

Департамент здравоохранения и
фармации Ярославской области

150000, г. Ярославль,

ул. Советская, д. 11/9

ООО «Ваш доктор»

152903, Ярославская область,

г. Рыбинск, пр. Ленина, д. 161, кв. 17

ГБУЗ ЯО «Городская больница № 1»

152907, г. Рыбинск, ул. Солнечная, д. 57

Территориальный фонд обязательного
медицинского страхования

Ярославской области

150000, г. Ярославль, ул. Советская, д. 11/9

эл. почта: general@yartfoms.ru

РЕШЕНИЕ

по делу № 06-03/06-18 о нарушении

антимонопольного законодательства

08 апреля 2019 года
Ярославль

г.

Комиссия Ярославского УФАС России в составе:

председатель Комиссии – заместитель руководителя Ярославского УФАС России
Гудкевич Е.В.;

члены Комиссии: начальник отдела контроля органов власти и рекламы Семенюк А.В., ведущий специалист – эксперт отдела антимонопольного контроля Савичева К.А., специалист-эксперт отдела контроля органов власти и рекламы Ярославского УФАС России Кременецкая Н.А., рассмотрев дело № 06-03/06-18 по признакам нарушения Департамента здравоохранения и фармации Ярославской области (150000, г. Ярославль, ул. Советская, д. 11/9) пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в утверждении приказами от 07.08.2013 № 1918 и от 05.05.2014 № 785 формы и содержания талона-направления медицинскими организациями пациента на госпитализацию, обследование, консультацию в учреждения здравоохранения Ярославской области, препятствующими направлению пациентов на госпитализацию частными медицинскими учреждениями,

на заседании Комиссии представители Департамента здравоохранения и фармации Ярославской области не явились (о времени и месте рассмотрения дела уведомлены надлежащим образом),

в присутствии директора ООО «Ваш доктор» Шаркова М.Б.,

у с т а н о в и л а:

28.03.2018 в Ярославское УФАС России поступило заявление ООО «Ваш доктор», направленное из ФАС России (вх. № 5188), о проверке соответствия действий Департамента здравоохранения и фармации Ярославской области антимонопольному законодательству

В целях упорядочения ведения и использования первичной медицинской документации в учреждениях здравоохранения, приведения медицинской документации к единой системе стандартов бланков, обеспечения полноты и достоверности информации, отражающей деятельность учреждений здравоохранения, наполнения регионального сегмента ЕГИЗС и ведения ЭМК пациента в электронном виде Департамент здравоохранения и фармации Ярославской области (далее — Департамент) приказом от 07.08.2013 № 1918 утвердил форму документа «Талон-направление» согласно приложению № 1 к указанному приказу.

Приказом от 05.05.2014 № 785 Департаментом внесено изменение в приказ от 07.08.2013 № 1918 «Об утверждении формы талона-направления» и форма документа «Талон-направление», утвержденная приказом, была изложена в новой редакции. В соответствии с приложением к данному приказу в талон-направление было включено направление на госпитализацию по профилю.

Вместе с тем согласно пункту 3 приказа от 07.08.2013 № 1918 «Об утверждении формы талона-направления» утвержден порядок формирования номера талона-направления, состоящего максимально из 13 символов, первые два из которых соответствуют коду медицинской организации в справочнике ТФОМС, остальные уникальны внутри медицинской организации. Соответственно, утвержденная форма талона-направления может быть применима только учреждениями, участвующими в системе обязательного медицинского страхования.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, 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 необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

При этом под хозяйствующим субъектом понимается коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации (пункт 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Согласно пункту 7 части 1 статьи 4 под конкуренцией 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.

ООО «Ваш доктор» осуществляет медицинскую деятельность на основании лицензии на осуществление медицинской деятельности от 02 марта 2015 г. № ЛО-76-01-001493, выданной бессрочно департаментом здравоохранения и фармации Ярославской области, в системе обязательного медицинского страхования не участвует.

Содержание сведений о лицензии на осуществление медицинской деятельности размещено на официальном сайте Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по адресу: <http://www.roszdravnadzor.ru/services/licenses>.

ООО «Ваш доктор» направило в Территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по Ярославской области письмо от 27.05.2014 исх. № 19, в котором сообщило, что после издания приказа департамента здравоохранения и фармации Ярославской области от 05.05.2014 № 785 «О внесении изменения в приказ директора департамента здравоохранения и фармации Ярославской области от 07.08.2013 № 1918 «Об утверждении формы талона-направления» пациенты, направленные ООО «Ваш доктор» в государственные учреждения здравоохранения получают отказы в приемных отделениях, так как требуется талон-направление, где должен быть указан код организации в системе обязательного медицинского страхования.

В соответствии с приказом Минздравсоцразвития от 22.11.2004 № 255 «О Порядке оказания первичной медико-санитарной помощи гражданам, имеющим право на получение набора социальных услуг» предусмотрена инструкция по заполнению учетной формы № 057/у-04 «Направление на госпитализацию, восстановительное лечение, обследование, консультацию». Согласно указанной форме направление на госпитализацию осуществляется медицинскими учреждениями вне зависимости от организационно-правовой формы, участия в системе обязательного медицинского страхования.

Согласно пункту 11 статьи 2 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее - Основы) медицинская организация - 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 о лицензировании отдельных видов деятельности. Положения настоящего Федерального закона, 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 понимании настоящего Федерального закона к медицинским организациям приравниваются также и индивидуальные предприниматели, осуществляющие медицинскую деятельность.

В соответствии с частью 2 статьи 70 Основ лечащий врач организует своевременное квалифицированное обследование и лечение пациента, предоставляет информацию о состоянии его здоровья, по требованию пациента или его законного представителя приглашает для консультаций врачей-специалистов, при необходимости созывает консилиум врачей для целей, установленных частью 4 статьи 47 настоящего Федерального закона. Рекомендации консультантов реализуются только по согласованию с лечащим врачом, за исключением случаев оказания экстренной медицинской помощи.

В соответствии с частью 4 статьи 21 Основ для получения специализированной медицинской помощи в плановой форме выбор медицинской организации осуществляется по направлению лечащего врача. В случае, если в реализации территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи принимают участие несколько медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь по соответствующему профилю, лечащий врач обязан проинформировать гражданина о возможности выбора медицинской организации с учетом выполнения условий оказания медицинской помощи, установленных территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Пункт 15 части 1 статьи 2 Основ лечащий врач - врач, на которого возложены функции по организации и непосредственному оказанию пациенту медицинской помощи в период наблюдения за ним и его лечения.

Соответственно, разграничение правового статуса медицинской организации в зависимости от организационно-правовой формы является недопустимым. При этом положение части 4 статьи 21 Основ устанавливает возможность плановой госпитализации лечащим врачом. Организации, которые реализуют право граждан

на получение квалифицированной помощи, в том числе в части направления на плановую госпитализацию, законодательством не разграничиваются.

Возможность получения платных медицинских услуг, предоставляемых по желанию пациента при оказании медицинской помощи, и платных немедицинских услуг (бытовых, сервисных, транспортных и иных услуг), предоставляемых дополнительно при оказании медицинской помощи, предусмотрена в части 1 статьи 84 Основ.

Частью 3 статьи 84 Основ установлено, что при оказании платных медицинских услуг должны соблюдаться порядки оказания медицинской помощи.

В связи с наличием бездействия Департамента здравоохранения и фармации Ярославской области (150000, г. Ярославль, ул. Советская, д. 11/9), признаков нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» 23.05.2018 Ярославским УФАС России было выдано предупреждение № 06-08/27-18 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (исх. № 5829/06-08). В соответствии с указанным предупреждением Департаменту в срок до 21 июня 2018 г. надлежало прекратить указанные действия (бездействия) путем внесения изменений в содержание приказа от 05.05.2014 № 785 «О внесении в приказ директора департамента здравоохранения и фармации Ярославской области от 07.08.2013 № 1918 «Об утверждении формы талона-направления» с учетом выявленных признаков нарушения антимонопольного законодательства, либо их отмены.

Предупреждение № 06-08/27-18 о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (исх. № 5829/06-08) получено Департаментом здравоохранения и фармации Ярославской области 28.05.2018, что подтверждается уведомлением о вручении № 15097708609927.

На момент возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства (28.06.2018) ответ на предупреждение в адрес Ярославского УФАС России от Департамента здравоохранения и фармации Ярославской области не поступил, предупреждение не исполнено.

18.05.2018 в ответ на запрос антимонопольного органа Департаментом здравоохранения и фармации Ярославской области представлена правовая позиция относительно утверждения приказа от 07.08.2013 № 1918 «Об утверждении формы талона-направления», приказа от 05.05.2014 № 785 «О внесении в приказ директора департамента здравоохранения и фармации Ярославской области от 07.08.2013 № 1918 «Об утверждении формы талона-направления» (исх. № 03-02-04/148а-18).

Согласно позиции Департамента здравоохранения и фармации Ярославской области оказание бесплатной медицинской помощи гражданам осуществляется в соответствии с требованиями Федерального закона Российской Федерации от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», Правилами обязательного медицинского страхования, утвержденными приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 28.02.2011 №158н. Следовательно, медицинские организации частной формы собственности, не входящие в реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского

страхования, и не участвующие в реализации Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, не обладают правом направления пациентов на плановую консультацию и госпитализацию в медицинские организации, которые участвуют в реализации данной программы.

При этом Департамент отмечает, что при наличии показаний для плановой госпитализации, определенных врачом частной медицинской организации, не работающей в системе ОМС, для получения талона-направления установленной формы на плановую госпитализацию пациенту необходимо обращаться в медицинскую организацию, которую выбрал гражданин в соответствии с Порядком выбора медицинской организации при оказании ему медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, утвержденным приказом Минздравсоцразвития РФ от 26.04.2012 № 406н. Иного порядка плановой госпитализации в медицинские организации, участвующие в реализации Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, действующим законодательством не предусмотрено. Данная позиция была отражена Департаментом здравоохранения и фармации Ярославской области в ответах, направленных в адрес ООО «Ваш доктор» (исх. № их.19-3844/14 от 25.08.2014, исх. № их.19-4398/16 от 22.09.2016, исх. № их.19-0213/17 от 20.01.2017).

В правовой позиции Департамента здравоохранения и фармации Ярославской области указано, что Приказ департамента от 07.08.2013 № 1918 «Об утверждении формы Талона-направления» (в редакции от 05.05.2014 № 785) не отменяет форму № 057/у-04 «Направление на госпитализацию, восстановительное лечение, обследование, консультацию», утвержденную приказом Минздравсоцразвития РФ от 22.11.2004 № 255. Вместе с тем, из текста приказа не следует, что он распространяет свое действие исключительно на медицинские организации Ярославской области, состоящие в системе обязательного медицинского страхования.

При этом департаментом установлено, что действующим законодательством предусмотрено взаимодействие по направлению на плановую госпитализацию только между организациями, входящими в систему ОМС (независимо от организационно-правовой формы).

Данную позицию также поддержал Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Ярославской области в своих разъяснениях (исх. № 420 от 14.02.2019).

ООО «Ваш доктор» был представлен журнал регистрации направлений для стационарного лечения по направлению «акушерство», «гинекология» за период 01.03.2018 — 30.06.2018. В соответствии с указанным журналом регистрации был составлен перечень лиц, направленных ООО «Ваш доктор» на плановую госпитализацию в иные учреждения здравоохранения.

На основании журнала регистрации пациентов ГБУЗ ЯО «Городская больница №1 города Рыбинска» за указанный период с 01.03.2018 по 30.06.2018, Ярославским УФАС России было установлено, что ряд пациентов были направлены в данное учреждение ООО «Ваш доктор», но в ГБУЗ ЯО «Городская больница № 1» значились в качестве пациентов, направленных на госпитализацию специалистами ГБУЗ ЯО «Городская больница №1».

В медицинской карте № 250 стационарного больного Лебедевой А.В. представлено направление ООО «Ваш доктор» в отделение дневного приема ГУЗ ЯО «Городская больница № 1» от 10.05.2018. Вместе с тем 11.05.2018 Лебедевой А.В. оформлен талон-направление № R120000017975, в котором на стационарное лечение пациентка направлялась ГБУЗ ЯО «Городская больница № 1».

В соответствии с материалами по медицинской карте № 2858 стационарного больного Малининой А.С. 22.05.2018 ООО «Ваш доктор» выдало направление на госпитализацию в гинекологическое отделение. При этом 23.05.2018 ГБУЗ ЯО «Городская больница № 1» Малининой А.С. выдан талон-направление № R120000018117.

В медицинских картах иных лиц, информация по которым содержалась в журнале регистрации направлений для стационарного лечения ООО «Ваш доктор», а именно: Дмитриенко С.Д., Диева С.А., Волкова Т.Н., Коновалова С.П., содержались талоны-направления исключительно ГБУЗ ЯО «Городская больница № 1».

В соответствии с пунктом 206 Приказа Минздравсоцразвития России от 28.02.2011 N 158 н «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования» медицинская организация, оказывающая первичную медико-санитарную помощь в условиях дневного стационара и/или специализированную медицинскую помощь, ежедневно не позднее 09.00 часов местного времени осуществляет обновление сведений в информационном ресурсе за истекшие сутки, в том числе, о количестве свободных мест для госпитализации в плановом порядке в разрезе профилей (отделений) медицинской помощи на текущий день и на ближайшие 10 рабочих дней с указанием планируемой даты освобождения места; застрахованных лицах, госпитализированных за день по направлениям в плановом порядке в разрезе профилей (отделений) медицинской помощи (в том числе в разрезе медицинских организаций, направивших застрахованное лицо на госпитализацию).

Направление на госпитализацию, восстановительное лечение, обследование, консультацию (учетная форма № 057/у-04) утверждено Приказом Минздравсоцразвития России от 22.11.2004 N 255 «О Порядке оказания первичной медико-санитарной помощи гражданам, имеющим право на получение набора социальных услуг».

Инструкция по заполнению учетной формы №057/у-04 «Направление на госпитализацию, восстановительное лечение, обследование, консультацию» установлена в Приложении 11 к Приказу Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 22.11.2004 N 255. В соответствии с требованиями, предусмотренными для заполнения утвержденного Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации талона-направления, обязанность по наличию медицинской организации в системе обязательного медицинского страхования не установлена.

В соответствии с данными, размещенными на 01.03.2019, на официальном сайте Фонда обязательного медицинского страхования: <http://www.ffoms.ru> на территории Ярославской области 91 медицинская организация осуществляет деятельность в системе обязательного медицинского страхования по направлению «акушерство», «гинекология». В том числе такие, как ООО «Мать и дитя Владимир», ООО «Мед Арт», ООО «Медицинский центр жизнь», БУЗ ВО «Череповецкий городской родильный дом», ООО Клиника диагностики «Константа», ГБУЗ ЯО «Клиническая больница № 3», ООО «Эко центр», ООО «Центр семейной медицины», ГБУЗ ЯО «Областной

перинатальный центр», ГБУЗ ЯО «Городская больница № 1 города Рыбинск» и др.

Однако кроме организаций, оказывающих медицинские услуги по направлению «акушерство», «гинекология» в системе ОМС, на территории Ярославской области осуществляют деятельность медицинские организации, которые не состоят в системе обязательного медицинского страхования. Например, ООО «Ваш доктор» (ИНН 7610064375), ООО «Гармония» (ИНН 7604110136), ООО «Частная клиника», ООО «Диагностический центр здоровье» (ИНН 7611022547) и др.

Все названные медицинские организации являются субъектами-конкурентами, что подтверждается сопоставлением Выписок из единого государственного реестра юридических лиц ООО «Ваш доктор» № ЮЭ9965-19-33652281, ГБУЗ ЯО «Областной перинатальный центр» № ЮЭ9965-19-33653481, ООО «Диагностический центр «Здоровье» № ЮЭ9965-19-33666010, ГБУЗ ЯО «Городская больница № 1» № ЮЭ9965-19-33667543, ГБУЗ ЯО «Клиническая больница № 3» № ЮЭ9965-19-336707782. Согласно видам деятельности указанных юридических лиц данные организации являются конкурентами на рынке оказания медицинских услуг (ОКВЭД ОК 029-2014 КДЕС. Ред. 2: 86.10 Деятельность больничных организаций; 86.21 Общая врачебная практика; 86.90.9 Деятельность в области медицины прочая, не включенная в другие группировки).

Барьером в указанном случае для осуществления другими лицами деятельности на рынке оказания медицинских услуг, в том числе по направлению «гинекология», «акушерство», Ярославской области является установление Департаментом здравоохранения и фармации Ярославской области приказом от 07.08.2013 № 1918 формы и содержания талона-направления на плановую госпитализацию, в соответствии с которым реализовывать данное правомочие могут исключительно медицинские организации, состоящие в системе обязательного медицинского страхования. Отсутствие возможности направления пациентов на госпитализацию в государственные учреждения здравоохранения, организациями, не состоящими в системе ОМС, ведет к ограничению конкуренции на рынке оказания медицинских услуг, в том числе по направлению «акушерство», «гинекология», на территории Ярославской области, что выражается в снижении уровня востребованности медицинских услуг таких медицинских организаций, так как пациент не может получить своевременную квалифицированную медицинскую услугу со стороны лечащего врача организации, поскольку при выявлении в ходе обследования показаний для плановой госпитализации, медицинское учреждение ограничено в праве выдачи направления на госпитализацию в той форме, которая будет принята соответствующим учреждением, работающим в системе ОМС.

Таким образом, бездействие Департамента здравоохранения и фармации Ярославской области по отмене, внесению изменений в приказ от 07.08.2013 № 1918 в редакции приказа от 05.05.2014 № 785, а также действия по направлению в адрес ООО «Ваш доктор» писем (исх. № их.19-3844/14 от 25.08.2014, исх. № их.19-4398/16 от 22.09.2016, исх. № их.19-0213/17 от 20.01.2017) препятствует и может препятствовать направлению пациентов на госпитализацию частными медицинскими учреждениями, что ведет к ограничению конкуренции на рынке медицинских услуг, в том числе по направлению «акушерство», «гинекология», а именно: препятствование осуществлению деятельности медицинскими организациями в части реализации полномочий и обязанности (при наличии соответствующих показаний) по направлению пациентов на стационарное лечение, и образует нарушение пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь частями 1-4 ст. 41, частью 1 ст. 49, 50 Федерального закона о защите конкуренции Комиссия,

решила:

1. Признать департамент здравоохранения и фармации Ярославской области (ИНН 7604044726, ОГРН 1027600695220,150000, г. Ярославль, ул. Советская, д. 11/9), нарушившим пункт 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», что выразилось в бездействии по отмене или внесению изменений в приказ департамента здравоохранения и фармации Ярославской области от 05.05.2014 № 785 «О внесении изменения в приказ директора департамента здравоохранения и фармации Ярославской области от 07.08.2013 № 1918 «Об утверждении формы талона-направления», а также в действиях по направлению в адрес ООО «Ваш доктор» писем (исх. № их.19-3844/14 от 25.08.2014, исх. № их.19-4398/16 от 22.09.2016, исх. № их.19-0213/17 от 20.01.2017), повлекших и способных повлечь препятствование оказанию полного объема медицинских услуг, в части направления пациентов на госпитализацию частными медицинскими учреждениями, не осуществляющими деятельность в системе ОМС, что ведет к ограничению конкуренции на рынке оказания медицинских услуг.

2. Выдать Департаменту здравоохранения и фармации Ярославской области (ИНН 7604044726, ОГРН 1027600695220,150000, г. Ярославль, ул. Советская, д. 11/9) обязательное для исполнения предписание о прекращении действий (бездействии), направленных на устранение ограничения конкуренции.

3. Передать материалы дела дела уполномоченному должностному лицу для решения вопроса о привлечении ответственного должностного лица департамента здравоохранения и фармации Ярославской области к административной ответственности.

Председатель Комиссии

Е.В. Гудкевич

А.В. Семенюк

Члены Комиссии

К.А. Савичева

Н.А. Кременецкая

Решение антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня принятия решения. Дела об обжаловании решения антимонопольного органа подведомственны арбитражному суду. Решение территориального антимонопольного органа может быть также обжаловано в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа.