

19 января 2011 года

г. Нижний Новгород

Резолютивная часть решения оглашена 28 декабря 2010 года

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

- Гребнева Ю.Н. - председателя комиссии, заместителя руководителя управления;
- Григорян Т. Н. - члена комиссии, главного государственного инспектора отдела антимонопольного контроля;
- Камильской Л. А. - члена комиссии, главного государственного инспектора отдела антимонопольного контроля-

с участием в заседаниях комиссии:

представителя ответчика (Министерства здравоохранения Нижегородской области):

- Хлапова А. Л. - консультанта-юриста Министерства здравоохранения Нижегородской области (дов. от 11.01.2010),

представителя заинтересованного лица (ГУЗ НО «Нижегородский областной кожно-венерологический диспансер»):

- Маркова С. И. - юрисконсульта ГУ НО «НОКВД» (дов. от 30.08.2010 г.),

представителя заинтересованного лица (администрации города Нижнего Новгорода):

- Дружковой С. А. - начальника отдела организационно-правового и методического обеспечения Департамента

здравоохранения администрации города Нижнего Новгорода (дов. от 21.12.2009 № 01-368/Д);

представителя заинтересованного лица (МЛПУ «Городская поликлиника № 17»):

- Солодаевой С. В. – главного бухгалтера МЛПУ «Городская поликлиника № 17»),

рассмотрев дело по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»

(далее - Закон о защите конкуренции) в отношении Министерства здравоохранения Нижегородской области,

установила:

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Министерства здравоохранения Нижегородской области в связи с обнаружением следующих фактов.

До 2008 года на территории города Нижнего Новгорода, наряду с прочими хозяйствующими субъектами, услуги дерматолога гражданам оказывались МЛПУ «Городская больница №13» и МЛПУ «Городская поликлиника №17».

Министерством здравоохранения Нижегородской области в адрес Департамента здравоохранения города Нижнего Новгорода направлено указание от 27.03.2008 № 315-06-20/44 «Об изменении сетевых показателей МЛПУ «Городская больница № 13», из которого следовало, что в силу изменений, внесённых в статьи 6, 40 Основ законодательства об охране здоровья граждан, организация оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, противотуберкулёзных, наркологических и других специализированных организациях отнесена к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. На этом основании Министерство здравоохранения Нижегородской области требовало представить изменённое штатное расписание названного муниципального учреждения.

Во исполнение данного указания приказом Департамента здравоохранения города Нижнего Новгорода от 16.06.2009 № 379 исключено оказание стационарной помощи дерматологического профиля в МЛПУ «Городская больница №13».

17 декабря 2008 года на основании приказа № 711 Департамента здравоохранения города Нижнего Новгорода сокращена также должность врача-дерматовенеролога в МЛПУ «Городская поликлиника №17».

Действия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции на каком-либо рынке, запрещены частью 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Одним из признаков ограничения конкуренции является сокращение числа хозяйствующих субъектов, действующих на рынке какого-либо товара.

В рассматриваемом случае сокращение числа хозяйствующих субъектов, действующих в сфере дерматовенерологии, произошло вследствие упомянутых выше указаний со стороны Министерства здравоохранения Нижегородской области, в связи с чем Управлением Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области возбуждено настоящее дело.

На заседании комиссии по рассмотрению дела представители лиц, участвующих в деле, пояснили следующее.

Представитель Министерства здравоохранения Нижегородской области в устных выступлениях и письменных пояснениях сообщил, что специализированная помощь, разновидностью которой является и помощь дерматовенерологического профиля, организуется и финансируется субъектом РФ. Соответственно такие виды помощи оказываются в государственных учреждениях здравоохранения. Информацию об этом в связи с внесением изменений в Основы законодательства об охране здоровья граждан от 22.07.1993 №5487-1 Федеральным законом от 22.08.2004 №122-ФЗ данный орган исполнительной власти субъекта РФ довел до сведения Департамента здравоохранения города Нижнего Новгорода.

Поскольку органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и не подчиняются Министерству здравоохранения Нижегородской области, Департамент здравоохранения города Нижнего Новгорода мог не изменять сетевых показателей муниципальных учреждений здравоохранения на основании указанной информации.

Кроме того, организации различных форм собственности вправе оказывать те или иные медицинские услуги при условии наличия лицензии.

Администрация города Нижнего Новгорода также представила письменные пояснения и направила представителя Департамента здравоохранения Нижнего Новгорода для участия в деле. Согласно изложенной данным лицом точке зрения, Департамент, получив письмо Министерства здравоохранения Нижегородской области от 27.03.2008 г. №315-06-20/44 «Об изменении сетевых показателей МЛПУ «Городская больница №13», должен был исключить оказание стационарной помощи дерматологического профиля из перечня услуг названного учреждения в срок до 02.04.2008. В данном обращении Министерства Нижегородской области (№ 315-06-20/44 от 27.03.2008 «Об изменении сетевых показателей МЛПУ «Городская больница № 13») содержалось указание на то, что дерматовенерологическая служба передана в ведение субъекта РФ, следовательно, требования об исключении такого рода услуг, по мнению представителя Департамента здравоохранения города Нижнего Новгорода, были обязательны в силу вступившего в силу закона.

В дальнейшем, при проверке штатного расписания МЛПУ «Городская больница №17» также была выявлена штатная единица врача-дерматовенеролога, которая была также затем сокращена в целях приведения в соответствие с действующим законодательством порядка оказания медицинской помощи на территории города Нижнего Новгорода. В результате, как пояснил Департамент здравоохранения города Нижнего Новгорода, в ведении муниципалитета остались только вопросы оказания помощи дерматовенерологического профиля детям.

Дополнительно по требованию антимонопольного органа были представлены сведения о том, каким образом организовано оказание дерматовенерологической помощи населению в остальных муниципальных образованиях Нижегородской области (за счёт специализированных подразделений муниципальных учреждений).

В том, что касается источника финансирования оказания бесплатной медицинской помощи, то, по сведениям администрации города Нижнего Новгорода (см. письмо № 15/02-823 от 25.11.2010), в рассматриваемый период формировалось план-задание к муниципальному заказу по объёмам бесплатной помощи гражданам за счёт средств бюджета, куда были включены соответственно МЛПУ «Городская поликлиника №17» и МЛПУ «Городская больница №13» с обозначением направлений деятельности каждого учреждения.

Кроме того, как следует из материалов дела, основанием для направления Министерством письма в адрес Департамента

здравоохранения города Нижнего Новгорода «Об изменении сетевых показателей» явилось обращение руководителя ГУЗ НО «Нижегородский областной кожно-венерологический диспансер» (далее – ГУЗ НО «НОКВД») в адрес органа исполнительной власти субъекта РФ. Содержание данного обращения, как установлено из представленных ГУЗ НО «НОКВД» сведений (а также устных пояснения представителя данного государственного учреждения), сводилось к тому, что МЛПУ «Городская больница №13», организовав приём больных, страдающих заболеваниями кожи и подкожной клетчатки, не оказывает помощи в части, касающейся лечения заболеваний, передающихся половым путём. Такой подход представлялся ГУЗ НО «НОКВД» необоснованным, поэтому было направлено обращение в Министерство здравоохранения Нижегородской области.

Вместе с тем лица, участвующие в деле, не отрицали, что на территории других муниципальных образований услуги соответствующего профиля могут оказываться и муниципальными, и частными организациями, имеющими лицензию.

В порядке статьи 46 Федерального закона «О защите конкуренции» в заседании комиссии объявлялся перерыв с 21 декабря 2010 года до 10-00 28 декабря 2010 года. После перерыва лица, участвующие в деле, на заседание комиссии не явились.

Исследовав материалы дела, заслушав представителей сторон, оценив представленные в дело доказательства, комиссия приходит к следующему.

Медицинские услуги в целом могут предоставляться конкретному потребителю на платной и бесплатной основе. Причём в 2008 году получение бесплатной медицинской помощи гражданином регулировалось Законом Российской Федерации от 28.06.1991 № 1499-1 "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" и нормативными актами, принятыми на его основе.

Упомянутым выше Законом Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» (ред. от 29.12.2006) соответственно ныне действующему закону с таким же наименованием было определено, что медицинская помощь в рамках предоставления государственных гарантий оказывается населению (застрахованным лицам) на условиях финансирования страховыми медицинскими организациями (страховщиками) лечебно-профилактических учреждений из средств обязательного медицинского страхования (далее также - средства ОМС).

Лечебно-профилактические учреждения по смыслу статьи 20 данного Закона являются самостоятельными хозяйствующими субъектами любой формы собственности.

Виды, условия оказания медицинской помощи, нормативы объёма медицинской помощи и финансовых затрат на единицу объёма медицинской помощи, порядок и структура формирования тарифов на различные виды медицинской помощи и пр. определяются Территориальной программой государственных гарантий оказания населению Нижегородской области бесплатной медицинской помощи, ежегодно утверждаемой Правительством Нижегородской области. Эта программа является частью федеральной программы государственных гарантий оказания населению Российской Федерации бесплатной медицинской помощи.

Условия и порядок расчетов с лечебно-профилактическими учреждениями муниципальных районов и городских округов Нижегородской области за оказанные медицинские услуги застрахованному населению определялись, например, Правилами обязательного медицинского страхования населения Нижегородской области, утвержденными постановлением Правительства Нижегородской области от 1 февраля 2005 года N 14, и другими нормативными правовыми актами по обязательному медицинскому страхованию.

Таким образом, оказание медицинской помощи, в том числе оплачиваемой из средств ОМС, является предоставлением гражданам услуг в смысле статьи 779 Гражданского кодекса РФ, что позволяет констатировать существование товарного рынка.

В рассматриваемом случае оценке подлежат действия органа исполнительной власти субъекта РФ, оказавшие влияние на функционирование рынка оказания медицинских услуг дерматовенерологического профиля.

Медицинские услуги дерматовенерологического профиля могут быть оказаны в рамках первичной медико-санитарной и специализированной (в том числе высокотехнологичной) медицинской помощи.

Согласно статьям 6,40 Основ законодательства об охране здоровья граждан организация оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, противотуберкулёзных, наркологических и других специализированных организациях

является полномочием и расходным обязательством субъектов РФ.

В целях урегулирования вопросов о разграничении финансовых обязательств по организации медицинской помощи между Федеральными, региональными и муниципальными органами, обладающими полномочиями в сфере здравоохранения, Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации был издан приказ от 13.10.2005 № 633 «Об организации медицинской помощи» (указанный приказ утратил силу 26 октября 2009 г.).

Вместе с тем указанная норма не исключает возможности оказания услуг соответствующего профиля в организациях иных систем здравоохранения, в частности, в муниципальных и частных организациях.

Достаточным условием для оказания медицинской помощи по дерматовенерологии является получение лицензии на осуществление медицинской деятельности по выбранному направлению. (Такая помощь подразделяется на лечение заболеваний кожи и подкожной клетчатки и лечение заболеваний, передающихся половым путём).

Медицинская помощь дерматовенерологического профиля (лечение заболеваний кожи и подкожной клетчатки) также входит в перечень медицинских услуг, которые могут быть оказаны в рамках предоставления государственных гарантий за счёт средств всех видов бюджетов и средств ОМС. Система финансирования такой помощи представлена, например, в Программе государственных гарантий оказания населению Нижегородской области бесплатной медицинской помощи, ежегодно утверждаемой Правительством Нижегородской области.

То же подтверждают и представители лиц, участвующих в деле. Муниципальные медицинские учреждения МЛПУ «Городская больница № 13» и МЛПУ «Городская поликлиника № 17» лицензии на осуществление медицинской деятельности в области дерматовенерологии имели, однако в результате поступивших писем со стороны Министерства здравоохранения Нижегородской области и последовавших за ними приказов Департамента здравоохранения города Нижнего Новгорода были вынуждены прекратить оказание рассматриваемых видов медицинских услуг.

Более того, указанные учреждения оказывали лишь дерматологическую помощь, причём бесплатная для населения дерматологическая помощь данными лечебно-профилактическими учреждениями оказывалась за счёт средств ОМС и бюджета города Нижнего Новгорода, что подтверждается материалами дела.

Таким образом, вмешательство Министерства здравоохранения Нижегородской области в вопросы деятельности данных медицинских учреждений являлось неправомерным.

Тем не менее, приводимые в письме Министерства здравоохранения Нижегородской области положения Основ об охране здоровья граждан и данные на их основе указания об изменении сетевых показателей в муниципальных учреждениях в части, касающейся услуг дерматологического профиля, были восприняты Департаментом здравоохранения города Нижнего Новгорода как влекущие безусловную обязанность для названных муниципальных учреждений прекратить оказание дерматологической помощи.

При этом необходимо учитывать, что Министерство здравоохранения Нижегородской области является органом управления здравоохранением субъекта РФ, осуществляет лицензирование медицинской деятельности по отношению к муниципальным учреждениям и организациям частной системы здравоохранения.

Согласно пояснениям сторон, данный орган власти субъекта РФ ежегодно согласовывает штатные расписания муниципальных лечебно-профилактических учреждений. Таким образом, вполне естественно, что содержащиеся в письмах Министерства указания приведены в исполнение.

При оценке действий Министерства здравоохранения Нижегородской области на предмет их правомерности и обоснованности комиссия Нижегородского УФАС России отмечает также следующее.

Спорные указания Министерством даны в 2008 году в адрес только тех муниципальных учреждений, которые расположены на территории города Нижнего Новгорода и которые фактически являлись конкурентами для ГУЗ НО «НОКВД» по оказанию услуг дерматологического профиля.

В остальных муниципальных образованиях, как можно заключить из приказа Департамента здравоохранения Нижегородской области от 13.04.2006 №340-в «О порядке оказания специализированной медицинской помощи на территории Нижегородской области»,

специализированная медицинская помощь оказывается как государственными, так и кожно-венерологическими кабинетами, специализированными отделениями муниципальных учреждений здравоохранения.

Более того, на территории и собственно города Нижнего Новгорода система предоставления дерматовенерологической помощи детям также не подверглась каким-либо реформам по инициативе Министерства, соответствующие услуги по-прежнему оказываются в муниципальных поликлиниках и больницах (см. письмо Департамента здравоохранения г. Нижнего Новгорода от 25.11.2010 № 15/02-823).

Перечисленные факты в совокупности свидетельствуют о неравном подходе со стороны уполномоченного в области здравоохранения органа исполнительной власти субъекта РФ к вопросам разграничения полномочий в отдельных сферах здравоохранения и к деятельности отдельных хозяйствующих субъектов в этих сферах.

В рассматриваемой ситуации такой неравный подход выразился в понуждении органов местного самоуправления к сокращению числа хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги дерматовенерологического профиля, за счёт муниципальных организаций и приведён к ограничению конкуренции на рынке оказания услуг по дерматологии.

В пункте 17 статьи 4 Федерального закона «О защите конкуренции» в качестве одного из признаков ограничения конкуренции названо сокращение числа хозяйствующих субъектов на каком-либо товарном рынке.

В части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» установлен запрет для органов исполнительной власти субъектов РФ на совершение действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на товарном рынке. Исключением из данного запрета является прямое указание на допустимость подобных действий в федеральном законодательстве.

Проанализировав изложенные выше обстоятельства, комиссия Нижегородского УФАС России приходит к выводу, что в результате действий Министерства здравоохранения Нижегородской области, выраженных в направлении в адрес Департамента здравоохранения города Нижнего Новгорода указаний о представлении изменённых сетевых показателей, подразумевающих прекращение оказания помощи дерматологического профиля муниципальными учреждениями, произошло ограничение конкуренции на рынке оказания соответствующих медицинских услуг.

Учитывая изложенные выводы, комиссия Нижегородского УФАС России отмечает, что Департамент здравоохранения города Нижнего Новгорода по своему усмотрению может решить вопрос о необходимости восстановления должности дерматовенеролога в МЛПУ «Городская поликлиника №17» и дерматологических коек в МЛПУ «Городская больница №13».

Такое положение вещей означает, что выдача предписания ответчику не требуется.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьями 41, 49, 50 Федерального закона «О защите конкуренции», комиссия Нижегородского УФАС России

решила:

1. Признать Министерство здравоохранения Нижегородской области нарушившим часть 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с направлением в адрес Департамента здравоохранения города Нижнего Новгорода указаний о прекращении оказания муниципальными лечебно-профилактическими учреждениями МЛПУ «Городская больница №13» и МЛПУ «Городская поликлиника №17» медицинской помощи дерматовенерологического профиля, что привело к сокращению числа хозяйствующих субъектов, действующих на рынке оказания услуг дерматовенерологического профиля и ограничению конкуренции на данном товарном рынке.

2. Предписание ответчику не выдавать.

В соответствии со статьей 52 Федерального закона «О защите конкуренции» настоящее решение может быть обжаловано в Арбитражном суде в течение трех месяцев со дня его принятия.