

РЕШЕНИЕ
по делу № 1-15-109/00-18-14
о нарушении антимонопольного законодательства

г. Москва

Резолютивная часть решения оглашена 15 апреля 2015 г.
В полном объеме решение изготовлено 28 апреля 2015 г.

Комиссия Федеральной антимонопольной службы по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее — Комиссия) в присутствии представителей:

Заявителя – Тульской торгово-промышленной палаты – Демкиной О.Г., действующей по доверенности от 20.01.2015 № 37;

Ответчика – Тульской областной Думы — Галкина А.А., действующего по доверенности от 26.12.2014 № Д/24-4254/5; Коробковой А.В., действующей по доверенности от 21.01.2015 № Д/24-4254/12,

рассмотрев дело № 1-15-109/00-18-14 о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденное по признакам нарушения Тульской областной Думой (300041, г. Тула, Ленина пр., д. 2) пунктов 5, 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

Основанием для возбуждения и рассмотрения дела № 1-15-109/00-18-14 о нарушении антимонопольного законодательства явилось поступление в ФАС России заявления Тульской торгово-промышленной палаты (далее также — Заявитель, Тульская ТПП), (далее - Заявление) о наличии в Законе Тульской области от 07.03.2002 № 285-ЗТО «О реализации государственной семейной и демографической политики в Тульской области» (в редакции Закона Тульской области от 17.12.2012 № 1869-ЗТО) (далее – Закон Тульской области) положений, не соответствующих антимонопольному законодательству Российской Федерации.

По результатам анализа заявления и поступивших в антимонопольную службу документов и материалов приказом ФАС России от 15.12.2014 № 783/14 возбуждено дело № 1-15-109/00-18-14 о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Тульской областной Думы (далее также — Ответчик, Дума) по признакам нарушения пунктов 5, 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Из заявления и поступивших в ФАС России документов и материалов



следует, что пункт 1 статьи 9.2 Закона Тульской области предусматривает назначение и выплату областного единовременного пособия беременным женщинам, вставшим на учет в медицинских организациях области в ранние сроки беременности (до 12 недель), прошедшим пренатальную (дородовую) диагностику нарушений развития ребенка в первом и втором триместрах беременности в государственных учреждениях здравоохранения области после 01.01.2013.

Аналогичные положения содержатся и в постановлении Правительства Тульской области от 19.03.2013 № 109 «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты областного единовременного пособия беременным женщинам» (далее – Положение о выплате пособия), принятом в соответствии с Законом Тульской области.

В соответствии с пунктом 1 Положения о выплате пособия для назначения и выплаты областного единовременного пособия беременным женщинам необходимо:

1) встать на учет в медицинских организациях области в ранние сроки беременности (до 12 недель);

2) пройти пренатальную (дородовую) диагностику нарушений развития ребенка в первом и втором триместрах беременности в государственных учреждениях здравоохранения Тульской области после 01.01.2013.

В соответствии с пунктом 7 Положения о выплате пособия несоответствие заявителя требованиям, установленным пунктом 1, является одним из оснований для отказа в назначении и выплате областного единовременного пособия.

Законодательством Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Согласно пункту 11 статьи 2 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон № 323-ФЗ) «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. 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 целях настоящего Федерального закона к медицинским организациям приравниваются индивидуальные

предприниматели, осуществляющие медицинскую деятельность».

Пункт 2 статьи 29 Закона № 323-ФЗ предусматривает организацию охраны здоровья на основе функционирования и развития государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения.

Таким образом, системное толкование действующего законодательства позволяет сделать вывод о наличии равных возможностей для медицинских организаций любых организационно-правовых форм и форм собственности.

Медицинская помощь в Российской Федерации классифицируется по видам, условиям и форме оказания такой помощи. Статья 32 Закона № 323-ФЗ предусматривает разделение медицинской помощи на следующие виды:

- 1) первичная медико-санитарная помощь;
- 2) специализированная, в том числе высокотехнологичная, медицинская помощь;
- 3) скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь;
- 4) паллиативная медицинская помощь.

В соответствии со статьей 33 Закона № 323-ФЗ первичная медико-санитарная помощь является основой системы оказания медицинской помощи и включает в себя мероприятия по профилактике, диагностике, лечению заболеваний и состояний, медицинской реабилитации, наблюдению за течением беременности, формированию здорового образа жизни и санитарно-гигиеническому просвещению населения.

В соответствии с приказом Минздравсоцразвития России от 15.05.2012 № 543н «Об утверждении Положения об организации оказания первичной медико-санитарной помощи взрослому населению» организация оказания первичной медико-санитарной помощи осуществляется в медицинских и иных организациях государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения, в том числе индивидуальными предпринимателями, имеющими лицензию на медицинскую деятельность, полученную в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Аналогичные положения по недискриминационному доступу всех медицинских организаций к оказанию медицинской помощи касаются также оказания специализированной и паллиативной медицинской помощи (приказ Минздрава России от 02.12.2014 № 796н «Об утверждении Положения об организации оказания специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи», приказ Минздрава России от 21.12.2012 № 1343н «Об утверждении Порядка оказания паллиативной медицинской помощи взрослому населению»).

Таким образом, в настоящее время законодательство Российской Федерации в сфере охраны здоровья граждан основано на отсутствии ограничений по оказанию различных видов медицинской помощи медицинскими организациями различных форм собственности и

организационно-правовых форм. Допуском для осуществления медицинской деятельности для любой медицинской организации является лицензия на осуществление медицинской деятельности.

Пренатальная (дородовая) диагностика нарушений развития ребенка проводится в соответствии с Порядком оказания медицинской помощи по профилю «акушерство и гинекология (за исключением использования вспомогательных репродуктивных технологий)», утвержденным приказом Минздрава России от 01.11.2012 № 572н (далее — Порядок по акушерству и гинекологии).

В пунктах 1 и 2 Порядка по акушерству и гинекологии указано, что он регулирует вопросы оказания медицинской помощи по профилю «акушерство и гинекология (за исключением использования вспомогательных репродуктивных технологий)» и его действие распространяется на медицинские организации, оказывающие акушерско-гинекологическую медицинскую помощь, независимо от форм собственности.

Согласно пункту 3 Порядка медицинская помощь женщинам в период беременности оказывается в рамках первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, и скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи в медицинских организациях, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности, включая работы (услуги) по «акушерству и гинекологии (за исключением использования вспомогательных репродуктивных технологий)».

В соответствии с пунктом 6 Порядка по акушерству и гинекологии при сроке беременности 11 - 14 недель беременная женщина направляется в медицинскую организацию, осуществляющую экспертный уровень пренатальной диагностики, для проведения комплексной пренатальной (дородовой) диагностики нарушений развития ребенка, включающей УЗИ врачами-специалистами, прошедшими специальную подготовку и имеющими допуск на проведение ультразвукового скринингового обследования в I триместре, и определение материнских сывороточных маркеров (связанного с беременностью плазменного протеина А (РАРР-А) и свободной бета-субъединицы хорионического гонадотропина) с последующим программным комплексным расчетом индивидуального риска рождения ребенка с хромосомной патологией.

Таким образом, согласно положениям Порядка по акушерству и гинекологии, любая медицинская организация, независимо от формы собственности, имеет право оказывать акушерско-гинекологическую медицинскую помощь женщинам в период беременности при наличии лицензии на осуществление медицинской деятельности.

В соответствии с письмом Минздрава Тульской области от 09.09.2014 № 15-05-03-12/7848, полученному ФАС России в рамках рассмотрения

Заявления, на территории Тульской области пренатальную (дородовую) диагностику нарушений развития ребенка в первом и втором триместрах беременности осуществляют следующие медицинские организации: ГУЗ «Алексинский родильный дом», ГУЗ «Новомосковский родильный дом», ГУЗ «Родильный дом № 1 г. Тулы», ГУЗ «Тульский областной перинатальный центр». Сведений о медицинских организациях частной формы собственности, оказывающих данные медицинские услуги, представлено не было.

Вместе с тем, по информации, полученной ФАС России письмом от 11.02.2015 № 18 от многопрофильного медицинского центра «Консультант» еще по меньшей мере две медицинские организации частной системы здравоохранения на территории Тульской области оказывают услуги по пренатальной (дородовой) диагностике: ООО «Медпроф» и ООО «Медрейд».

Единая система государственных пособий гражданам, имеющим детей, гарантированная Конституцией Российской Федерации в связи с рождением и воспитанием ребенка, установлена Федеральным законом от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

В соответствии со статьей 9 Федерального закона от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» право на единовременное пособие имеют женщины, вставшие на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности (до двенадцати недель), которое выплачивается дополнительно к пособию по беременности и родам. Данная норма никак не связывает право женщины на получение единовременного пособия с формой собственности медицинской организации.

В соответствии с пунктом 19 приказа Минздравсоцразвития России от 23.12.2009 № 1012н «Об утверждении Порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам, имеющим детей» право на единовременное пособие дополнительно к пособию по беременности и родам имеют женщины, указанные в подпунктах «а» - «г» пункта 9 Порядка, вставшие на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности (до двенадцати недель). Пункт 22 указанного приказа предусматривает, что для назначения и выплаты единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности, представляется справка из женской консультации либо другой медицинской организации, поставившей женщину на учет в ранние сроки беременности.

Таким образом, основанием для получения такого пособия является справка, подтверждающая постановку на учет в ранние сроки беременности. Никаких дополнительных условий получения пособия федеральное законодательство не устанавливает.

Однако формулировка статьи 9.2 Закона Тульской области связывает право женщины на получение единовременного пособия именно с местом прохождения пренатальной (дородовой) диагностики нарушений развития

ребенка в первом и втором триместрах беременности – только в государственных учреждениях здравоохранения Тульской области.

В рамках рассмотрения Заявления ФАС России письмом от 14.04.2014 № АК/14224/14 была запрошена позиция уполномоченного федерального органа исполнительной власти - Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, которое письмом от 12.05.2014 № 12-2/10/В-2650 сообщило, что федеральными нормативными правовыми актами не устанавливаются ограничения, связанные с организационно-правовой формой медицинской организации, выдавшей справку о постановке на учет в ранние сроки беременности. Кроме того «...Минтруд России поддерживает мнение Федеральной антимонопольной службы о том, что законодательство Тульской области ограничивает право беременной женщины на назначение и выплату единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности, в зависимости от организационно-правовой формы медицинской организации, в которой женщина встает на учет».

Учитывая законодательно установленную возможность оказывать услуги по пренатальной (дородовой) диагностике любыми медицинскими организациями, ФАС России при рассмотрении заявления Тульской ТПП в адрес Тульской областной Думы, Министерства здравоохранения Тульской области и Правительства Тульской области были направлены запросы информации относительно обоснования установления требования о прохождении пренатальной (дородовой) диагностики нарушений развития ребенка в первом и втором триместрах беременности только в государственных учреждениях здравоохранения Тульской области для назначения и выплаты единовременного пособия.

Письмом от 07.04.2014 № Д/24-1066/4 Тульская областная Дума сообщила о том, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право устанавливать для отдельных категорий граждан дополнительные меры социальной поддержки и требование о прохождении пренатальной (дородовой) диагностики только в государственных учреждениях здравоохранения Тульской области не ограничивает право беременной женщины на выбор медицинской организации, а устанавливает условия получения единовременного пособия. На заседаниях Комиссии ФАС России представителем Ответчика были поддержаны доводы, изложенные в письмах в адрес антимонопольной службы.

Также ФАС России получено письмо Министерства здравоохранения Тульской области от 09.04.2014 № 15-05-09/2923, согласно которому «... устанавливается обязательство для органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации по достижению установленных показателей по максимальному охвату пренатальной (дородовой) диагностики беременных

женщин, проживающих в субъекте Российской Федерации...». Указанное письмо было оценено Комиссией ФАС России при рассмотрении дела и сделан вывод о том, что достижение данных показателей также никак не связано с местом прохождения пренатальной (дородовой) диагностики.

Комиссией при рассмотрении дела также было принято во внимание следующее. На заседании Комиссии 22.01.2015 представитель Ответчика пояснил, что назначение единовременного пособия связано с регрессивной демографической ситуацией в Тульской области и предназначено для ранней явки женщин в медицинские организации. По мнению Комиссии, это дополнительно свидетельствует о том, что выплата носит адресный характер и направлена именно на стимулирование беременных женщин проходить пренатальную (дородовую) диагностику независимо от формы собственности медицинской организации, в которой она решит получить эту медицинскую услугу. Целью данной выплаты не является поддержка государственных учреждений здравоохранения Тульской области в загрузке их мощностей или в постановке на учет и обслуживании большего количества беременных женщин, поэтому Комиссия пришла к выводу, что условия предоставления единовременного пособия (прохождение пренатальной (дородовой) диагностики только в государственных учреждениях здравоохранения Тульской области) никак не связаны с целью введения в Тульской области указанного пособия, а именно с улучшением демографической ситуации в Тульской области и предотвращением рождения детей с тяжелыми заболеваниями. Таким образом, назначение и выплата пособия должно быть связано именно с фактом прохождения пренатальной (дородовой) диагностики беременной женщиной, а не с местом предоставления таких услуг исходя из формы собственности или организационно-правовой формы медицинской организации.

Кроме того, на заседании Комиссии представитель Ответчика отметил, что частные медицинские организации зачастую не обладают достаточной технической базой для проведения пренатальной (дородовой) диагностики. Вместе с тем доказательств или подтверждений того, что частные медицинские организации, имеющие лицензии на осуществление медицинской деятельности по соответствующим видам работ (услуг), составляющим медицинскую деятельность, не обладают необходимой технической базой для осуществления пренатальной (дородовой) диагностики или того, что частные медицинские организации оказывают данные услуги хуже государственных учреждений здравоохранения, Комиссии представлено не было.

В этой связи Комиссия отмечает следующее. Согласно статье 37 Закона № 323-ФЗ медицинская помощь организуется и оказывается в соответствии с порядками оказания медицинской помощи, обязательными для исполнения на территории Российской Федерации всеми медицинскими организациями, поэтому исполнение требований Порядка по акушерству и гинекологии является обязательным для всех медицинских организаций. Кроме того,

согласно Положению о лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»), утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 291, соблюдение порядков оказания медицинской помощи является одним из лицензионных требований, предъявляемых к лицензиату при осуществлении им медицинской деятельности.

Пунктом 2 части 1 статьи 1 Закона о защите конкуренции определены организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе недопущения, ограничения, устранения конкуренции органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии частью 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 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 том числе запрещаются:

- установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары (пункт 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции);
- создание дискриминационных условий (пункт 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции).

Учитывая то, что постановку на учет и проведение пренатальной (дородовой) диагностики нарушений развития ребенка могут осуществлять медицинские организации любой формы собственности и организационно-правовой формы, положения статьи 9.2 Закона Тульской области в действующей редакции могут препятствовать реализации равных возможностей для медицинских организаций всех форм собственности, а также лишать возможности медицинские организации, оказывающие услуги по пренатальной (дородовой) диагностике, конкурировать на равных условиях. Кроме того, в данном случае негативное влияние на конкуренцию проявляется и в недопуске на рынок услуг по пренатальной (дородовой) диагностике новых потенциальных участников, поскольку чаще всего подобная услуга включена в программу ведения беременности. При этом, согласно письму от 11.02.2015

№ 18 многопрофильного медицинского центра «Консультант» «... на практике не представляется возможным пройти пренатальную диагностику в государственных организациях, не становясь в них же на учет по беременности...».

Ответчик, приняв Закон Тульской области (положения статьи 9.2), установил для беременных женщин ограничение выбора медицинских организаций, оказывающих услуги по пренатальной (дородовой) диагностике, поскольку на законодательном уровне установил, что право на получение пособия возникает только у тех беременных женщин, которым эти услуги были предоставлены в государственных учреждениях здравоохранения Тульской области. Таким образом, беременные женщины искусственно поставлены в ситуацию, при которой они должны сделать выбор между медицинской организацией, в которой они хотят вести беременность и получать медицинские услуги, исходя из состояния своего здоровья, и получением единовременного пособия.

Реализация положений статьи 9.2 Закона Тульской области привела к тому, что беременным женщинам было отказано в назначении и выплате единовременного пособия на основании того, что они прошли пренатальную (дородовую) диагностику не в государственном учреждении здравоохранения Тульской области. В материалах дела о нарушении антимонопольного законодательства имеются копии отказов органов социальной защиты населения Тульской области в назначении и выплате пособия на основании статьи 9.2 Закона Тульской области, представленные письмом государственного учреждения Тульской области «Управление социальной защиты населения Тульской области» от 11.02.2015 № 1-38/1208. Кроме того, в письме от 11.02.2015 № 18 многопрофильный медицинский центр «Консультант» указывает, что в его практике имеются случаи отказов беременных женщин от заключения договора на ведение беременности именно в связи с необходимостью соблюдения условий, при которых возможно получение областного единовременного пособия. Это было подтверждено представителем Заявителя на заседании Комиссии ФАС России 15.04.2015. По мнению Комиссии, данные отказы являются также подтверждением факта выбора беременными женщинами частных медицинских организаций для прохождения пренатальной (дородовой) диагностики.

Учитывая изложенное, Комиссия ФАС России усматривает в действиях Тульской областной Думы нарушение пункта 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Рассмотрение дела по пункту 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции решено прекратить.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 6 части 1 статьи 23, пунктом 4 части 3 статьи 41 Закона о защите конкуренции указанное нарушение антимонопольного законодательства, установленное решением Комиссии антимонопольного органа, является основанием для обращения в арбитражный

суд с иском, заявлением о признании недействующим либо недействительным, полностью или частично противоречащего антимонопольному законодательству нормативного правового акта органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции, Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Тульскую областную Думу нарушившей пункт 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции путем принятия статьи 9.2 Закона Тульской области от 07.03.2002 № 285-ЗТО «О реализации государственной семейной и демографической политики в Тульской области», содержащей положения, устанавливающие для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары.

2. Рассмотрение дела № 1-15-109/00-18-14 в отношении Тульской областной Думы по пункту 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции прекратить в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых Комиссией действиях.