

РЕШЕНИЕ

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «19» октября 2021.
В полном объеме решение изготовлено «26» октября 2021.

Коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы – Апелляционная коллегия Федеральной антимонопольной службы (далее – Апелляционная коллегия) в составе: председателя Апелляционной коллегии: «<...>»; заместителя председателя Апелляционной коллегии: «<...>»; членов Апелляционной коллегии: «<...>»; «<...>»; «<...>»; «<...>»,

рассмотрев жалобу Правительства Республики Мордовия на решение и предписание Мордовского УФАС России от 28.07.2021 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 013/01/15-769/2020 в присутствии посредством видео-конференц-связи:

представителя Правительства Республики Мордовия: «<...>» (по доверенности); представителя Министерства здравоохранения Республики Мордовия: «<...>» (по доверенности); представителя Территориального фонда обязательного медицинского страхования Республики Мордовия: «<...>» (по доверенности); представителя ООО «Спектр»: «<...>» (по доверенности); представителя Мордовского УФАС России: «<...>»

(уведомление о дате, времени и месте рассмотрения жалобы, размещено на официальном сайте ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»),

УСТАНОВИЛА:

В ФАС России в порядке статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) поступила жалоба Правительства Республики Мордовия (вх. № 146347/21 от 31.08.2021) (далее – Заявитель) на решение и предписание Мордовского УФАС России от 28.07.2021 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 013/01/15-769/2020 (далее соответственно – Решение, Дело).

Решением Мордовского УФАС России Правительство Республики Мордовия и Комиссия по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования в Республике Мордовия (далее – Комиссия ОМС) были признаны нарушившими пункт 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, что выразилось в отказе в

распределении объемов медицинской помощи на 2020 год без оснований, предусмотренных действующим законодательством и без учета критериев распределения медицинской помощи, что приводит или может привести к недопущению, ограничению и устранению конкуренции, в том числе путем устранения ООО «Спектр» с рынка медицинских услуг в системе обязательного медицинского страхования (далее – ОМС) путем действий (бездействия) Комиссии ОМС, выразившихся в создании дискриминационных условий ООО «Спектр» по сравнению с иными медицинскими организациями, действующими на рынке оказания медицинской помощи в рамках территориальной программы ОМС, а со стороны Правительства Республики Мордовия путем бездействия, выразившегося в непринятии мер по созданию условий, направленных на недискриминационное распределение объемов оказания медицинской помощи в рамках территориальной программы ОМС.

Комиссии ОМС выдано предписание по Делу от 28.07.2021 № 51 о необходимости разработки механизма (системы) распределения объемов оказания медицинской помощи в рамках территориальной программы ОМС, предусматривающего объективные критерии распределения объемов медицинской помощи в рамках территориальной программы ОМС на недискриминационных условиях.

Правительству Республики Мордовия выдано предписание по Делу от 28.07.2021 № 52 о необходимости обеспечения разработки и реализации Комиссией ОМС реализации механизма (системы) распределения объёмов оказания медицинской помощи в рамках территориальной программы ОМС, предусматривающего обязательные для Комиссии объективные критерии распределения объёмов оказания медицинской помощи в рамках территориальной программы ОМС на недискриминационных условиях.

Правительство Республики Мордовия с вынесенным Решением и предписанием по Делу не согласно, просит их отменить. Доводы Заявителя изложены в жалобе, в частности, о том, что Мордовским УФАС России не доказано каким образом бездействие Правительства Республики Мордовия ограничивает конкуренцию хозяйствующих субъектов или может привести к ее ограничению в системе ОМС.

В ходе рассмотрения жалобы установлено следующее.

В Мордовское УФАС России поступило заявление ООО «Спектр» (далее также – Общество) по вопросу отказа в распределении объемов оказания медицинской помощи хозяйствующему субъекту на 2020 год по основаниям, не предусмотренным действующим законодательством,

без учета критериев распределения медицинской помощи, что привело к устранению хозяйствующего субъекта с рынка медицинских услуг в системе обязательного медицинского страхования. То есть ООО «Спектр» не имеет возможности оказывать медицинскую помощь по ОМС и получать по заключенным договорам со страховыми медицинскими организациями оплату за оказанную медицинскую помощь в рамках ОМС.

По итогам рассмотрения указанного заявления Мордовским УФАС России в соответствии с требованиями статьи 39¹ Закона о защите конкуренции было выдано два предупреждения в отношении:

– Правительства Республики Мордовия № 2480 от 22.09.2020 года в связи с наличием в действиях (бездействии) Правительства Республики Мордовия признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, с указанием о необходимости в срок до 19 октября 2020 года прекратить бездействие Правительства Республики Мордовия по принятию мер по созданию условий, направленных на недискриминационное распределение объемов оказания медицинской помощи в рамках территориальной программы ОМС Республики Мордовия и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения путем обеспечения разработки и реализации механизма (системы) распределения объемов оказания медицинской помощи в рамках территориальной программы ОМС Республики Мордовия, предусматривающего обязательные для Комиссии объективные критерии распределения объемов оказания медицинской помощи в рамках территориальной программы ОМС на недискриминационных условиях;

– Председателя Комиссии по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования Республики Мордовия № 2481 от 22.09.2020 года в связи с наличием в действиях (бездействии) Комиссии признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции с указанием о необходимости в срок до 19 октября 2020 года прекращения действий, выразившихся в создании дискриминационных условий хозяйствующему субъекту по сравнению с иными медицинскими организациями, действующими на рынке оказания медицинских услуг в системе обязательного медицинского страхования, при распределении объемов оказания медицинской помощи в рамках территориальной программы ОМС Республики Мордовия, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения путем отмены Протокола № 19/2019 от 31.12.2019 года в части решения Комиссии, принятого по четвертому вопросу повестки, распределения объемов медицинской помощи в отношении ООО «Спектр» в соответствии с видами медицинской

помощи, включенными в реестр медицинских организаций, с применением критериев распределения таких объемов, а также по информированию ООО «Спектр» о принятых решениях.

В связи с неисполнением предупреждений Мордовского УФАС России от 22.09.2020 № 2480 и от 22.09.2020 № 2481, выданных Правительству Республики Мордовия и Комиссии ОМС в Республике Мордовия, было возбуждено Дело.

В рамках рассмотрения Дела Управлением было установлено следующее.

ООО «Спектр» письмом от 19.08.2019 направило в Территориальный фонд ОМС Республики Мордовия (далее – Фонд) уведомление об осуществлении деятельности в сфере ОМС с просьбой о включении Общества в реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС Республики Мордовия.

Фондом было рассмотрено указанное уведомление и Общество проинформировано о том, что оно включено в реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС Республики Мордовия в 2020 году, с присвоением реестрового номера № 130227.

Комиссией ОМС 31.12.2019 протоколом № 19/2019 распределены объемы медицинской помощи для медицинских организаций Республики Мордовия на 2020 год (приложения к протоколу от 31.12.2019 года № 19/2019), на основе установленных территориальной программой объемов предоставления медицинской помощи.

Установлено, что по заявленным ООО «Спектр» направлениям оказания медицинской помощи объемы на 2020 год распределены не были.

Распределение объемов оказания медицинской помощи в приоритетном порядке государственным медицинским организациям, по мнению Мордовского УФАС России, свидетельствует о создании дискриминационных условий негосударственным медицинским организациям, в частности, ООО «Спектр».

Комиссия Мордовского УФАС России пришла к выводам, что распределение объемов медицинской помощи ООО «Спектр» осуществлено без учета требований, установленных в предупреждении Мордовского УФАС России от 22.09.2020 № 2480, № 2481, а также что распределение объемов оказания медицинской помощи между медицинскими организациями должно осуществляться территориальными комиссиями не произвольно, а в соответствии с законодательно закрепленными критериями.

На основании изложенного, Мордовским УФАС России Правительство Республики Мордовия и Комиссия ОМС были признаны нарушившими пункт 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции и выданы предписания об устранении нарушения антимонопольного законодательства.

По результатам рассмотрения жалобы Правительства Республики Мордовия по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 013/01/15-769/2020 Апелляционная коллегия установила следующее.

В соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 15 Закона 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 создание дискриминационных условий.

Пунктом 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции конкуренция определена как 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.

Согласно части 8 статьи 4 Закона 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.

Следовательно, для установления нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, действия (акты) (бездействие) органов власти должны негативно влиять на конкуренцию на товарном рынке, затронутым указанными действиями (актами) (бездействием) и не обусловлены прямыми нормами федеральных законов.

Согласно пункту 34 постановления Пленума Верховного Суда

Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» 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 о защите конкуренции. Также указано, что при применении конкретных положений статьи 15 Закона о защите конкуренции судам также необходимо учитывать, имеется ли норма иного федерального закона, допускающая принятие оспариваемого акта, осуществление действий (бездействие).

Отношения в сфере обязательного медицинского страхования регулируются Законом об ОМС, Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об охране здоровья граждан) и иными нормативными правовыми актами.

Согласно пункту 1 статьи 21 Закона об охране здоровья граждан, при оказании гражданину медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи он имеет право на выбор медицинской организации в порядке, утвержденном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, и на выбор врача с учетом согласия врача.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее – Закон об ОМС), к медицинским организациям в сфере ОМС относятся имеющие право на осуществление медицинской деятельности и включенные в реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС:

- 1) организации любой предусмотренной законодательством Российской Федерации организационно-правовой формы;
- 2) индивидуальные предприниматели, осуществляющие медицинскую деятельность.

Исходя из вышеизложенного, гражданин имеет право на выбор медицинской организации любой организационно-правовой формы (имеющей право на осуществление медицинской деятельности и включенной в реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС) для получения медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

В соответствии с частью 2 статьи 15 Закона об ОМС медицинская организация включается в реестр медицинских организаций на основании уведомления, направляемого ею в территориальный фонд до 1 сентября года, предшествующего году, в котором медицинская организация намерена осуществлять деятельность в сфере ОМС. Территориальный фонд не вправе отказать медицинской организации во включении в реестр медицинских организаций.

Вместе с тем Комиссией ОМС при распределении между медицинскими организациями, включенными в реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОМС Республики Мордовия, объемов медицинской помощи на 2020 год, было установлено несоответствие ООО «Спектр» подпункту 7 пункта 11 Положения о деятельности комиссии по разработке территориальной программы ОМС, являющегося Приложением № 1 к Правилам ОМС, утвержденным приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 28.02.2019 № 108н, и абзацу 10 пункта 4 Порядка распределения объемов медицинской помощи, установленных территориальной программой ОМС, утвержденного Протоколом заседания Комиссии ОМС от 28.11.2019 № 17/2019 (достаточность мощности медицинской организации для выполнения объемов медицинской помощи, заявленных медицинской организацией в уведомлении об осуществлении деятельности в сфере ОМС).

Так, согласно протоколу заседания Комиссии ОМС от 31.12.2019 № 19/2019 ООО «Спектр» не были выделены объемы медицинской помощи.

Также протокол от 31.12.2019 № 19/2019 не содержал какого-либо объективного расчета, соответствующего установленным критериям, для обоснования нераспределения объемов оказания медицинской помощи на 2020 год в Республике Мордовия в отношении частных медицинских организаций, в том числе в отношении ООО «Спектр».

При этом решение о выделении каждой медицинской организации конкретного объема медицинской помощи с учетом показателей, перечисленных в части 10 статьи 36 Закона об ОМС, должно быть основано на установленных критериях распределения медицинской помощи, отвечающих принципам прозрачности и сбалансированности распределения медицинской помощи между медицинскими организациями субъекта Российской Федерации в пределах установленных территориальной программой объемов предоставления медицинской помощи.

По мнению Апелляционной коллегии, Мордовское УФАС России

правомерно пришло к выводу о том, что распределение объемов медицинской помощи ООО «Спектр» осуществлено без учета требований, установленных в предупреждениях Мордовского УФАС России от 22.09.2020 № 2480, № 2481.

Также распределение объемов оказания медицинской помощи в рамках территориальной программы ОМС в Республике Мордовия приводит к несоответствию установленным Правительством Российской Федерации целевым показателям в рамках Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, утвержденного Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.04.2019 № 768-р (далее – Стандарт), что препятствует развитию конкуренции на рынке медицинских услуг в Республике Мордовия.

Согласно пункту 6 Стандарта для достижения целей стандарта и соблюдения принципов его внедрения формируется перечень товарных рынков для содействия развитию конкуренции в субъекте Российской Федерации (далее – перечень товарных рынков), а также разрабатывается план мероприятий («дорожная карта») по содействию развитию конкуренции. При этом одним из основных средств достижения целей внедрения Стандарта является планомерное увеличение финансирования за счет средств бюджетов всех уровней мероприятий, направленных на развитие частного сектора экономики, при одновременном сокращении бюджетных расходов в рыночных отраслях (сферах) экономики.

В соответствии с пунктом 21 Стандарта в перечень товарных рынков включается не менее 33 товарных рынков из перечня товарных рынков согласно приложению к Стандарту.

Одним из рынков, включенных в указанный перечень, является рынок оказания медицинских услуг, минимальное значение ключевого показателя (доля медицинских организаций частной системы здравоохранения, участвующих в реализации территориальных программ ОМС) по которому к 2022 году составляет 10 %.

Таким образом, распределение объемов оказания медицинской помощи в рамках территориальной программы ОМС в Республике Мордовия приводит к несоответствию установленным Правительством Российской Федерации целевым показателям развития конкуренции, что препятствует развитию конкуренции на рынке медицинских услуг в Республике Мордовия.

На основании вышеизложенного, отказ в выделении частным медицинским организациям, в частности ООО «Спектр», объемов оказания медицинской помощи на 2020 год в Республике Мордовия

привел к невозможности осуществления деятельности данной медицинской организацией в системе ОМС, несмотря на то, что она включена в реестр медицинских организаций, осуществляющих такую деятельность, имеет соответствующую лицензию и возможность оказывать медицинскую помощь имеющихся объемах.

Таким образом, Комиссия ОМС создала дискриминационные условия негосударственным медицинским организациям, в частности ООО «Спектр», путем распределения объемов оказания медицинской помощи в приоритетном порядке государственным медицинским организациям.

Рассматриваемая ситуация также находит отражение в судебной практике, например, Арбитражным судом города Москвы по делу № А40-171233/2016 указано, что решение о выделении каждой медицинской организации конкретного объема медицинской помощи должно быть мотивировано не только принципами сбалансированности распределения медицинской помощи между медицинскими организациями субъекта Российской Федерации в пределах установленных территориальной программой объемов предоставления медицинской помощи, но и показателями, применимыми к конкретной медицинской организации.

Также Арбитражным судом города Москвы по аналогичным обстоятельствам, рассматриваемым в Деле, в рамках дела № А40-171233/2016 установлено, что бездействие Правительства Санкт-Петербурга, выразившееся в непринятии мер по созданию условий, направленных на недискриминационное распределение объёмов оказания медицинской помощи в рамках Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Санкт-Петербурге, приводит к созданию дискриминационных условий, что является нарушением пункта 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 13.06.2017 № 305-КГ17-6191 по делу № А40-171233/2016 решение и предписания от 24.06.2016 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 1-15-150/00-18-15 оставлены в силе.

Таким образом, Апелляционная коллегия приходит к выводу о том, что решение Мордовского УФАС России от 28.07.2021 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 013/01/15-769/2020 и выданные предписания об устранении нарушения антимонопольного законодательства не нарушают единообразие применения норм антимонопольного законодательства.

На основании изложенного, руководствуясь частью 10 статьи 23 Закона

о защите конкуренции, Апелляционная коллегия

РЕШИЛА:

оставить жалобу Правительства Республики Мордовия на решение и предписание Мордовского УФАС России от 28.07.2021 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 013/01/15-769/2020 без удовлетворения.

Председатель

«<...>»

Апелляционной коллегии: _____

Заместитель
председателя

«<...>»

Апелляционной коллегии: _____

Члены

«<...>»

Апелляционной коллегии: _____

«<...>»

«<...>»

«<...>»

Согласно части 15 статьи 23 Закона о защите конкуренции решение коллегиального органа, принятое по результатам пересмотра решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа, вступает в силу с момента его размещения на официальном сайте федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В соответствии с частью 1.1. статьи 52 Закона о защите конкуренции решение по итогам рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение одного месяца с момента вступления в силу решения коллегиального органа федерального антимонопольного органа.