

Лекарственные картели: выявить и разоблачить



Картельные сговоры на рынках различных товаров и услуг — глобальный вызов, стоящий как перед Россией, так и перед другими странами мира в области антимонопольной политики. Особую тревогу вызывает ситуация на рынке производства медицинского оборудования и лекарств. В последние годы картелизация именно данного, социально значимого направления в Российской Федерации приобрела крайне опасные масштабы, что без преувеличения является серьезной угрозой национальной безопасности нашей страны. О борьбе с картелями мы поговорили с руководителем УФАС по Республике Карелия **Артуром Борисовичем ПРЯХИНЫМ**.

— Артур Борисович, что же такое картель как явление и, соответственно, что же такое картельный сговор в системе государственных закупок в сфере здравоохранения?

— В соответствии с Федеральным законом «О защите конкуренции» признаются картелем и запрещаются соглашения между хозяйствующими субъектами-конкурентами, то есть осуществляющими продажу товара на одном рынке, в случае, если такие соглашения приводят или могут привести к повышению, снижению или поддержанию цен на торгах. Главной целью участников любого картельного сговора является уничтожение или существенное ослабление конкуренции в своем сегменте рынка. Недобросовестных предпринимателей и нечестных представителей государственных заказчиков, вступивших в антиконкурентные отношения,

можно сравнить с футбольными командами, которые играют договорные матчи, заранее определяя, кто победит и с каким счетом.

Современные экономисты насчитывают свыше 20 видов картелей, структурированных по сфере деятельности, составу участников, форме организации, характеру взаимоотношений, а также иным особенностям и критериям.

Один из основных и наиболее распространенных в России видов антиконкурентных соглашений — сговор при проведении торгов, тендеров и аукционов. Он подразумевает соглашение между конкурентами об условиях получения желаемого результата от участия в конкурсе или аукционе до начала торгов. Надо сказать, что недобросовестные предприниматели очень изобретательны при выборе способов достижения победы в торгах. Например, еще не так дав-

ЛЕКАРСТВЕННАЯ МАФИЯ

Руководитель ФАС России И. Ю. Артемьев неоднократно заявлял о том, что в сфере поставок и продажи лекарственных препаратов в России действует организованная преступность, настоящая мафия. «Мы говорим о существовании тысяч картелей в лекарствах, мы говорим практически обо всех тендерах, проходящих с нарушениями, мы говорим об организованной преступности в этой сфере... и мы уверены в том, что цены у нас высокие на лекарства именно по этой причине — это сговор», — заявил глава ФАС в одном из интервью.

но (и до сих пор иногда встречается) была распространена стратегия поведения, получившая название «таран». Она заключается в следующем: допустим, три фирмы участвуют в составе картеля в аукционе на поставку какого-либо товара. В первые секунды торгов один из компаньонов делает предложение с минимальным снижением цены предмета торгов, останавливается и в дальнейшем процессе аукциона ведет себя абсолютно пассивно: не торгуется и больше не вносит никаких ценовых предложений. Сразу после этого два других участника сговора в кратчайшие промежутки времени, поочередно своими предложениями максимально снижают («таранят») цену контракта, опуская ее до минимума. Продолжается это до тех пор, пока они твердо не убедятся в том, что иные потенциальные участники торгов (не из их «группы») потеряли интерес к данному аукциону и отказались от конкурентной борьбы. После рассмотрения вторых частей заявок занявшие первые два места «победители» отстраняются от участия в дальнейших процедурах закупки заказчиком за нарушения, допущенные при оформлении заявок (эти нарушения в заявках, как правило, грубые, очевидные и допущены участниками антиконкурентной схемы намеренно). В результате победителем становится тот самый первый участник, который предложил в первые секунды аукциона минимальное снижение цены. Таким образом, цель картельного сговора — получить контракт по максимально выгодной стоимости — достигнута.

Бывают случаи, когда осуществляется подкуп других участников торгов, с тем чтобы ими были выдвинуты заранее неприемлемые условия или цены и победитель оказывался безальтернативным.

В последние годы мы явно наблюдаем, что отдельные группы недобросовестных участников аукционов на поставку медтехники и лечебных препаратов осуществили некий раздел субъектов РФ на предмет их присутствия и участия на тех или иных региональных торгах. Во главе этих групп, как правило, находятся представители крупных игроков медицинского рынка или их фирмы-спутники. То есть действуют некие правила, или опять же сговор, между определенными группами компаний-поставщиков относительно раздела территорий (субъектов РФ) и клиентов из числа государственных заказчиков (региональные органы исполнительной власти в сфере здравоохранения, больницы, поликлиники, другие лечебные и социальные учреждения).

— В чем заключается опасность этого вида экономических правонарушений?

— Анализируя закупочные цены на лекарственные препараты и медицинское оборудование, нетрудно заметить, что в разных регионах страны они порой отличаются в несколько раз. Внешне все выглядит законно — и аукцион проведен, и информация о предполагаемой закупке размещена вовремя, но на самом деле все это лишь имитация конкурентной борьбы. Минимальное снижение цены — и в результате отсутствие ожидаемого эффекта по экономии бюджетных средств.

Серьезная и кропотливая работа по борьбе с картельными сговорами началась еще несколько лет назад, и антимонопольная служба уже провела целый ряд серьезных расследований. Масштаб проблемы впечатляет: к настоящему времени признаки картельных соглашений были обнаружены более чем в трех тысячах открытых аукционах (именно на по-

ставку медоборудования и лекарственных средств), проведенных в России в электронной форме. Общая сумма заключенных по их итогам контрактов составила свыше 10 миллиардов рублей, а соглашения реализовывались на территории практически всех регионов нашей необъятной Родины. На основании этого можно сделать вывод, что антиконкурентные соглашения распространяются практически на все фармацевтические группы лекарственных препаратов и виды медтехники. Государственные контракты с «победителями» из числа участников сговоров, были заключены в подавляющем большинстве случаев по максимально выгодным для компаний ценам, снижение начальной стоимости закупки было минимальным и варьировалось в пределах всего 0,5–2,5 процента.

— Артур Борисович, расследование одного из самых серьезных картельных дел началось в вашем регионе. Расскажите об этом подробнее.

— Да, действительно, одно из таких крупных расследований началось именно с Карелии. В 2015 году в поле зрения нашего территориального управления попали три фирмы из Москвы — ООО «Росмедкомплект», ООО «ПИК», ООО «Маркет Фарм», одна из Подмоскovie — ООО «Эталон-Трейддинг», которые в период с 2013 по 2015 год выиграли 38 аукционов на поставку медоборудования и лекарственных препаратов на сумму 85 миллионов рублей. Организаторы данных торгов — Министерство здравоохранения и социального развития Республики Карелия, а также ряд медицинских учреждений регионального и федерального подчинения, осуществляющих деятельность на территории республики. В ходе рассмотрения дела установлено, что вышеуказанные хозяйствующие субъекты до начала участия в аукционах заключили восемь устных антиконкурентных соглашений. Было доказано, что, участвуя в аукционных процедурах, фирмы — участники картельного сговора координировали свою линию поведения на торгах, выполняли заранее согласованный план действий, имитировали индивидуальный подход к участию в них, а фактически совместно, преследуя опре-

деленные общие цели и распределив роли, откалались от добросовестной конкурентной борьбы. Главной их целью являлось, как это обычно и бывает в договорных аукционах, минимальное (от 0,5 до 2 процентов) снижение начальных цен контрактов.

Конкурентное ведомство также установило, что ответчики использовали единую инфраструктуру при участии в аукционах, в том числе подача ценовых предложений осуществлялась с одного IP-адреса. Заявки для участия в торгах имели идентичные свойства, создавались с использованием одной учетной записи, включали в себя предложения товаров одного производителя (что не было обусловлено аукционными требованиями) и содержали одинаковые, полностью совпадающие ошибки в оформлении документации на участие в закупке.

По факту правонарушения региональным антимонопольным органом были наложены на заговорщиков административные штрафы в размере от 4 до 12 миллионов рублей. Хозяйствующие субъекты признали факт заключения антиконкурентных соглашений и ходатайствовали о снижении размеров административных штрафов на основании статьи 4.1 КоАП РФ. Судебная инстанция удовлетворила ходатайства, уменьшив размеры административных штрафов. В итоге сумма штрафов составила от 1,44 до 2,73 миллиона рублей.

Стоит добавить, что антимонопольное расследование, проведенное нашим территориальным управлением, имело интересное продолжение. Мы внимательно изучили экономическое поведение вышеуказанных участников антиконкурентных соглашений и провели очень тщательный анализ информации и сведений в отношении фигурантов расследования, которые были получены по нашим запросам от электронных торговых площадок. Также были использованы материалы нашего постоянного мониторинга документов и информации по закупочным процедурам, проводимым заказчиками в различных регионах нашей страны. В результате у нас возникли подозрения, что выявленные нами 38 картельных аукционов — лишь малый

эпизод, а Карелия — далеко не единственный российский регион, оказавшийся в сфере корыстных интересов и противоправной деятельности данных компаний. На основании этого мы направили соответствующую информацию с обоснованием и подтверждением своих доводов в специализированное подразделение центрального аппарата ФАС России — управление по борьбе с картелями. В итоге наши предположения и опасения подтвердились. Названные выше компании, а также еще три их фирмы-подельницы — «Компания Интермедсервис», «Сервис-Фарм», «Компания Интермедсервис Фарма», были изобличены в участии, опять-таки в составе картеля, еще в более 700 аукционах на поставку медизделий и лекарств на территории более 60 регионов. Начальная цена контрактов, заключенных по итогам данных аукционов, составила более 1,5 миллиарда рублей. Компаниям грозят очередные многомиллионные санкции, если учесть, что сумма административного штрафа может составлять от 10 до 50 процентов начальной суммы предмета торгов по каждому отдельному аукциону. Это, пожалуй, крупнейший на сегодняшний день картель поставщиков медицинского оборудования и лекарственных средств, выявленный и раскрытый в Российской Федерации.

Не скрою, я испытываю определенную гордость за наш территориальный антимонопольный орган, за наших специалистов. Ведь именно у нас в Карелии удалось ухватить щупальца этого настоящего картельного спрута и содействовать его окончательному разоблачению.

— А сколько всего за последнее время было возбуждено дел в масштабах страны?

— За 2016 год и текущий период 2017 года по стране возбуждено более 70 дел по фактам заключения антиконкурентных соглашений при проведении торгов на поставку лекарственных средств, медицинского оборудования и изделий медицинского назначения.

В Москве, Удмуртии, Хакасии, а также Московской, Ленинградской, Тюменской, Кемеровской и других областях нашими коллегами-антимонопольщиками возбуждены, рассмотрены

или продолжают рассматриваться серьезные антимонопольные дела. По каждому эпизоду количество выявленных картельных аукционов исчисляется сотнями, а суммы заключенных контрактов составляют сотни миллионов, в отдельных случаях достигают миллиарда рублей. В результате противозаконных действий участников картелей страдают простые граждане, вынужденные значительно переплачивать за лекарства и медицинские услуги.

Рассматривая дело по картельномуговору московских фирм на торгах у нас в Карелии, а также изучая опыт коллег из других регионов, мы выявили интересную особенность. Если в договорной аукцион удавалось включиться посторонней фирме (не входящей в картель), то цена предмета закупки снижалась на 18–20 и даже более процентов. Комментарии излишни!

— Что, на ваш взгляд, нужно предпринять, чтобы покончить с этим явлением?

— Необходимо планомерно, шаг за шагом, но то же время достаточно энергично заниматься выявлением и последующей безжалостной ликвидацией всех антиконкурентных цепочек. В них, как показывает практика, входят производители, официальные дистрибьюторы, поставщики и, что особенно грустно и тревожно, к сожалению, в отдельных случаях государственные заказчики. Обычно на конкурентных торгах удается добиться снижения цены в среднем на 7–15 процентов. В то же время вызывает удивление следующий факт. Региональные министерства, комитеты, департаменты и иные ведомства, отвечающие за различные направления здравоохранения, руководители лечебных учреждений никак не реагировали и не анализировали то, что на торгах из раза в раз (порой годами) побеждали одни и те же компании. Несмотря на наличие в подавляющем большинстве случаев явных признаков сговора и искусственного ограничения конкуренции, заявлений о нарушении законодательства от медицинских учреждений ни в одном из регионов страны практически не поступало.

Подобные заявления отсутствовали, в том числе и со стороны медучреждений Республики

Карелия. Хотя в ходе нашего расследования в отношении «Росмедкомплекта» и его компаний-подрядчиков не было установлено их противозаконных связей с заказчиками, мы четко увидели следующую закономерность: на протяжении нескольких лет в значительном количестве наших региональных аукционов на поставку лекарств и отдельных видов медоборудования побеждали представители именно вышеуказанной московской картельной группы с минимальным снижением стоимости контрактов. Не замечать такого факта, по моему глубокому убеждению, было просто невозможно. Данные обстоятельства, на мой взгляд, серьезный повод для всех заинтересованных контролирующих структур более пристально присмотреться и к работе региональных чиновников, руководителей медицинских учреждений — организаторов государственных закупок в сфере здравоохранения.

По нашему мнению, с этим явлением и его производными нужно разбираться на самом высоком государственном уровне, в тесном взаимодействии с правоохранительными органами, а по отдельным направлениям — и с коллегами-антимонопольщиками из других стран.

— Вы сказали о тесном взаимодействии с правоохранительными органами и другими структурами... Насколько оно эффективно в Республике Карелия?

— Антиконтурентные соглашения — это процессы в большинстве случаев латентные и поэтому в силу различных обстоятельств очень трудно выявляемые и документируемые. В связи с этим в борьбе с ними, повторюсь, большое значение имеет эффективное взаимодействие антимонопольных и правоохранительных органов. В первую очередь со специальными оперативными подразделениями по борьбе с экономической преступностью. Например, очень хорошим подспорьем при доказывании противоправных действий нарушителей антимонопольного законодательства служат

предоставляемые нам в установленном законом порядке материалы уголовных дел (протоколы допросов, обысков, выемок документов, других следственных действий, а также рассекреченные материалы оперативно-разыскной деятельности), материалы различных гласных проверок правоохранительных органов.

Считаю, что у нас межведомственное взаимодействие с правоохранительными органами организовано достаточно эффективно. В том числе в рамках мероприятий по контролю ситуации в сфере государственных закупок в социально значимых отраслях экономики.

В качестве примеров совместной работы можно привести не так давно выявленные факты должностных преступлений, совершенных руководителями ряда учреждений здравоохранения региона. Противозаконные действия они совершили в преступном сговоре с представителями коммерческих организаций — поставщиков медицинского оборудования и лекарственных средств — в процессе организации и проведения государственных закупок для нужд возглавляемых ими медучреждений.

Так, признана виновной по приговору суда по пункту «в» части 5 статьи 290 УК РФ (получение должностным лицом взятки в виде денег за незаконные действия) бывший главный врач ГБУЗ Республики Карелия «Городская детская поликлиника № 1». Было установлено, что в период с 2013 по 2016 год подсудимая регулярно получала взятки от представителей организаций — поставщиков товаров медицинского назначения и расходных материалов. За это она способствовала заключению договоров между поликлиникой и данными организациями без проведения процедуры торгов на суммы до 100 тысяч рублей, а также государственных контрактов по результатам аукционов в электронной форме. За незаконные действия бывший главный

ВНИМАНИЕ

Проведенный анализ ситуации в сфере здравоохранения дает основания уверенно констатировать, что никакая другая отрасль на сегодняшний день не подвержена такому массовому влиянию антиконкурентных практик.

врач получила достаточно гуманный приговор — штраф в размере 1,9 миллиона рублей.

В настоящее время в суде рассматриваются дела по той же 290 статье УК РФ в отношении руководителей — главного врача и главного бухгалтера «Калевальская центральная районная больница».

Кроме того, благодаря постоянному обмену информацией с правоохранительными органами Карельский УФАС России провел расследование и возбудил в феврале этого года очередное масштабное дело в отношении трех компаний из Санкт-Петербурга: ООО «НикаМед», ООО «Медлон», ООО «Медлон-ДВ» по признакам нарушения пункта 2 части 1 статьи 11 Федерального закона «О защите конкуренции». По мнению антимонопольного органа, данные фирмы в период 2014–2016 годов участвовали почти в сотне картельных аукционах, что позволило им выигрывать их с минимальным снижением цены (от 0,5 до 1,5 процента). Общая сумма начальной (максимальной) цены контрактов на данных торгах составила порядка 80 миллионов рублей. Материалы уголовных дел, поступившие в антимонопольную службу из следственных органов в порядке межведомственного взаимодействия, значительно закрепили доказательную базу конкурентного ведомства в деле против участников очередного картеля.

многих картелей в нашей стране пресечена, однако говорить о том, что данное опаснейшее явление — картельные сговоры поставщиков лекарств и медицинского оборудования — окончательно побеждено, безусловно, нельзя.

— Кроме укрепления межведомственного взаимодействия с правоохранительными органами, что могло бы усилить результат борьбы с картельными сговорами?

— На наш взгляд, необходимо усилить работу по адвокатированию конкуренции. Повышать уровень правовой грамотности в сфере соблюдения антимонопольного законодательства, защиты и развития конкуренции представителей госзаказчиков и участников закупок, а также, по возможности, среди более широких слоев населения — студентов, школьников, представителей общественности и простых граждан. Для успешного сдерживания картельных сговоров в различных отраслях необходимо осознание обществом всей глубины их опасности. Следует четко понимать, что они наносят колоссальный вред как экономике в целом, так и каждому отдельному потребителю в частности. Образно говоря, у нас, у граждан, крадут наши деньги. По большому счету, для каждого из нас не должно быть разницы, как эти деньги были отняты у нас — вытащил вор из кармана или сговорившиеся продавцы, нарушив за-

НОРМЫ ЗАКОНА



Картельный сговор — это единственное антимонопольное нарушение, за которое в отдельных случаях, например, если в результате участия в антиконкурентном соглашении имел место доход в крупном размере (свыше 50 миллионов рублей), помимо административной может наступить уголовная ответственность по статье 178 УК РФ. Максимальная санкция по ней предусматривает до семи лет лишения свободы. Примеры привлечения к ответственности по указанной статье в России уже имеются.

Безусловно, взаимодействие антимонопольных и правоохранительных органов дает эффективные результаты, но останавливаться на этом пути нельзя, необходимо совершенствовать методики выявления и раскрытия картелей в различных сферах государственных закупок. Тем более что мошенники не дремлют, а изобретают все новые и новые способы получения незаконной прибыли, участвуя в государственных закупках. Сегодня можно утверждать, что деятельность

конодательство, искусственно подняли цены. В обществе необходимо продвигать жесткую и принципиальную нетерпимость к картельным сговорам, чтобы моральные принципы наряду с применением административной и уголовной ответственности для участников картелей стали главным сдерживающим фактором. Это, признаться, огромная задача, которую необходимо решать совместно с обществом.

Подготовила О. В. ИЗУТОВА