

РЕШЕНИЕ № 34

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в присутствии представителей ОАО «Страховая компания «Согаз-Мед» и ФГУП «Почта России», рассмотрев дело № 8-01/171, возбужденное в отношении ФГУП «Почта России» по признакам нарушения статьи 17 Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю поступило заявление ОАО «Страховая компания «СОГАЗ-Мед» на действия ФГУП «Почта России» в лице УФПС Хабаровского края – филиал ФГУП «Почта России» при проведении конкурса по отбору страховой организации для заключения договора обязательного медицинского страхования работников управления.

Заявитель полагает, что заказчиком при проведении конкурса допущены нарушения антимонопольного законодательства, в части установления в конкурсной документации требований к участникам конкурса, к документам, предоставляемым участниками конкурса в составе конкурсной заявки, не предусмотренных законодательством, установления критериев оценки конкурсных предложений, не позволяющих однозначно установить их смысловое содержание, установления совокупной значимости неценовых критериев оценки заявок на участие в конкурсе, не совпадающей с совокупной значимостью всех оценочных параметров, установления в информационной карте конкурса срока заключения договора, отличного от срока, установленного законодательством, формирование условий договора, заключаемого по результатам конкурса, в отличном от законодательно установленного порядка.

В заседании комиссии представитель заявителя поддержал доводы заявления в полном объеме.

По результатам проведенной Хабаровским УФАС России проведения проверки действий ФГУП «Почта России» в лице УФПС Хабаровского края – филиал ФГУП «Почта России» при проведении названного конкурса, а также при исследовании материалов дела комиссией установлено следующее.

На официальном сайте УФС Хабаровского края – филиал ФГУП «Почта России» размещено извещение о проведении конкурса и конкурсная документация, утвержденная исполняющим обязанности директора филиала 10.03.2009. В последующем в конкурсную документацию внесены ряд изменений.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях», услуги общедоступной почтовой связи отнесены к сферам деятельности субъектов естественных монополий. ФГУП «Почта России» приказом ФСТ от 23.08.2005 № 394-с включено в Реестр субъектов естественных монополий.

В соответствии со статьей 18 Закона о защите конкуренции конкурс проводится в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о размещении заказов) установлен порядок проведения указанных торгов.

Пунктом 7.6 конкурсной документации установлены критерии оценки конкурсных предложений претендентов на заключение договора обязательного медицинского страхования работников заказчика:

- цена договора ОМС,
- количество поликлиник, в которых возможно обеспечение обслуживания застрахованных,
- количество населенных пунктов, в которых возможно обеспечение застрахованных услугами ОМС (г. Амурск, Амурский район, Нанайский район, г. Комсомольск-на-Амуре, г. Чегдомын, Комсомольский район, Верхнебуреинский район, район им. Полины Осипенко, г. Николаевск-на-Амуре, Николаевский район, Тугуро-Чумиканский район, Ульчский район, г. Советская Гавань, Советско-Гаванский район, Ванинский район, п. Переяславка, г. Вяземский, г. Бикин, район им. Лазо, Вяземский район, Бикинский район, г. Хабаровск, Хабаровский район, Аяно-Майский район, Охотский район),
- квалификация участников конкурса (размер оплаченного уставного капитала (не менее ста миллионов рублей), практический опыт работы на страховом рынке в области ОМС (не менее пяти лет), количество клиентов, имеющих широкое покрытие в Дальневосточном Федеральном округе, количество прямых договоров с лечебно-профилактическими учреждениями).

В подпункте 7.7.2.1 пункта 7.7 конкурсной документации приведена таблица значимости неценовых критериев, содержащая описание каждого критерия и весовой коэффициент каждого критерия: - количество поликлиник, в которых обеспечивается «сетевое» обслуживание застрахованных (0,03%), - количество медицинских представителей, способных обеспечить оперативное разрешение возникающих вопросов, организацию и контроль оказания медицинской помощи в регионах (оценивается количество представителей) (0,03%), - количество населенных пунктов, в которых возможно обеспечение обязательного медицинского страхования, из числа перечисленных в пункте 7.6.2.4 (0,04%), - размер оплаченного уставного капитала (не менее ста миллионов рублей) (0,02%), - практический опыт работы на страховом рынке в области добровольного медицинского страхования (не менее пяти лет) (0,02%), - наличие подразделений страховой организации, предоставляющих услуги ОМС работникам заказчика, в регионах, перечисленных в пункте 7.6.3.3 (0,03%), - количество клиентов, имеющих широкое региональное покрытие (0,01%), - количество прямых договоров с лечебно-профилактическими учреждениями (0,01%).

Как установлено частью 2 статьи 28 Закона о размещении заказов оценка и сопоставление заявок на участие в конкурсе осуществляются конкурсной комиссией в целях выявления лучших условий исполнения государственного или муниципального контракта в соответствии с критериями и в порядке, которые установлены конкурсной документацией. Совокупная значимость таких критериев должна составлять сто процентов.

В соответствии с пунктом 7.7 конкурсной документации совокупная значимость ценового критерия составляет 80 %, неценовых 20%. Вместе с тем, установленная значимость неценовых критериев в совокупности составляет 19 %, следовательно, совокупная значимость всех примененных в конкурсе критериев составляет 99%, что противоречит приведенному законоположению. Однако, данное нарушение Закона о размещении заказов не может привести к последствиям, указанным в

части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, так как совокупная значимость критериев оценки заявок на участие в конкурсе в равной мере применима ко всем конкурсным предложениям участников при их оценке.

Среди прочих критериев оценки заявок на участие в конкурсе заказчиком установлены такие критерии как размер оплаченного уставного капитала (не менее ста миллионов рублей), практический опыт работы на страховом рынке в области ОМС (не менее пяти лет). Также, в подпункте 9.2.2 пункта 9.2 части 9 информационной карты конкурса установлена обязанность участника конкурса представить документы, подтверждающие квалификацию такого участника по указанным критериям, а именно: документы, подтверждающие наличие оплаченного уставного капитала не менее ста восьмидесяти миллионов рублей, документы, подтверждающие наличие практического опыта на страховом рынке в области ОМС не менее десяти лет.

Статьей 11 Закона о размещении заказов установлен исчерпывающий перечень требований к участникам конкурса. Частью 4 статьи 11 Закона о размещении заказов установлен запрет на предъявление к участникам конкурса требований, не предусмотренных данной статьей.

Устанавливая требование к минимальному опыту участников конкурса на рынке услуг ОМС не менее пяти лет (не менее десяти лет в соответствии с информационной картой конкурса), заказчик исключил возможность доступа к участию в проводимом конкурсе финансовых организаций, осуществляющих деятельность на рынке страховых услуг менее пяти лет, что привело к ограничению конкуренции таких организаций на рассматриваемом рынке, нарушению статьи 11 Закона о размещении заказов.

Согласно статье 25 Закона Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» минимальный размер уставного капитала страховщика определяется на основе базового размера его уставного капитала, равного 30 миллионам рублей, в связи с чем, установление в конкурсной документации требования к размеру оплаченного уставного капитала участника конкурса не менее ста миллионов рублей (не менее ста восьмидесяти миллионов в соответствии с информационной картой конкурса), ведет к ограничению конкуренции финансовых организаций, уставный капитал которых менее указанного размера, нарушению статьи 11 Закона о размещении заказов.

Частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции установлен запрет на действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении торгов.

Одним из критериев оценки заявок на участие в конкурсе, характеризующих квалификацию участника конкурса, заказчик установил наличие подразделений страховой организации в ряде муниципальных образований Хабаровского края, а также в городах Владивосток, Благовещенск, Южно-Сахалинск.

В соответствии с положением об Управлении федеральной почтовой связи Хабаровского края – филиал федерального государственного унитарного предприятия «Почта России», утвержденным генеральным директором ФГУП «Почта России» 27.11.2003, филиал является обособленным структурным подразделением ФГУП «Почта России», расположен вне места нахождения предприятия и осуществляет часть его функций на территории Хабаровского края.

Согласно статье 9.1 Закона Российской Федерации от 28.06.1991 № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в российской Федерации» (далее – Закон о медицинском страховании) регистрация страхователей при обязательном медицинском страховании осуществляется в территориальных фондах обязательного медицинского страхования.

Территорией страхования в данном случае является Хабаровский край.

В соответствии со статьями 5, 6 Закона о медицинском страховании каждый гражданин, в отношении которого заключен договор медицинского страхования, получает медицинский страховой полис, который имеет силу на всей территории Российской Федерации. Граждане Российской Федерации имеют право на получение медицинской помощи на всей территории Российской Федерации, в том числе за пределами постоянного места жительства.

Пунктом 1.3 Типовых правил обязательного медицинского страхования граждан, утвержденных Федеральным фондом обязательного медицинского страхования 03.10.2003 N 3856/30-3/и, установлено, что гражданам Российской Федерации гарантируются предоставление медицинской помощи и ее оплата через систему обязательного медицинского страхования.

Согласно пункту 4 Инструкции о порядке финансовых расчетов между территориальными фондами обязательного медицинского страхования за медицинскую помощь в объеме базовой программы обязательного медицинского страхования граждан Российской Федерации, оказанную гражданам за пределами территории страхования, утвержденной Приказом Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 23.08.2000 N 70, оплата медицинской помощи в пределах базовой программы обязательного медицинского страхования граждан Российской Федерации, оказанной гражданам за пределами территории страхования, производится по месту оказания медицинской помощи территориальным фондом обязательного медицинского страхования по тарифам, действующим на данной территории на момент оказания медицинской помощи. Возмещение оплаченной суммы осуществляет территориальный фонд обязательного медицинского страхования по месту страхования гражданина.

Из приведенного следует, что медицинская помощь гражданам Российской Федерации в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования оказывается на всей территории Российской Федерации вне зависимости от места страхования гражданина.

В данной связи, оценка конкурсных предложений участников конкурса по количеству подразделений участника расположенных за пределами Хабаровского края (города Владивосток, Благовещенск, Южно-Сахалинск) создает неравные условия участия в конкурсе страховых медицинских организаций, нарушает часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Строкой 8 таблицы значимости неценовых критериев (подпункт 7.7.2.1 пункта 7.7.1 части 7.7 конкурсной документации) в качестве критерия оценки заявок на участие в конкурсе установлено наличие прямых договоров с лечебно-профилактическими учреждениями. В подпункте 9.2.2 пункта 9.2 информационной карты конкурса указано, что участник конкурса должен представить документы, подтверждающие его квалификацию по указанному критерию, при этом заключенных договоров с лечебно-профилактическими учреждениями должно быть не менее двух тысяч по России и не менее 98 по Хабаровскому краю.

Как указывалось выше, медицинский страховой полис имеет силу на всей территории Российской Федерации, граждане Российской Федерации имеют право на получение медицинской помощи на всей территории Российской Федерации, в том числе за пределами постоянного места жительства в установленном законом и иными нормативными правовыми актами порядке. Указанные права гарантированы Конституцией Российской Федерации, нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в области медицинского страхования граждан.

Право граждан на получение медицинской помощи за пределами постоянного места жительства не ставится в зависимость от наличия, либо отсутствия договора, заключенного соответствующей страховой медицинской организацией и лечебно-профилактическим учреждением. Отсутствие такого договора не является основанием отказа гражданину в оказании необходимой медицинской помощи.

Из системного толкования вышеприведенных положений Закона о медицинском страховании следует, что страховая медицинская организация обязана заключать договоры с лечебно-профилактическими учреждениями, расположенными по месту осуществления деятельности страховой медицинской организации (в пределах соответствующего субъекта Российской Федерации). Иное законом не установлено.

При таких обстоятельствах оценка конкурсных предложений участников конкурса по количеству заключенных с лечебно-профилактическими учреждениями, расположенными за пределами Хабаровского края, договоров противоречит положениям законодательства в области медицинского страхования, создает неравные условия участия в конкурсе страховых медицинских организаций, нарушает часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

В заседании комиссии представитель заявителя пояснил, что законодательством не установлено понятие «прямой договор с лечебно-профилактическим учреждением», в связи с чем невозможно установить смысл толкования данного критерия заказчиком.

Вместе с тем, комиссией установлено, что в соответствии с частью 1 статьи 24 Закона о размещении заказов заявитель обратился в адрес заказчика с запросом о разъяснении отдельных положений конкурсной документации (письмо от 23.03.2009 № ГМФ-37-02/32/385/1) в котором отсутствовала просьба разъяснить противоречие приведенного положения конкурсной документации. Запросов о разъяснении значения критерия «наличие прямых договоров с ЛПУ» от других участников конкурса не поступало. Более того, в своей заявке на участие в конкурсе заявитель по данному критерию указал наличие заключенных договоров с лечебно-профилактическими учреждениями, в связи с чем комиссией не может быть принят довод представителя заявителя о неоднозначном толковании рассматриваемого критерия.

Частью 2 статьи 24 Закона о размещении заказов установлена обязанность заказчика в течение одного дня со дня направления разъяснения положений конкурсной документации по запросу участника размещения заказа разместить такое разъяснение на официальном сайте с указанием предмета запроса, но без указания участника размещения заказа, от которого поступил запрос. Материалами дела подтверждается, что такая обязанность заказчиком не соблюдена.

Комиссия не принимает довод представителя заявителя о невозможности сформировать конкурсное предложение по критерию оценки «Количество населенных пунктов, в которых возможно обеспечение обязательного медицинского страхования, из числа перечисленных в пункте 7.6.2.4», а также о создании неравных условий участия в конкурсе страховых медицинских организаций критерием оценки «Наличие подразделений страховой организации, предоставляющих услуги ОМС работников заказчика, в регионах, перечисленных в пункте 7.6.3.3 (да/нет)» по тем основаниям, что статьей 28 Закона о размещении заказов установлено право заказчика определять критерии оценки конкурсных предложений, из числа установленных данной статьей, которые, по его мнению,

позволят заключить договор (контракт) на наиболее выгодных условиях. Указанные критерии не противоречат положениям законодательства и не могут рассматриваться как дискриминационные.

Строкой 7 таблицы значимости неценовых критериев (подпункт 7.7.2.1 пункта 7.7.1 части 7.7 конкурсной документации) в качестве критерия оценки квалификации участников конкурса установлено количество клиентов, имеющих широкое региональное покрытие. В подпункте 9.2.2 пункта 9.2 информационной карты конкурса указано, что участник конкурса должен представить документы, подтверждающие его квалификацию по указанному критерию, при этом, установив требование, что клиентов, имеющих широкое региональное покрытие (с численностью в регионах не менее 500 человек) на обслуживании у страховой медицинской организации должно быть не менее 5, со сроком обслуживания не менее двух лет.

В заседании комиссии представитель ответчика пояснил, что данный критерий подразумевает наличие у страховой медицинской организации разветвленной филиальной сети в субъектах Российской Федерации и представительств по муниципальным образованиям в Хабаровском крае. Необходимость его установления направлена на создание для работников страхователя максимально удобных условий получения медицинской помощи.

Комиссия не может согласиться с указанной позицией, так как из буквального толкования критерия изложенного представителем ответчика не следует.

Устанавливая требование к минимальному количеству корпоративных клиентов, находящихся на обслуживании страховой медицинской организации, а также требование к минимальному сроку нахождения на обслуживании таких клиентов, заказчик ограничил возможность доступа к участию в конкурсе хозяйствующих субъектов, опыт работы которых по тем или иным причинам не связан с оказанием услуг ОМС корпоративным клиентам, что привело к нарушению части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Пунктом 7.5 части 7 информационной карты конкурса к участникам конкурса установлено обязательное требование о наличии сотрудников врачей-экспертов, осуществляющих контроль за качеством и объемом медицинских услуг, предоставляемых застрахованным лицам медицинскими учреждениями в Хабаровском крае, что не соответствует статье 11 Закона о размещении заказов.

Строкой 2 таблицы значимости неценовых критериев (подпункт 7.7.2.1 пункта 7.7.1 части 7.7 конкурсной документации) в качестве критерия оценки квалификации участников конкурса установлено количество медицинских представителей, способных обеспечить оперативное решение возникающих вопросов, организацию и контроль оказания медицинской помощи в регионах.

Вместе с тем, согласно статьям 4, 14, 15 Закона о медицинском страховании страховая медицинская организация обязана контролировать объем, сроки и качество медицинской помощи в соответствии с условиями договора добровольного или обязательного медицинского страхования.

В представленных участниками конкурса заявках по данному критерию сформировано конкурсное предложение и указано количество сотрудников врачей-экспертов, которые осуществляют контроль объема, сроков и качества медицинской помощи, оказанной застрахованному контингенту. Запросов о разъяснении значения указанного критерия от участников конкурса не поступало.

По аналогичным доводам комиссией не принимается позиция заявителя о неоднозначном толковании критерия оценки «количество поликлиник, в которых обеспечивается «сетевое» обслуживание застрахованных» (строка 2 таблицы значимости неценовых критериев (подпункт 7.7.2.1 пункта 7.7.1 части 7.7 конкурсной

документации)) и о невозможности заполнить форму 4 «Форма предложения о качестве услуг», являющейся приложением к конкурсной документации.

Исходя из фактических обстоятельств дела, толкование рассмотренных критериев во взаимосвязи с положениями конкурсной документации не может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, так как Законом о размещении заказов установлено право каждого участника конкурса на получение необходимого объема информации, связанной с применением любых положений конкурсной документации.

Также не может быть принят довод заявителя о нарушении его прав и законных интересов подпунктом 9.2.1 пункта 9.2 части 9 информационной карты конкурса, которым в качестве документа, подтверждающего полномочия лица на осуществление действий от имени участника конкурса, установлена должным образом оформленная доверенность, так как заказчик не вышел за пределы положений подпункта «в» пункта 1 части 3 статьи 25 Закона о размещении заказов, указывающего на допустимый перечень документов, которыми могут быть подтверждены полномочия такого лица.

В ходе рассмотрения дела комиссией установлено, что в нарушение порядка проведения конкурса, установленного главой 2 Закона о размещении заказов, конкурсной комиссией заказчика не соблюдены процедуры вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе, рассмотрения заявок на участие в конкурсе. В нарушение статьей 26, 27 Закона о размещении заказов протоколы, составленные в ходе проведения конкурса не содержат необходимого и допустимого для каждой стадии конкурса объема информации, а также не размещены на официальном сайте заказчика в установленные сроки.

Кроме того, отдельные положения конкурсной документации сформированы с нарушением требований Закона о размещении заказов, а именно. Частью 15 информационной карты конкурса установлен трехдневный срок для заключения договора страхования, со дня размещения на официальном сайте протокола рассмотрения заявок на участие в конкурсе, тогда как в соответствии со статьями 27, 29 Закона о размещении заказов договор (контракт) заключается не ранее чем через десять дней со дня размещения на официальном сайте заказчика протокола рассмотрения заявок на участие в конкурсе, либо протокола оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе. В части 4 проекта договора обязательного медицинского страхования, являющегося составной частью конкурсной документации, установлена ответственность сторон, в том числе страхователя за несвоевременное или неполное перечисление страховых взносов (пункт 4.1). В нарушение части 10 статьи 9 Закона о размещении заказов размер ответственности страховщика за неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение договорных обязательств не установлен.

Вместе с тем, указанные нарушения Закона о размещении заказов не могут рассматриваться в качестве нарушения статьи 17 Закона о защите конкуренции, так как не ведут к последствиям, указанным в данной статье.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 48 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать действия ФГУП «Почта России» в лице УФПС Хабаровского края – филиал ФГУП «Почта России», выразившиеся в установлении в конкурсной документации по отбору страховой организации для заключения договора

обязательного медицинского страхования работников УФПС Хабаровского края требований к минимальному опыту участника конкурса на рынке страховых услуг, размеру оплаченного уставного капитала участника конкурса, наличию подразделений участника конкурса в городах Владивосток, Благовещенск, Южно-Сахалинск, количеству договоров, заключенных участником конкурса с лечебно-профилактическими учреждениями, расположенными за пределами Хабаровского края, количеству корпоративных клиентов, находящихся на обслуживании участника конкурса, сроку обслуживания участником конкурса корпоративных клиентов, нарушением части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

2. Выдать ФГУП «Почта России» предписание о прекращении нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

3. Предложить ФГУП «Почта России» не допускать нарушения положений Законодательства Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд при проведении торгов на основании статьи 18 Закона о защите конкуренции.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

ПРЕДПИСАНИЕ №30

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) на основании своего решения от 12.08.2009 № 34 по делу № 08-01/171 о нарушении ФГУП «Почта России» части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. ФГУП «Почта России» прекратить нарушение части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, с целью чего:

1.1. Отменить результаты конкурса по отбору страховой организации для заключения договора обязательного медицинского страхования работников УФПС Хабаровского края (результаты вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе, рассмотрения заявок на участие в конкурсе), разместив соответствующее информационное сообщение на официальном сайте заказчика, на котором размещены извещение о проведении конкурса и конкурсная документация,

1.2. Провести конкурс по отбору страховой организации для заключения договора обязательного медицинского страхования работников УФПС Хабаровского края.

2. Об исполнении подпункта 1.1. пункта 1 настоящего предписания сообщить в Хабаровское УФАС России в срок до 28 августа 2009 года, с приложением документов, подтверждающих совершение предписанных действий.

Об исполнении подпункта 1.2. пункта 1 настоящего предписания сообщить в Хабаровское УФАС России в срок до 20 октября 2009 года, с приложением извещения о проведении конкурса, конкурсной документации, протоколов, составленных в ходе проведения конкурса, подтверждения размещения указанных документов на официальном сайте заказчика, договора обязательного медицинского страхования.

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