранения Самарской области по поручению Правительства Самарской области направлен ответ (исх. № 30-05/229 от 27.04.2015 г.), содержащий следующую информацию: «Обязанность по установлению перечня медицинских организаций введена Федеральным законом от 24.11.2014 № 57-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который вступил в силу с января 2015 года (за исключением отдельных положений, для которых установлен иной срок вступления их в силу). В этой связи и согласно статье 13.3 Федерального закона (в редакции, действующей с 01.01.2015) соответствующий перечень следовало утвердить до наступления 2015 года актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, то есть Правительства Самарской области. Таким образом у министерства здравоохранения Самарской области отсутствует полномочие по утверждению данного перечня».

Таким образом, из указанных писем следует, что, несмотря на направленные медицинскими организациями, имеющими лицензию на право проведения соответствующих освидетельствований, обращения в Правительство Самарской области о включении их в Перечень, указанные медицинские организации в данный Перечень Правительством Самарской области включены не были. При этом, основания указанные в письмах Министерства здравоохранения Самарской области, не основаны на нормах действующего законодательства. При указанных обстоятельствах безосновательное невключение обратившихся лиц в Перечень медицинских организаций приводит (может привести) к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, а также к созданию дискриминационных условий.

ООО «Регион-С» ответ от Правительства Самарской области, на дату рассмотрения комиссией Самарского УФАС России дела, не получен. При этом, с момента направления Обществом обращения в Правительство Самарской области на момент вынесения решения по настоящему делу прошло более 30 календарных дней. Указанное бездействие также создает необоснованное препятствование осуществлению деятельности для ООО «Регион-С», а также создает дискриминационные условия.

5. На заседании комиссии Самарского УФАС России, Правительством Самарской области представлена оперативная информация Управления Ропотребнадзора по Самарской области о результатах проведенных медицинских освидетельствований иностранных граждан и лиц без гражданства за период 2013- 4 мес. 2015 г.

Рассмотрев данную информацию комиссией Самарского УФАС России установлено, что освидетельствование на наличие/отсутствие инфекционных заболеваний – туберкулез (представляющее опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа иностранным гражданам и лицам без гражданства в выдаче либо аннулировании разрешения на временное проживание, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации) прошли иностранных граждан и лиц без гражданства:

Период	2013 год	2014 год	январь-апрель 2015 г.
Всего	22894	32548	27964
Самара	2741	1758	3893
Тольятти	3657	3767	2727
Сызрань	827	1078	946
Новокуйбышевск	142	272	13
ГБУЗ СО «СМСЧ № 14»	-	-	3271
Центр СПИД	-	-	15865
Сатура	4652	5227	389
Радуга	2917	3760	47
Центр медицинских услуг	-	2856	109
Мегаполис	7958	13830	-
ООО «Оптима»	-	-	-
Регион С	-	-	704

Из указанных данных следует, что объем услуг по освидетельствованию иностранных граждан и лиц без гражданства, оказанных частными медицинскими организациями, не включенными в Перечень медицинских организаций, в январе – апреле 2015 года значительно сократился в сравнении с 2013 и 2014 годами.

Вместе с тем, количество проведенных освидетельствований медицинскими организациями государственной системы здравоохранения, включенными в Перечень существенно увеличилось.

Об увеличении количества проведенных освидетельствований медицинскими организациями государственной системы здравоохранения, включенными в Перечень медицинских организаций, свидетельствует также информация, представленная в Самарское УФАС России, медицинскими организациями, включенными в Перечень.

Проанализировав информацию, представленную медицинскими организациями, включенными в Перечень, комиссией Самарского УФАС России установлено что в 2014 и 2015 годах были оказаны платные медицинские услуги иностранным гражданам в целях получения/переоформления ими патента в следующих объемах:

	2014 год	6 месяцев 2015 года
ГБУЗ « Самарский областной наркологический диспансер» (письмо исх. № 784 от 24.07.2015)	1362	4514
ГБУЗ СО «Тольяттинский наркологический диспансер» (письмо исх. № 743 от 23.07.2015)	3022	8771
ГБУЗ СО «Сызранский наркологический диспансер» (письмо исх. № 838 от 21.07.2015)	1093	1580
ГБУЗ СО «Тольяттинский кожно-венерологический диспансер» (письмо исх. № 485 от 23.07.2015)	2954	5806
ГБУЗ СО «Сызранский кожно-венерологический диспансер» (письмо исх. № 507 от 21.07.2015)	1090	1586

В соответствии с пунктом 7 статьи 4 Закона «О защите конкуренции» конкуренция - соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Из [пункта 8 статьи 4](#) Закона «О защите конкуренции» следует, что дискриминационные условия - это условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Признаки ограничения конкуренции определены [пунктом 17 статьи 4](#) Закона «О защите конкуренции». К признакам ограничения конкуренции относятся: 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.

ООО «Регион-С» в материалы дела № 38-4832-15/10 представлены сведения (материалы), согласно которым Общество для осуществления деятельности по предоставлению иностранным гражданам платных медицинских услуг, направленных на предоставление иностранным гражданам документов, необходимых для получения или переоформления патента, вынуждено заключать договоры на оказание платных медицинских услуг с медицинскими организациями, включенными в Перечень медицинских организаций, что привело к увеличению стоимости медицинской услуги, оказываемой иностранному гражданину в целях получения или переоформления патента.

Представленные ООО «Поликлиника Сатура» прейскуранты цен на медицинское освидетельствование иностранных граждан свидетельствуют об увеличении стоимости данной услуги, в 2014 году стоимость услуги составляла 2600 руб., а в 2015 году – 3000 руб.

Согласно вышеизложенному, Комиссия Самарского УФАС России, приходит к выводу о том, что действия Правительства Самарской области, выразившиеся в

невключении обратившихся в Правительство Самарской области ООО «МЦ «Оптима», ООО «МЦ «Мегаполис», ООО «Поликлиника Сатура», ООО «Регион-С» в [Перечень](#) медицинских организаций, приводят к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектам, создают дискриминационные условия, а также приводят к сокращению числа хозяйствующих субъектов на рынке оказания услуг по проведению освидетельствования на наличие инфекционных заболеваний иностранных граждан, в целях получения и переоформления иностранным гражданином патента, что является одним из признаков ограничения конкуренции, указанных в пункте [17 статьи 4](#) Закона «О защите конкуренции».

6. Письмом от 15.05.2015 г. исх. № 30/1107, представленным в материалы дела № 38-4832-15/10 Правительство Самарской области указало на то, что в действующем законодательстве отсутствуют критерии (параметры) формирования Перечня. Полномочия по их установлению субъектом Российской Федерации также не предусмотрены. В этой связи Правительство Самарской области, руководствуясь императивной нормой, сформировало Перечень в рамках имеющихся дискреционных полномочий и законоположений. Обращения заявителей о включении их в Перечень поступили после его утверждения. Перечень, не лишает Заявителей возможности по-прежнему проводить медицинские освидетельствования на основании имеющихся лицензий.

Вышеизложенный довод Правительства Самарской области, комиссия Самарского УФАС России считает необоснованным по следующим основаниям.

В соответствии с пунктом 5 части 2 и пунктом 6 части 9 статьи 13.3 Закона о положении иностранных граждан для получения патента иностранный гражданин лично или через уполномоченную субъектом Российской Федерации организацию, направляет в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции документ, подтверждающий отсутствие у данного иностранного гражданина заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, предусмотренных перечнем, утверждаемым уполномоченным Правительством Российской Федерации, а также сертификат об отсутствии у данного иностранного гражданина заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции).

При этом, указанные выше документы должны быть выданы медицинской организацией, включенной в перечень медицинских организаций, уполномоченных на выдачу на территории данного субъекта Российской Федерации документов, утверждение которого возложено на высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Предоставление Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов, в соответствии с Федеральным [законом](#) от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», [постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. N 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных

услуг», Федеральным [законом](#) от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», возложено на Федеральную миграционную службу

Приказом ФМС России от 15.01.2015 N 5 утвержден Административный [регламент](#) предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по оформлению и выдаче иностранным гражданам патентов (далее – Административный регламент ФМС).

Административным регламентом ФМС предусмотрено, что для получения патента иностранный гражданин представляет в территориальный орган ФМС России определенный перечень документов, в том числе документы, выданные медицинскими организациями, включенными высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в перечень медицинских организаций, уполномоченных на выдачу на территории данного субъекта Российской Федерации медицинских документов, необходимых для получения и переоформления патента.

Одним из оснований для отказа в приеме заявления и документов, необходимых для предоставления государственной услуги является предоставление документов, не соответствующих требованиям, установленным Административным регламентом ФМС России.

Из изложенного следует, что в случае предоставления иностранным гражданином в целях получения/переоформления патента в УФМС России по Самарской области документов, выданных медицинской организацией, не включенной в Перечень, УФМС России по Самарской области имеет основание для отказа иностранному гражданину в предоставлении государственной услуги.

ООО «Регион-С» на заседании комиссии Самарского УФАС России по рассмотрению дела № 38-4832-15/10, в материалы дела представлены копии заявлений физических лиц, из содержания которых следует, что УФМС по Самарской области не принимает медицинские документы, подготовленные ООО «Регион-С», которое не включено в Перечень медицинских организаций, утвержденный Правительством Самарской области постановлением от 29.12.2014 N 849.

Проанализировав изложенное, комиссия Самарского УФАС России приходит к выводу, что действия Правительства Самарской области, выразившиеся в невключении ООО «МЦ «Оптима», ООО «МЦ «Мегаполис», ООО «Поликлиника Сатура», ООО «Регион-С», обратившихся в Правительство Самарской области, в [Перечень](#) медицинских организаций, установление которого возложено на высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации пунктом 5 часть 2 и пунктом 6 части 9 статьи 13.3 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», приводят или могут привести к необоснованному препятствованию осуществления деятельности хозяйствующими субъектами, а также к созданию дискриминационных условий.

Отсутствие законодательно

закрепленных критериев (параметров) формирования Перечня медицинских услуг, не устанавливает право органа государственной власти субъекта формировать данный перечень в нарушение требований Закона «О защите конкуренции».

Согласно [подпункту «в» пункта 1 статьи 1](#) Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии с принципом верховенства [Конституции](#) Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации.

Свобода предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации гарантирована Конституцией Российской Федерации.

Закон «О защите конкуренции» направлен на обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защиту конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Статьей 15 Закона «О защите конкуренции» установлен запрет адресованный органам, осуществляющим властные функции, в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Из изложенного следует, что деятельность органов государственной власти не должна подавлять экономическую самостоятельность и инициативу граждан и юридических лиц, произвольно ограничивать право каждого на свободное осуществление

предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Одной из форм устранения конкуренции является принятие актов и (или) совершение действий, которые ограничивают самостоятельность хозяйствующих субъектов, создают дискриминационные условия деятельности отдельных хозяйствующих субъектов.

В соответствии с Постановлением Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 N 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов органов власти, [части 1 статьи 15](#) Закона «О защите конкуренции», необходимо учитывать следующее: если антимонопольным органом доказано, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.

Правительством Самарской области не представлены доказательства, а также не приведены ссылки на нормативно-правовые акты, позволяющие осуществлять рассматриваемые комиссией Самарского УФАС России в рамках настоящего дела действия (бездействие), в результате которых создаются препятствия осуществлению деятельности, о также дискриминационные условия для деятельности частных медицинских организаций, на рынке оказания услуг по проведению освидетельствования на наличие инфекционных заболеваний иностранных граждан, в целях получения и переоформления иностранным гражданином патента.

7. С целью изучения мнения медицинских организаций, имеющих лицензию, но не включенных в Перечень медицинских организаций, относительно наличия в действиях (бездействии) Правительства Самарской области, рассматриваемых в рамках дела № 38-4832-15/10, нарушения антимонопольного законодательства, в адрес медицинских организаций направлены анкеты-опросники, в которых предлагалось ответить на ряд вопросов.

В опросе приняли участие медицинские организации, имеющие лицензии на осуществление деятельности по выдаче документов, подтверждающих отсутствие у иностранного гражданина заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, для получения патента, подтверждающего право иностранного гражданина на временное осуществление на территории Самарской области трудовой деятельности, а также для переоформления патента.

Из 100% респондентов:

- на вопрос: «Оказывает ли Ваша медицинская организация деятельность по выдаче документов, подтверждающих отсутствие у иностранного гражданина заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, для получения патента, подтверждающего право иностранного гражданина на временное осуществление на территории Самарской области трудовой деятельности, а также для переоформления патента?», 100% опрошенных ответили «Нет»;

- на вопрос: «Имеет ли Ваша медицинская организация лицензию на осуществление деятельности по выдаче документов, подтверждающих отсутствие у иностранного гражданина заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, для получения патента, подтверждающего право иностранного гражданина на временное осуществление на территории Самарской области трудовой деятельности, а также для переоформления патента?», 100% опрошенных ответили «Да»;

- на вопрос: «Обращалась ли Ваша медицинская организация в адрес Правительства Самарской области по вопросу включения в Перечень медицинских организаций, уполномоченных на выдачу на территории Самарской области документов, подтверждающих отсутствие у иностранного гражданина заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих?», 18,2 % опрошенных ответили «Да»;

- на вопрос: «Результат рассмотрения Правительством Самарской области обращения Вашей медицинской организации по вопросу включения в Перечень медицинских организаций, уполномоченных на выдачу на территории Самарской области документов, подтверждающих отсутствие у иностранного гражданина заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих», 18,2 % опрошенных ответили «Отказано во включении в Перечень медицинских организаций»;

- на вопрос: «Отсутствие Вашей медицинской организации в Перечне медицинских организаций, уполномоченных на выдачу на территории Самарской области документов, подтверждающих отсутствие у иностранного гражданина заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, препятствует осуществлению медицинской деятельности?», 63,3 % опрошенных ответили «Да»;

- на вопрос: «Невключение медицинских организации, имеющих действующую лицензию в Перечень медицинских, уполномоченных на выдачу на территории Самарской области документов, подтверждающих отсутствие у иностранного гражданина заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, приводит к установлению для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары; к созданию дискриминационных условий; к ограничению недопущению, устранению конкуренции?», 72,7 % опрошенных ответили «Да».

Указанные выше результаты опроса свидетельствует о том, что невключение обратившихся в Правительство Самарской области медицинских организаций, имеющих лицензии на осуществление соответствующей медицинской деятельности приводит или могут привести к необоснованному препятствованию

осуществления деятельности хозяйствующими субъектами, а также к созданию дискриминационных условий.

Принимая во внимание вышеизложенные обстоятельства, комиссия Самарского УФАС России приходит к выводу о том, что действия (бездействие) Правительства Самарской области, выразившиеся в необоснованном невключении в [Перечень](#) медицинских организаций ООО «МЦ «Оптима», ООО «МЦ «Мегаполис», ООО «Поликлиника Сатура», ООО «Регион-С» приводят или могут привести к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами – медицинскими организациями, имеющими лицензии на осуществление деятельности по выдаче документов, подтверждающих отсутствие у иностранного гражданина заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, для получения патента, подтверждающего право иностранного гражданина на временное осуществление на территории Самарской области трудовой деятельности, а также для переоформления патента, а также к созданию дискриминационных условий и сокращению числа субъектов на рынке оказания данного вида услуг.

Указанные действия (бездействие) приводят к недопущению, устранению, ограничению конкуренции, что является недопустимым в соответствии с пунктами 2 и 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

На момент принятия комиссией Самарского УФАС России решения по делу № 38-4832-15/10 нарушение антимонопольного законодательства Правительством Самарской области не устранено, в связи с чем, комиссией принято решение о необходимости выдачи предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьей 49, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

•

1. Признать в действиях (бездействии) Правительства Самарской области выразившихся в невключении обратившихся в Правительство Самарской области ООО «МЦ «Оптима», ООО «МЦ «Мегаполис», ООО «Поликлиника Сатура», ООО «Регион-С» в [Перечень](#) медицинских организаций, нарушение пунктов 2 и 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», которые приводят или могут привести к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам, а также к созданию дискриминационных условий.

2. Выдать Правительству Самарской области предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, а именно: включить ООО «МЦ «Оптима», ООО «МЦ «Мегаполис», ООО «Поликлиника Сатура», ООО «Регион-С»,

обратившихся в Правительство Самарской области, в [Перечень](#) медицинских организаций.

Председатель комиссии:	Ю.А. Клинова
Члены комиссии:	С.Н. Емельянова
	А.В. Черняк

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