DOI 10.51522/2307-0382-2021-228-5-47-53

УДК 614.2:654.01

Е. В. ДЮЖЕВА

начальник филиала (г. Ижевск) ФКУ НИИ ФСИН России, кандидат медицинских наук,
полковник внутренней службы

Ижевск

ELENA V. DYUZHEVA

Head of the Branch (Izhevsk) the Federal Governmental Institution «Research Institute
of the Federal Penitentiary Service of Russia», Candidate of Medicine, Colonel of the Internal Service

Izhevsk

В. Е. ПОЛИЩУК

старший научный сотрудник филиала (г. Ижевск) ФКУ НИИ ФСИН России,
подполковник внутренней службы

Ижевск

VERA E. POLISHCHUK

Senior Researcher of the Branch (Izhevsk) of the Federal Governmental Institution
«Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia»,
Lieutenant Colonel of the Internal Service

Izhevsk

Проблемы осуществления закупок лекарственных препаратов для обеспечения деятельности медико-санитарных частей ФСИН России

**Problems of procurement of medicines to ensure the activities
of medical and sanitary units of the FPS of Russia**

Аннотация. В статье анализируется ситуация с закупкой лекарственных средств, осуществлявшейся для обеспечения деятельности учреждений здравоохранения ФСИН России

Abstract. The article analyzes the situation with the procurement of medicines, carried out to support the activities of healthcare institutions of the Federal Penitentiary Service of Russia

в 2019–2020 годах. На основании данных анкетирования были выявлены проблемы и основные факторы, снижающие эффективность осуществления закупок, проведен анализ причин сложившейся ситуации. По результатам исследования подготовлены предложения о внесении изменений в действующие процедуры, регулирующие закупки лекарственных средств.

Ключевые слова: закупка лекарственных средств, учреждения здравоохранения ФСИН России, правовое регулирование, право на здоровье, оптовая надбавка, электронный аукцион, конкурентные закупки.

in 2019–2020. Based on the survey data, problems and main factors were identified that reduced the efficiency of procurement, an analysis of the causes of the current situation was carried out. Based on the results of the study, proposals were prepared to amend the current procedures governing the procurement of medicines.

Key words: procurement of medicines, health-care institutions of the Federal Penitentiary Service of Russia, legal regulation, the right to health, wholesale premium, electronic auction, competitive procurement.

14.02.03 Общественное здоровье и здравоохранение (медицинские науки)
Public health and healthcare (medical sciences)

08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством (экономические науки)
Economics and management of the national economy (economic sciences)

Президент России в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 15.01.2020 особое внимание уделил проблеме поставок лекарственных препаратов в 2019 году, особо подчеркнув, что «...в ряде регионов закупки оказались фактически сорванными, и некоторые чиновники позволяли себе рассуждать так, будто речь шла о закупке канцтоваров... а люди оставались без крайне важных, подчас жизненно необходимых лекарств» [1]. В современном мире решающим фактором развития общества, залогом конкурентоспособности каждой страны становится воспроизводство и накопление человеческого капитала, важной составляющей которого является капитал здоровья, качество же этого капитала напрямую зависит от доступности эффективной медицинской помощи. Именно поэтому особую актуальность приобретают вопросы управления материально-техническими ресурсами здравоохранения, уровень которого во многом определяет возможность оказания качественных медицинских услуг, предполагающих доступность

адекватной терапии современными лекарственными средствами. Материально-техническое обеспечение учреждений здравоохранения зависит от многих факторов, в частности от эффективности осуществления закупок лекарственных препаратов для нужд медицинских организаций. Потребность в обеспечении деятельности каждого практического врача современными и эффективными лекарственными средствами, возникающая при организации оказания медицинской помощи пациентам, ставит особые требования к процессу осуществления закупок лекарственных средств в медицинском учреждении, а именно: такой процесс должен быть системным, непрерывным и способным в оптимальные сроки удовлетворять возникающие потребности [2, 3]. В условиях пенитенциарной системы, которая характеризуется институциональной закрытостью, а также специфичностью контингента пациентов учреждений пенитенциарного здравоохранения, важность лекарственного обеспечения медицинской деятельности значительно возрастает.

Следует отметить, что с 2014 года осуществление всех закупок медико-санитарными частями ФСИН России проводится в рамках Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в котором установлены особые нормы в отношении такого объекта государственного заказа, как лекарственное средство. Изначально законодатель выделил лекарственные средства в качестве особого объекта закупки, учитывая его особую социальную значимость. Многие российские исследователи отмечают, что за семь лет, прошедшие с момента вступления закона в силу, нормативно-правовое регулирование закупок изменило свою первоначальную социальную направленность и придало закупкам лекарственных препаратов избыточную и ненужную сложность [4, 5, 6]. При закупках лекарств государственные заказчики сталкиваются с трудностями, вызванными необходимостью одновременного применения правовых норм, регулирующих оказание медицинской помощи гражданам, специального законодательства об обращении лекарственных препаратов и нормативных правовых актов, устанавливающих порядок осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд. Количество нормативных правовых актов, прямо регулирующих закупки лекарственных средств, растет по экспоненте: ежегодно вносятся изменения в уже действующие нормы и принимаются новые нормативные правовые акты. Кроме того, при осуществлении закупок лекарственных средств необходимо учитывать и многочисленные письма Минздрава России и Минфина России, толкующие варианты применения норм законодательства в сфере закупок в от-

ношении лекарственных средств. Следует отметить, что характерной чертой таких разъяснений являются противоречия, которые нередко еще более усложняют работу заказчиков. Ранее авторами настоящей статьи уже высказывалось мнение, что существующее в настоящее время предельно жесткое регулирование закупок лекарственных средств не позволяет осуществлять такие закупки планомерно и своевременно, что, соответственно, существенно влияет на возможность реализации конституционного права граждан на охрану здоровья и качественную медицинскую помощь [7].

С учетом особой значимости закупок лекарственных средств для нужд пенитенциарного здравоохранения в 2020 году ФКУ НИИ ФСИН России было проведено исследование, целью которого стала оценка эффективности таких закупок и выявление основных причин снижения эффективности осуществления закупок лекарственных средств. В рамках исследования проводилось анкетирование медико-санитарных частей ФСИН России (МСЧ ФСИН России), где ряд вопросов анкеты касались оценки количественных и качественных характеристик осуществления закупок лекарственных средств. Также анкета содержала открытые вопросы о наиболее существенных проблемах, возникающих в процессе закупки лекарственных средств, что позволило анкетирваемым обозначить наиболее актуальные и сложные вопросы.

Данные, полученные от респондентов, показали, что наибольшее количество МСЧ ФСИН России имеют долю несостоявшихся закупок лекарственных средств в пределах от 20 до 50 %, что является показателем существенного снижения эффективности таких закупок, а также указывает на то, что в сравнении с закуп-

ками иных видов товаров, работ и услуг осуществление закупок лекарственных средств требует от заказчиков значительного увеличения затрат финансового и нефинансового свойства при организации процесса закупки. Проведенный анализ закупок лекарственных средств МСЧ ФСИН России в 2019 году выявил, что основной причиной сложившейся ситуации стало значительное увеличение числа несостоявшихся электронных аукционов (без участников) в общей массе закупок. Анкетирование показало следующие данные в целом по уголовно-исполнительной системе Российской Федерации (УИС):

- в суммовом выражении закупки лекарственных препаратов составляют около 32 % от общего объема доведенных лимитов бюджетных обязательств, предназначенных для закупок товаров, работ и услуг для нужд МСЧ ФСИН России, но при этом число процедур завершенных закупок лекарственных средств (включая не приведшие к заключению контракта) приближается к 48 % от общего числа закупок;

- более 64 % от общего количества несостоявшихся закупок, которые не привели к заключению контрактов, – это закупки, предметом которых были лекарственные средства;

- закупки, предметом которых были лекарственные средства, составляют более 43 % от общего количества несостоявшихся закупок, контракт по которым заключался с единственным участником;

- доля несостоявшихся закупок лекарственных средств от всего количества закупок лекарственных средств (без учета закупок, контракт по которым не заключался) по всем МСЧ ФСИН России в 2019 году (исходя из результатов анкетирования) составила более 40 %.

Приведенные данные свидетельствуют о низкой эффективности работы, проводимой в сфере закупок лекарственных средств, и о необходимости разработки мероприятий по улучшению ситуации. На практике это означает, что выбор лекарственных средств для лечения заболеваний в условиях пенитенциарного здравоохранения существенно сужается.

При этом в ответах на открытые вопросы практически все участники анкетирования отметили, что закупка лекарственных препаратов вызывает наибольшую трудность, так как такой предмет закупки сопряжен с высокой вероятностью увеличения сроков закупки. Практически единогласно (более 85 % всех МСЧ ФСИН России) они указали на предельную нормативно-правовую зарегулированность закупок лекарств. Многие из действующих нормативных правовых актов с практической точки зрения кажутся заказчикам контрпродуктивными. Наибольшее количество негативных оценок вызвал приказ Минздрава России от 19.12.2019 № 1064н, устанавливающий порядок определения начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК) при закупке лекарственных препаратов.

Респонденты также указали, что на протяжении последних лет целый ряд медико-санитарных частей ФСИН России сталкиваются с необходимостью многократно проводить повторные закупки лекарственных средств в связи с тем, что у потенциальных поставщиков отсутствует экономическая мотивация участвовать в закупках лекарственных средств. Эта проблема стоит особо остро в тех регионах России, где установлена низкая оптовая надбавка на лекарственные средства. Известно, что в целом ряде территориальных органов ФСИН России проблема несостоявшихся в 2018–2019 годах

аукционов встала настолько остро, что в целях ее решения были проведены совещания с ведущими поставщиками лекарственных средств и представителями региональных министерств. Установлено, что основными причинами несостоявшихся закупок, не приведших к заключению контракта, являются следующие:

1. Приказ Минздрава России от 26.10.2017 № 871н, действовавший до 03.01.2020, и приказ Минздрава России от 19.12.2019 № 1064н, вступивший в силу 04.01.2020, определяют правила расчета начальной (максимальной) цены контракта на закупку лекарственных препаратов таким образом, что заказчик вынужден использовать для обоснования НМЦК наименьшую из анализируемых цену за единицу лекарственного средства. Соответственно, НМЦК, которую заказчик рассчитывает в соответствии с действующими нормативными правовыми актами, не является привлекательной для потенциальных поставщиков. Следует отметить, что методика расчета НМЦК, утвержденная приказами, подчас приводит к тому, что такая рассчитанная цена значительно (иногда на порядок) ниже рыночной цены лекарственного средства.

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2010 № 865 «О государственном регулировании цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов» определяет правила установления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации предельных размеров оптовых надбавок и предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным производителями лекарственных препаратов, на лекарственные препараты, включенные в перечень жиз-

ненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов. На основании изданной в развитие этих правил методики (приказ ФАС России от 09.09.2020 № 820/20) каждый регион разрабатывает и утверждает собственные оптовые надбавки. Регионы, в которых предельные размеры оптовых надбавок на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты самые низкие (ниже 13 %), сталкиваются с высоким риском несостоявшихся закупок в связи с тем, что участникам рынка выгоднее поставлять продукцию в регионы, где оптовые надбавки больше.

3. НМЦК единичной закупки лекарственных средств, осуществляемой МСЧ ФСИН России, как правило, не превышает 500 тысяч рублей. По отзывам поставщиков, такой малый объем поставок по одному контракту не позволяет им окупить даже транспортные расходы на доставку препаратов до заказчика.

В целях определения негативного влияния фактора низкой оптовой надбавки на эффективность осуществления закупок лекарственных средств были проанализированы анкеты МСЧ ФСИН России из четырех регионов, в которых предельные размеры оптовых надбавок не превышают 13 %. ФКУЗ МСЧ-18 ФСИН России, ФКУЗ МСЧ-21 ФСИН России, ФКУЗ МСЧ-23 ФСИН России и ФКУЗ МСЧ-53 ФСИН России были предоставлены следующие данные о закупке лекарственных средств этими учреждениями в 2019 году:

- было заключено 140 контрактов на закупку лекарственных средств по результатам конкурентных процедур;
- 60 контрактов на закупку лекарственных средств по результатам конкурентных процедур (42 % от общего числа контрактов на лекарственные средства)

стали результатом закупок с единственным участником;

- общее количество завершенных закупок лекарственных средств (включая не приведшие к заключению контракта) составило 228 процедур;

- 88 закупок лекарственных средств (39 % от общего числа закупок лекарственных средств) были признаны несостоявшимися в связи с отсутствием участников.

Фактически из 228 проведенных заказчиками закупочных процедур только 80 (35 %) могут быть признаны эффективными. Оставшиеся 148 завершенных закупок неэффективны в связи с тем, что 88 из них не привели к заключению контракта, а 60, по сути, не были конкурентными (контракт заключался с единственным участником).

Перечисленные статистические данные свидетельствуют как об отсутствии развитой конкурентной среды на части региональных рынков лекарственных средств, так и о недостаточной экономической мотивации участников рынка со стороны руководителей регионов, в компетенцию которых входит разработка региональных нормативных правовых актов, устанавливающих предельный размер оптовой надбавки. Следует особо отметить, что ситуация в анализируемых регионах идентична и в гражданском, и в пенитенциарном секторах здравоохранения, что позволяет сделать вывод о наличии системных проблем экономического характера. К сожалению, даже самые квалифицированные заказчики с высочайшим уровнем профессионализма не всегда могут преодолеть такие трудности.

Очевидно, что все приведенные в настоящей статье данные показывают наличие серьезных проблем, с которыми сталкиваются медицинские учреждения

пенитенциарной системы при осуществлении закупок лекарственных средств. Основными факторами, снижающими эффективность осуществления закупок лекарственных препаратов МСЧ ФСИН России, являются следующие:

- факторы, связанные с нормативно-правовым регулированием закупок лекарственных средств;

- факторы, связанные с нормативно-правовым регулированием рынка лекарственных средств в целом.

К сожалению, обе эти группы факторов не могут быть скорректированы силами и средствами сотрудников уголовно-исполнительной системы. Однако, учитывая особую социальную значимость своевременного обеспечения подозреваемых, обвиняемых и осужденных лекарственными средствами, в целях экономической стимуляции поставщиков лекарственных средств и преодоления сложившейся ситуации считаем необходимым:

- инициировать внесение изменений в ряд действующих нормативных правовых актов, регламентирующих закупку лекарственных средств, в частности в те из них, которые определяют порядок расчета НМЦК;

- рассмотреть возможность адаптации к сложившейся на региональных рынках лекарственных средств ситуации Методики установления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации предельных размеров оптовых надбавок и предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным производителями лекарственных препаратов, на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (приказ ФАС России от 09.09.2020 № 820/20);

– оценить перспективу централизации закупок лекарственных препаратов для нужд МСЧ ФСИН России в целях увеличения НМЦК проводимых аукционов за счет общего количества закупаемых лекарственных средств. ♦

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15.01.2020 // Российская газета. 2020. 16 января (№ 7).

2. Хачатрян Г. А. Системный подход к управлению государственными закупками // Менеджмент в России и за рубежом. 2010. № 4. С. 72–79.

3. Schooner S. L. Desiderata: Objectives for a System of Government Contract Law // Public Procurement Law Review. 2011. № 11. P. 103.

4. Александров Г. Сложные вопросы медицинских закупок // Про госзаказ.рф. 2019. № 6. С. 28–43.

5. Александров Г. Новации в медицинских закупках 3.0 // Прогосзаказ.рф. 2020. № 8. С. 25–33.

6. Давыдов Ю. Г. Стимулирование гражданского оборота орфанных лекарственных препаратов в России // Социальное и пенсионное право. 2020. № 3. С. 37–41.

7. Румянцев Н. В., Дюжева Е. В., Полищук В. Е. Специфика правового регулирования оказания медицинской помощи сотрудникам уголовно-исполнительной системы // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2019. № 3. С. 36–38.

1. The Presidential Address to the Federal Assembly of the Russian Federation, dated 15.01.2020 // Rossiyskaya Gazeta. 2020. 16 January (No. 7).

2. Khachatryan, G. A. (2010) A systemic approach to public procurement management // *Management in Russia and Abroad*. 4, 72–79.

3. Schooner, S. L. Desiderata: Objectives for a System of Government Contract Law // *Public Procurement Law Review*. 2011. No 11. P. 103.

4. Alexandrov, G. (2019) Complex issues of medical procurement // *Pro goszakaz.rf*. 6, 28–43.

5. Alexandrov, G. (2020) Innovations in medical procurement 3.0 // *Pro goszakaz.rf*. 8, 25–33.

6. Davydov, Yu. G. (2020) The stimulation of the civil circulation of orphan drugs in Russia // *Social and Pension Law*. 3, 37–41.

7. Rumyantsev, N. V., Dyuzheva, E. V., Polischuk, V. E. (2019) Specifics of legal regulation of medical care delivery to penal system officials // *Criminal-Executory System: law, economy, management*. 3, 36–38.