

Министерство здравоохранения
Новгородской области

пл. Победы Софийская, д. 1,
Великий Новгород, 173005

medik@novreg.ru

Исх. № 4467/02 от 09.08.2021

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 6

О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ), КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В связи с наличием в действиях (бездействии) Министерства здравоохранения Новгородской области (место нахождения: пл. Победы-Софийская, д. 1, г. Великий Новгород, 173005) (далее – Министерство) признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного пунктом 8 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), Управление Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области (далее – Новгородское УФАС России) сообщает следующее.

В Новгородское УФАС России (далее – Управление) поступило заявление Общества с ограниченной ответственностью «Поликлиника «Полимедика Новгород Великий» (далее – ООО «Полимедика», Общество) (вх. № 6482 от 02.08.2021) с указанием на возможные признаки нарушения антимонопольного законодательства в действиях (бездействии) Министерства здравоохранения Новгородской области (далее – Министерство).

В ходе рассмотрения заявления Общества установлено следующее.

ООО «Полимедика» включено в реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования (далее – ОМС). В соответствии с Тарифным соглашением в системе обязательного медицинского страхования Новгородской области на 2021 год от 19.01.2021 ООО «Полимедика» наделена объемами оказания медицинской помощи населению в рамках ОМС.

Кроме того, ООО «Полимедика» наравне с другими государственными учреждениями здравоохранения, оказывающими первичную медико-санитарную помощь (далее – ПМСП) населению Новгородской области, является участником Программы государственных гарантий бесплатной медицинской помощи жителям Новгородской области.

Платных услуг ООО «Полимедика» не оказывает. Таким образом, единственным источником финансирования ООО «Полимедика» являются средства Территориального фонда ОМС Новгородской области.

ООО «Полимедика» осуществляет оказание ПМСП прикрепленному населению в соответствии с приказами и клиническими рекомендациями, утвержденными Министерством здравоохранения Российской Федерации. В настоящее время к ООО «Полимедика» прикреплено по заявлениям 24,6 тыс. человек, при этом на территории обслуживания проживает порядка 58 тыс. человек (около четверти населения, проживающего в г. Великий Новгород).

Таким образом, конкурентами ООО «Полимедика» в Новгородской области являются другие медицинские организации, оказывающие ПМСП населению в рамках программы государственных гарантий и имеющие прикрепленное население.

Тарифным соглашением на 2021 год согласно п. 2.1.12 устанавливаются тарифы за единицу объема в связи с проведением отдельных диагностических (лабораторных) исследований, в том числе тестирование на выявление COVID-19, единые для всех участников территориальной Программы государственных гарантий.

Таким образом, подушевой норматив финансирования на прикрепленных лиц не включает расходы на тестирование по выявлению COVID-19.

Согласно представленной Территориальным фондом обязательного медицинского страхования Новгородской области информации (вхд. от 17.06.2021 №5516) тарифы ОМС устанавливаются Тарифным соглашением на соответствующий год. В соответствии с приложением № 24 к Тарифному соглашению от 19.01.2021 стоимость ПЦР-тестирования в системе ОМС единая и составляет 588,67 рублей.

Оплату медицинской помощи по полису ОМС за проведение ПЦР-

исследований получает медицинская организация, проводящая исследование биоматериала, в соответствии с объемами предоставления и финансового обеспечения медицинской помощи.

Медицинские организации, осуществляющие ПЦР-исследования по полисам ОМС, в соответствии с распределенными комиссией объемами на проведения тестирования на выявление COVID-19 на 2021 год: ГОБУЗ «НОКБ», ГОБУЗ «ОКОД», АО «СЗЦДМ», ООО «Волна-Лаб», ОАУЗ «НОКВД» (медицинские организации включенные в схему распределения объемов лабораторных исследований между ПЦР-лабораториями).

Как следует из ответов Территориального фонда обязательного медицинского страхования Новгородской области (вх. от 17.06.2021 №5516) и ООО «АльфоСтрахование – ОМС» (вх. от 17.06.2021 №5510), иные медицинские организации, осуществляющие ПЦР-исследования по полису ОМС, в Новгородской области отсутствуют.

Таким образом ООО «Полимедика», как указано выше, оказывает ПМСП населению Новгородской области в рамках системы ОМС на тех же условиях, что и медицинские организации здравоохранения, подведомственные Министерству.

Рынок оказания первичной медико-санитарной помощи по полису ОМС для прикрепленных граждан является конкурентным, с большим количеством хозяйствующих субъектов. В частности, на данном товарном рынке в территориальных границах Новгородской области действуют государственные областные учреждения здравоохранения и ООО «Полимедика».

Из обращения Общества следует, что после выдачи Управлением предупреждения № 5 от 25.06.2021 в адрес Министерства и исполнения данного предупреждения путем издания приказа Министерства от 25.06.2021 № 530-Д «О признании утратившими силу приказов министерства здравоохранения Новгородской области», которым признан утратившим силу приказ Министерства от 20.11.2020 № 954-Д «О проведении лабораторных обследований для диагностики новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) имеют место следующие обстоятельства.

08.07.2021 Министерство направило в адрес руководителей медицинских организаций, в том числе в адрес Общества, письмо исх. от 08.07.2021 № ЗН-5362-п (далее - Письмо), содержащее информацию о распределении медицинских организаций за ПЦР-лабораториями Новгородской области.

Данным Письмом распределены ПЦР-лаборатории для ряда государственных областных бюджетных учреждений здравоохранения, областного автономного учреждения здравоохранения, а также прочих медицинских организаций.

Таким образом, непосредственно указанные в Письме медицинские организации согласно смысловому содержанию данного письма должны иметь возможность направлять пробы граждан на лабораторные исследования по выделенным квотам по полису ОМС без каких-либо оговорок.

В соответствии с Письмом прочие медицинские организации, в том числе ООО «Полимедика» должны сдавать биологический материал для исследований в лабораторию ГОБУЗ «Новгородская областная клиническая больница» (далее – ГОБУЗ «НОКБ») по согласованию.

Прочие медицинские организации определены за ПЦР-лабораторией ГОБУЗ «НОКБ». При этом, исключительно для прочих медицинских организаций, как усматривается из текста Письма, исследования проводятся «по согласованию».

Для всех иных получателей соответствующих исследований, поименованных в Письме (государственные областные бюджетные учреждения здравоохранения, областное автономное учреждение здравоохранения), данное примечание (оговорка) по тексту отсутствует.

При этом ни Письмом, ни нормативными правовыми актами Министерства не раскрыто понятие вышеуказанного «согласования» и порядок его предоставления.

Вместе с тем, ООО «Полимедика», осуществляющее деятельность по оказанию ПМСП по полису ОМС и имеющее большое количество прикрепленных к данной медицинской организации граждан, отдельно в Письме не поименовано и отнесено к прочим медицинским организациям.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 16 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон № 323-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесена защита прав человека и гражданина в сфере охраны здоровья относится к полномочиям органов, согласно пункту 11 части 1 статьи 16 названного закона, к таковым полномочиям также относится координация деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере охраны здоровья, субъектов государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения на территории субъекта Российской Федерации.

В силу пункта 3.1.1 Положения о министерстве здравоохранения Новгородской области, утвержденного Постановлением Правительства Новгородской области от 21.12.2017 № 455 (далее – Положение о Министерстве), Министерство осуществляет защиту прав человека и гражданина в сфере охраны здоровья, согласно пункту 3.1.13 Положения о Министерстве к полномочиям Министерства отнесена координация

деятельности субъектов государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения на территории Новгородской области.

Таким образом, законодательно предусмотрены полномочия Министерства по координации деятельности субъектов государственной и частной систем здравоохранения на территории субъекта Российской Федерации, осуществлению защиты прав человека и гражданина в сфере охраны здоровья. Письмо издано в рамках исполнения соответствующих полномочий Министерства.

Как следует из обращения ООО «Полимедика», данная медицинская организация, руководствуясь Письмом, обратилась в ГОБУЗ «НОКБ» (письмо ООО «Полимедика исх. от 15.07.2021 № 439) для согласования формы направления и график забора биологического материала для диагностики COVID-19.

ГОБУЗ «НОКБ» письмом исх. от 30.07.2021 № 4715 отказало ООО «Полимедика» в осуществлении приема биологического материала для диагностики в целом в связи с загруженностью лаборатории данной медицинской организации.

Учитывая отсутствие определенности в условиях приема биологического материала для проведения ПЦР-диагностики COVID-19 по согласованию очевидно необеспечение равного доступа к услугам данной диагностики за счет средств ОМС всем организациям, осуществляющим деятельность в рамках ОМС и имеющим прикрепленное население.

Ранее действовавшим Приказом Министерства от 20.11.2020 №954-Д «О проведении лабораторных обследований для диагностики новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (далее Приказ № 954-Д) определены организации, осуществляющие ПЦР-исследования, а также Схема распределения объемов лабораторных исследований между ПЦР-лабораториями, из которой ООО «Полимедика» исключена.

Одновременно пунктом 4 указанного организационно-распорядительного документа организациям частной формы собственности было рекомендовано организовать проведение исследований по согласованию с организациями, уполномоченными на проведение диагностики. При обращении ООО «Полимедика» в ПЦР-лаборатории в проведении лабораторных исследований для диагностики новой коронавирусной инфекции отказано.

Как отмечалось, вышеуказанный приказ был отменен приказом Министерства от 25.06.2021 № 530-Д.

Иных правовых актов Министерством по данному вопросу не издавалось.

Иных действий по данному вопросу, помимо издания и рассылки письма, не

усматривается.

Однако, данное обстоятельство не освобождает Министерство от необходимости создания равных (недискриминационных) условий для деятельности на соответствующем товарном рынке для всех хозяйствующих субъектов, в том числе, медицинских организаций негосударственной формы собственности. Запреты, установленные статьей 15 Закона о защите конкуренции, и в частности пунктом 8 части 1 статьи 15 распространяются как на нормативные правовые акты, так и на действия (бездействие) соответствующих органов власти.

Отсутствие наименования ООО «Полимедика» в Письме наравне с другими областными медицинскими организациями, подведомственными Министерству (отнесение к числу «прочих» медицинских организаций) не позволяет данной медицинской организации проводить весь комплекс диагностических услуг в рамках системы ОМС наравне с медицинскими организациями здравоохранения, поименованными в Письме без оговорок на «согласование».

Вышеизложенное свидетельствует о том, что хозяйствующим субъектам, действующим на одном товарном рынке, уполномоченным органом исполнительной власти не обеспечены равные условия доступа прикрепленных к медицинским организациям граждан к услугам по проведению ПЦР-диагностики COVID-19 за счет средств ОМС.

Указанное обстоятельство вынуждает пациентов, прикрепленных к ООО «Полимедика» в рамках системы ОМС, обращаться за получением услуги по диагностике наличия COVID-19 в медицинские организации здравоохранения, указанные в Письме или получать её на платной основе. Соответственно, организации, имеющие возможность получить услуги по ПЦР-диагностике COVID-19 для своих пациентов становятся более привлекательными для пациентов, получающих медицинскую помощь по системе ОМС, за счет возможности быстрой и своевременной диагностики COVID-19 по полису ОМС, по сравнению с ООО «Полимедика».

В соответствии с пунктом 8 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), дискриминационные условия - 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

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, участвующим в предоставлении

государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещается создание дискриминационных условий (пункт 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции).

ООО «Полимедика» не имеет других источников финансирования, кроме средств ОМС, а закупать ПЦР-диагностику за счет средств ОМС у сторонних организаций законодательно запрещено, так как это является нецелевым использованием средств ОМС.

Таким образом медицинские организации здравоохранения, оказывающие прикрепленным гражданам услуги по полису ОМС, не имеющие возможность получить услуги по ПЦР-диагностике COVID-19 за счет средств ОМС (либо имеющие такую возможность лишь теоретически под неопределенными и неясными условиями согласований), поставлены в неравные условия с иными, указанными в Письме медицинскими организациями здравоохранения, распределенными за ПЦР-лабораториями без каких-либо оговорок.

Вместе с тем, из-за вышеуказанной ситуации могут наступить негативные последствия для медицинских организаций здравоохранения, оказывающих ПМСП по ОМС для прикрепленных граждан, у которых фактически отсутствует возможность получить услугу по ПЦР-диагностике COVID-19 за счет средств ОМС, в том числе для ООО «Полимедика», выражающиеся в отсутствии возможности оказания полноценной и качественной ПСМП для прикрепленного населения.

Несоздание равных (недискриминационных) условий доступа к соответствующим исследованиям для всех организаций, осуществляющих деятельность в рамках ОМС и имеющих прикрепленное население, ограничивает права граждан на получение медицинской помощи и создает конкурентные преимущества для государственных учреждений здравоохранения, подведомственных Министерству, которые имеют возможность направления проб, взятых у прикрепленных граждан для проведения указанных тестов за счет средств ОМС.

В соответствии с пунктом 34 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства», при наличии спора о соответствии статье 15 Закона о защите конкуренции правовых актов, решений, действий (бездействия) антимонопольный орган должен доказать факт недопущения, ограничения, устранения конкуренции либо установить угрозу наступления таких последствий на определенном товарном рынке, в том числе в результате нарушения прав и законных интересов отдельных

участников рынка, создания для них конкурентных преимуществ или препятствий в конкуренции на товарных рынках.

Угроза наступления неблагоприятных последствий для конкуренции в результате принятия правовых актов, совершения действий (бездействия) предполагается и не требует дополнительного доказывания антимонопольным органом в случаях нарушения запретов, прямо сформулированных в частях 1 - 3 статьи 15 Закона, в частности в случаях установления органами публичной власти и иными указанными в данной норме лицами запретов (введения ограничений) в отношении осуществления отдельных видов деятельности или производства определенных видов товаров, установления для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что обеспечение доступа к ПЦР-диагностике COVID-19 за счет средств ОМС для организаций, оказывающих ПМСП в рамках территориальной программы ОМС и имеющих прикрепленных граждан, Министерством должно осуществляться с учетом равенства интересов всех участников рынка ПМСП по полису ОМС для прикрепленных граждан, то есть недискриминационно.

В связи с наличием в вышеуказанных действиях (бездействии) Министерства, выразившихся в создании дискриминационных условий для деятельности медицинских организаций, работающих на рынке ПМСП по полису ОМС для прикрепленных к медицинским организациям граждан, признаков нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, Новгородское УФАС России предупреждает о необходимости прекращения указанных действий (бездействия) и с этой целью:

- в течение 10 дней со дня получения настоящего предупреждения прекратить создание дискриминационных условий, для чего внести изменения и (или) отозвать письмо Министерства исх. от 08.07.2021 № ЗН-5362 либо иным образом (издание нормативного правового акта, иное) в рамках полномочий Министерства урегулировать вопрос по обеспечению равного (недискриминационного) доступа всех медицинских организаций, оказывающих ПМСП по полису ОМС для прикрепленных граждан на территории Новгородской области, к ПЦР-диагностике COVID-19, осуществляемой уполномоченными организациями за счет средств территориальной программы ОМС Новгородской области.

О выполнении предупреждения сообщить в Новгородское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

Руководитель Управления

Государственный советник РФ 1 класса

<...>

Примечание:

В соответствии с частью 7 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции при условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

В соответствии с частью 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.