
ОСОБЕННОСТИ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Головин Сергей Владимирович¹, канд. техн. наук, доц.
Капранчиков Иван Сергеевич², вед. консультант

¹ Воронежский государственный университет, Университетская пл., 1, Воронеж, Россия, 394018; e-mail: golovin@econ.vsu.ru

² Контрольно-ревизионный отдел департамента здравоохранения Воронежской области, ул. Красноармейская, 52д, Воронеж, Россия, 394036; e-mail: kapranchikovis@zdrav36.ru

Цель: проанализировать, провести систематизацию нормативных правовых актов, регламентирующих порядок закупки товаров, работ (услуг), необходимых для должного функционирования учреждений, входящих в государственную систему здравоохранения. Отразить преобладающие способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) согласно специфике исследуемой темы. Предпринять попытку отразить проблемные зоны в системе государственных закупок в сферы здравоохранения. *Обсуждение:* сфера государственных закупок в настоящее время активно развивается, законодателем задается вектор централизованного развития закупочной деятельности, который, в свою очередь, диктуется экономической конъюнктурой финансового рынка. Во главе эффективности закупок в настоящее время выступает экономия денежных средств, реализуемая по средствам проведения конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в конечном итоге выражающейся в экономии финансовых активов. *Результаты:* раскрыты ключевые моменты закупочной деятельности, выделены предметы закупочной деятельности в зависимости от вида потребности в том или ином виде товаров, работ (услуг). Затронуты проблемные зоны, возникающие в процессе закупочной деятельности хозяйствующих субъектов.

Ключевые слова: государственные закупки в сфере здравоохранения, лекарственные средства, медицинские изделия, контрактная система, экономия денежных средств.

DOI: 10.17308/meps.2019.4/2081

Введение

Современные вызовы рынка товаров, работ (услуг) в реалиях экономического развития в контексте продолжающегося экономического и по-

литического кризиса (пик которого пришелся на периоды 2014-2015 гг.) как законодателя, а в последующем правоприменителя, заставляют реагировать на общественные отношения, находящиеся в поле контрактной системы с позиции экономической эффективности.

Роль законодателя в данной системе заключается в разработке новых, прогрессивных механизмов правового регулирования, направленных на минимизацию возможных экономических рисков хозяйствующих субъектов.

Так, правоотношения между государственным заказчиком и поставщиком регламентированы двумя основными Федеральными законами от 05.04.2013 № 44-ФЗ (далее – 44-ФЗ) и от 18.07.2011 № 223-ФЗ.

Методология исследования

Закупочная деятельность является многогранным процессом, который, в свою очередь, регулируется большим количеством нормативных актов, которые, как правило, несут в себе императивный характер их применения.

Наряду с вышеуказанными законами, Правительством РФ и Минздравом России издаются подзаконные нормативные правовые акты, направленные на урегулирование процедур закупочной деятельности. В данном исследовании изучим ключевые нормативные акты.

Правительством утвержден перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (далее – ЖНВЛП) на 2019 год. В своем заявлении Дмитрий Медведев отметил, что утверждение подобных перечней призвано контролировать цены на медикаменты первой необходимости, дабы исключить возможные спекуляции и сохранить доступность лекарств.

Перечень ЖНВЛП для медицинского применения на 2019 г. дополнен 38 лекарственными препаратами и 2 новыми лекарственными формами для уже включенных в этот перечень лекарственных препаратов. Перечень лекарственных препаратов для обеспечения отдельных категорий граждан дополнен 27 препаратами и 3 новыми формами. Одним лекарственным препаратом дополнен перечень дорогостоящих лекарственных препаратов.

Особенностью закупки данной категории лекарственных препаратов заключается в возможности отстранения участника закупки на определенных стадиях при обнажении заказчиком или закупочной комиссией двух условий: не зарегистрирована предельная отпускная цена лекарственного препарата и/или предлагаемая цена превышает их предельную отпускную цену производителя.

Уделяя важное значение вопросу ценообразования в стратегическом сегменте фармацевтического рынка, Правительство РФ утвердило механизм регулирования цен на лекарственные препараты, включенные в перечень ЖНВЛП.

Следуя вектору централизованного развития закупочной деятельности, Минздравом России разработан типовой контракт на поставку лекар-

ственных препаратов для медицинского применения, утвержденный приказом Минздрава России от 26.10.2017 № 870н.

Контракт (договор) на поставку является, по сути, в закупочной деятельности основным документом, на основании которого и происходит сделка, и тем самым обеспечивается потребность хозяйствующих субъектов и поставщиков. Существенными условиями контракта являются наименование и количество товара, а также срок поставки. В один ряд с существенными условиями необходимо отнести такой качественный показатель для лекарственного препарата – остаточный срок годности, которые в свою очередь определены в утвержденных Минздравом России «Правилах надлежащей практики хранения и перевозки лекарственных препаратов для медицинского применения». Перед непосредственной поставкой проходит согласование с получателем остаточных сроков годности.

Переходя к вопросу цены в договоре поставки, следует отметить, что она определяется сторонами самостоятельно либо по итогам процедур в рамках действующего законодательства за исключением случаев, рассмотренных нами выше.

Подводя итоги анализа типового договора поставки лекарственных средств, а если рассматривать сам факт поставки лекарственных препаратов, как юридически значимое действие, где договоры разделяются на два типа, в которых:

- цена устанавливается сторонами с соблюдением требований законодательства в области государственного регулирования цен на лекарственные препараты;
- цена определяется по соглашению сторон.

В «Основах охраны здоровья граждан в РФ» разрешается обращение только зарегистрированных в установленном порядке медицинских изделий. Регистрация медицинских изделий осуществляется в соответствии с Правилами государственной регистрации медицинских изделий, где одним из ключевых этапов является прохождение экспертизы качества, эффективности и безопасности, а фактом, подтверждающим государственную регистрацию, является регистрационное удостоверение на конкретное изделие.

Законодатель, как и в случае с закупкой лекарственных препаратов, детально регламентировал процесс закупки медицинских изделий. Разработан и утвержден нормативным актом типовой контракт на поставку медицинских изделий, ввод в эксплуатацию медицинских изделий, обучение правилам эксплуатации специалистов, эксплуатирующих медицинские изделия, и специалистов, осуществляющих техническое обслуживание медицинских изделий.

Рассмотрев ключевые процессы, методы, направленные на регулирование сегментов фармацевтического рынка, уделим внимание важному аспекту государственного регулирования сферы здравоохранения – размещению «государственного заказа».

Большая часть государственных медицинских организаций является бюджетными учреждениями, имеющими, как правило, несколько видов финансирования (субсидии из средств бюджета (федерального и/или регионального), средства территориальных фондов обязательного медицинского страхования и собственные средства, полученные в рамках предпринимательской (доход приносящей) деятельности), что и определяет осуществление государственных закупок за счет бюджетных и внебюджетных источников финансирования.

В настоящее время законодательством детально регламентирован порядок действия всех сторон закупочного процесса.

Заказчик наделен правом применять конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), а также осуществлять закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Под конкурентными способами понимают конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (электронный аукцион, закрытый аукцион), запрос котировок и запрос предложений.

Также на законодательном уровне определены специализированные электронные площадки [3], где и осуществляется определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для государственных нужд.

Все это в совокупности и содействует реализации принципов: обеспечение открытости, прозрачности, закупочной деятельности в сфере здравоохранения, открытости доступа к таким резочным видам реестров (план закупок, контракты, отчет заказчика и т.д.).

Поскольку сфера закупок является динамично развивающейся системой, существующие достижения законодательной мысли как прошлых лет, так и в настоящий период времени направлены на уменьшение круга отношений, не урегулированных нормами законодательства о контрактной системе. Что в последующем должно позволить исключить проблемы закупочной деятельности в сфере здравоохранения и улучшить систему закупок в государственном секторе.

Касаясь такого элемента системы, как управление закупками в сфере здравоохранения на фоне принципа централизации закупочной деятельности, выделяются главные распорядители средств бюджетов, деятельность которых направлена на проведение мониторинга потребностей в товарах, работах (услугах) подведомственным им учреждений, различной формы собственности (бюджетные, казенные, автономные), а также на осуществление ведомственного контроля закупок и исполнения государственных контрактов [7].

Таким образом, одним из проблемных моментов в системе государственных закупок сферы здравоохранения заключается в взаимодействии государственных заказчиков и потенциальных поставщиков, профессио-

нальная деятельность которых не всегда является добросовестной в части исполнения заключенного государственного контракта.

Обращаясь к результатам различных контрольных мероприятий, выявляются проблемы несоблюдения требований норм законодательства о контрактной системе, а именно формирование закупки под конкретного поставщика, производителя с указанием вместо международного непатентованного наименования, торгового наименования лекарственного препарата.

Так же помимо описанных «процедурных» проблемных моментов отдельно выделим обеспеченность сферы закупок квалифицированными кадрами (трудовые и временные затраты) в разрезе реализации принципа профессионализма заказчика, отраженного в статье 9 44-ФЗ.

Для обеспечения закупочного процесса учреждению необходимы квалифицированные специалисты, прошедшие подготовку в области закупочной деятельности.

В утвержденном перечне должностей работников здравоохранения отсутствуют специалисты в сфере закупок, поэтому медицинские организации различного уровня и профиля самостоятельно решают данную задачу, исходя из своих кадровых и финансовых возможностей.

Заключение

Дальнейшее развитие законодательства о контрактной системе в разрезе закупочной деятельности в сфере здравоохранения позволит оперативно реагировать на процессы государственных закупок путем модернизации сложившихся правил, а также введением новых прогрессивных механизмов государственного регулирования.

Безусловно данный процесс является долгосрочным и непростым как для законодателя, так и для правоприменителя, что обусловлено сложившейся экономической ситуацией в стране.

Список источников

1. Гладилина И.П., Васильева И.А., Сергеева С.А. Инновационные подходы к управлению в контрактной системе закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // *Инновации и инвестиции*, 2014, no. 3, с. 50-54.

2. Коробейникова Л.С. Анализ результативности закупочной деятельности в рамках обоснования способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) // *Финансовый вестник*, 2016, no. 2 (33), с. 109-117.

3. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. Доступно: <http://zakupki.gov.ru> (дата обращения: 20.03.2019).

4. Постановление Правительства РФ

от 27.12.2012 № 1416 «Об утверждении Правил государственной регистрации медицинских изделий» (ред. от 31.05.2018).

5. Постановление Правительства РФ от 29.10.2010 № 865 «О государственном регулировании цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов» (ред. от 08.10.2018).

6. Приказ Минздрава России от 15.10.2015 № 724н «Об утверждении типового контракта на поставку медицинских изделий, ввод в эксплуатацию медицинских изделий, обучение правилам эксплуатации специалистов, эксплуатирующих медицинские изделия, и специалистов, осуществляющих техни-

ческое обслуживание медицинских изделий».

7. Приказ Минздрава России от 20.12.2012 № 1183н «Об утверждении Номенклатуры должностей медицинских работников и фармацевтических работников».

8. Приказ Минздрава России от 26.10.2017 № 870н «Об утверждении Типового контракта на поставку лекарственных препаратов для медицинского применения и информационной карты Типового контракта на поставку лекарственных препаратов для медицинского применения».

9. Приказ Минздрава России от 31.08.2016 № 646н «Об утверждении Правил надлежащей практики хранения и перевозки лекарственных препаратов для медицинского применения».

10. Прокопчук Г.В., Коробейникова Л.С. Анализ подходов к оценке эффективности размещения заказов бюджетной организации // *Апрельские научные чтения имени профессора Л.Т. Гиляровской: материалы III Междунар. науч.-практ. конф.* Воронеж, типография Воронежского ЦНТИ – филиала ФГБУ «РЭА»

Минэнерго России, 2014, с. 212-215.

11. Распоряжение Правительства РФ от 10.12.2018 № 2738-р «Об утверждении перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов на 2019 год, а также перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи».

12. Распоряжение Правительства РФ от 12.07.2018 № 1447-р «Об утверждении перечней операторов электронных площадок и специализированных электронных площадок, предусмотренных Федеральными законами от 05.04.2013 № 44-ФЗ, от 18.07.2011 № 223-ФЗ» (ред. от 28.07.2018).

13. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 27.12.2018).

14. Яковлев А.А., Демидова О.А., Подколзина Е.А. (ред.) *Эмпирический анализ систем госзакупок в России*: монография. Москва, Изд. дом ВШЭ, 2015.

FEATURES OF PROCUREMENT ACTIVITIES IN PUBLIC HEALTH SERVICE

Golovin Sergey Vladimirovich¹, Cand. Sc. (Eng.), Assoc. Prof.
Karpachnikov Ivan Sergeevich², Lead Consultant

¹ Voronezh State University, University Sq., 1, Voronezh, Russia, 394018; golovin@econ.vsu.ru

² Control and Audit Branch of Voronezh Region Healthcare Department, Krasnoarmeyskaya st., 52D, Voronezh, Russia, 394018; karpachnikovis@zdrav36.ru

Purpose: the article deals with the analysis and systematisation of laws and regulations for procurement activities, services for health institutions proper functioning. It also aims to show predominant ways to define a supplier (contractor), in accordance with the specifics of the subject. Try to show problem areas in public procurement system in the healthcare. *Discussion:* Presently, there is an active development of public procurement system, the legislator sets the vector of centralized development of procurement activities in accordance with economic conditions of the financial market. Saving money is the head of procurement efficiency, which is implemented through competitive methods of determining suppliers (contractors). *Results:* the authors disclosed key points of procurement activities and emphasized the subjects of procurement according to the needs. The authors also mention the problem areas in public procurement system.

Keywords: public procurement system in the healthcare, medicines, medical device, contract system, saving money.

References

1. Gladilina I.P., Vasil'eva I.A., Sergeeva S.A. Innovatsionnye podhody k upravleniyu v kontraktnoi sisteme zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i munitsipal'nyh nuzhd [Innovative approaches to management in the contract system of procurement of goods, works and services for state and municipal needs]. *Innovation and investment*, 2014, no. 3, p. 50-54. (In Russ.)
2. Korobeinikova L.S. Analiz rezul'tativnosti zakupochnoi deyatel'nosti v ramkah obosnovaniya sposobov opredeleniya postavshchikov (podryadchikov, ispolnitelei) [Analysis of procurement performance as part of the justification of methods for determining suppliers (contractors)]. *Finansovyi vestnik*, 2016, no. 2 (33), pp. 109-117. (In Russ.)
3. Ofitsial'nyi sait Edinoi informatsionnoi sistemy v sfere zakupok [Official website of the unified information system in the field of procurement]. (In Russ.) Available at: <http://zakupki.gov.ru> (accessed: 20.03.2019).
4. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 27.12.2012 № 1416 «Ob utverzhdenii Pravil gosudarstvennoi registratsii meditsinskih izdelii» (red. ot 31.05.2018) [Resolution of the government of the Russian Federation of 27/12/2012 No. 1416 «About the approval of Rules of state registration of medical products» (edition of 31/05/2018)]. (In Russ.)
5. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 29.10.2010 № 865 «O gosudarstvennom regulirovanii tsen na lekarstvennye preparaty, vklyuchennye v perechen' zhiz-

nenno neobhodimyh i vazhneishih lekarstvennyh preparatov» (red. ot 08.10.2018) [Resolution of the government of the Russian Federation of 29/10/2010 No. 865 «About state regulation of the prices of the medicines included in the list of vital and important medicines» (edition of 08/10/2018)]. (In Russ.)

6. Prikaz Minzdrava Rossii ot 15.10.2015 № 724n «Ob utverzhdenii tipovogo kontrakta na postavku meditsinskih izdelii, vvod v ekspluatatsiyu meditsinskih izdelii, obuchenie pravilam ekspluatatsii spetsialistov, ekspluatiruyuschih meditsinskie izdeliya, i spetsialistov, osuschestvlyayuschih tekhnicheskoe obsluzhivanie meditsinskih izdelii» [Health Service Executive Order of 15/10/2015 No. 724n «About the approval of the standard contract for supply of medical products, commissioning of medical products, training specialists operating medical products and the specialists performing maintenance of medical products»]. (In Russ.)

7. Prikaz Minzdrava Rossii ot 20.12.2012 № 1183n «Ob utverzhdenii Nomenklatury dolzhnostei meditsinskih rabotnikov i farmatsevticheskikh rabotnikov» [Health Service Executive Order of 20/12/2012 No. 1183n «About the approval of the nomenclature of positions of medical workers and pharmaceutical workers»]. (In Russ.)

8. Prikaz Minzdrava Rossii ot 26.10.2017 № 870n «Ob utverzhdenii Tipovogo kontrakta na postavku lekarstvennyh preparatov dlya meditsinskogo primeneniya i informatsionnoi karty Tipovogo kontrakta na postavku lekarstvennyh preparatov dlya meditsinskogo primeneniya» [Health Service Executive Order of 26/10/2017 No. 870n «About the approval of the standard contract for supply of medicines for medical application and the information card of the Standard contract for supply of medicines for medical application»]. (In Russ.)

9. Prikaz Minzdrava Rossii ot 31.08.2016 № 646n «Ob utverzhdenii Pravil nadlezhaschei praktiki hraneniya i perevozki lekarstvennyh preparatov dlya meditsinskogo primeneniya» [Health Service Executive Order of 31/08/2016 No. 646n «About the approval of rules of good practice of storage and transportation of medicines for medical application»]. (In Russ.)

10. Prokopchuk G.V., Korobeinikova L.S. [Analysis of approaches to assessing the efficiency of placing orders of the budget organization]. *April'skie nauchnye chteniya imeni professora L.T. Gilyarovskoi: materialy III Mezhdunar. nauch.-prakt. konf.* [April scientific readings named after Professor L. Gilyarovskaya: proc.of sci.-pract. conference]. Voronezh, 25.04.2014, tipografiya Voronezhskogo TSNTI – filiala FGBU «REA» Minenergo Rossii, 2014, pp. 212-215. (In Russ.)

11. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 10.12.2018 № 2738-r «Ob utverzhdenii perechnya zhiznenno neobhodimyh i vazhneishih lekarstvennyh preparatov na 2019 god, a takzhe perechnei lekarstvennyh preparatov dlya meditsinskogo primeneniya i minimal'nogo assortimenta lekarstvennyh preparatov, neobhodimyh dlya okazaniya meditsinskoj pomoschi» [Government order of 10/12/2018 No.2738-r «About the approval of the list of vital and important medicines for 2019, and also lists of medicines for medical application and the minimum range of the medicines necessary for rendering medical care»]. (In Russ.)

12. Rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 12.07.2018 № 1447-r «Ob utverzhdenii perechnei operatorov elektronnyh ploschadok i spetsializirovannykh elektronnyh ploschadok, predusmotrennykh Federal'nymi zakonami ot 05.04.2013 № 44-FZ, ot 18.07.2011 № 223-FZ» [Government order of 12/07/2018 No.1447-r «About the approval of the lists of operators of electronic platforms and the specialized electronic platforms provided by Federal laws of 05.04.2013 No. 44-FZ of 18.07.2011 No. 223-FZ»]. (In Russ.)

13. Federal'nyi zakon ot 05.04.2013 № 44-FZ «O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i munitsipal'nyh nuzhd» (red. ot 27.12.2018) [Federal law of 05/04/2013 No.44-FZ «On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs» (edition of 27.12.18)]. (In Russ.)

14. Yakovlev A.A., Demidova O.A., Podkolzina E.A. (red.) *Empiricheskii analiz sistem goszakupok v Rossii: monografiya* [Empirical analysis of public procurement in Russia: monograph]. Moscow, PUBLISHING HOUSE HSE, 2015. (In Russ.)