

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В УЧРЕЖДЕНИЯХ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Stadnichenko S.Y.

### LEGAL REGULATION AND THE PERFORMANCE OF PUBLIC PROCUREMENT IN HEALTH INSTITUTIONS

<sup>1</sup> магистр Филиала ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»,  
г. Пятигорск, Ставропольский край

**Аннотация.** В наши дни продолжает совершенствоваться нормативно-правовая база в сфере обращения лекарственных средств, разрабатываются новые федеральные нормативные акты, постановления, приказы и инструкции, однако принятие Федерального закона от 5 апреля 2013 года №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» стало важнейшим шагом на пути становления системы государственных закупок в Российской Федерации. В нашей статье мы рассмотрим механизм реализации системы государственных закупок в бюджетных учреждениях здравоохранения.

**Ключевые слова:** контрактная система, государственный заказ, закупки, государственный контракт.

**Annotation.** Nowadays, the regulatory and legal framework for the circulation of medicines continues to improve, new federal regulations, decrees, orders and instructions are being developed, but the adoption of Federal Law No. 44-FZ of April 5, 2013 "On the contract system in the procurement of goods, works, services to ensure state and municipal needs" has become an important step on the way to the formation of the public procurement system in the Russian Federation. In this article, we will consider the mechanism for implementing the system of public procurement in public health institutions.

**Key words:** contract system, state order, procurement, state contract.

Доля государственных закупок лекарственных средств составляет более 30%. На выделенные средства государством закупаются лекарственные препараты с целью реализации различных государственных программ, обеспечения госпиталей, больниц, социально незащищенных льготных категорий населения. Важным моментом является и то, что государственные закупки лекарственных средств, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, ежегодно утверждаемый Правительством Российской Федерации, обеспечивают лечение и сохранение жизни пациентов, не способных самостоятельно приобретать дорогостоящие лекарственные средства.

Особенно важно, какую политику государство будет вести в сфере обращения лекарственных средств, будет ли оно в качестве основного критерия использовать наименьшую цену, тем самым поощрять производство не оригинальных препаратов, а воспроизведенных

лекарственных средств (дженериков), или все же закупать более дорогостоящие оригинальные лекарственные препараты, эффективность и безопасность которых подтверждены результатами исследований, и вызвать при этом обвинения в неэффективном расходовании бюджетных средств. Таким образом, сложно достичь баланса интересов государства, бизнеса и населения. Однако, согласно политике экономического развития в Российской Федерации, мощный толчок получили российские фармацевтические компании, утверждены специальные инвестиционные контракты, дающие право стать единственным поставщиком лекарственных препаратов. Согласно постановлению Правительства РФ от 02 августа 2016 года № 744, лекарственными препаратами, произведенными в Российской Федерации, считаются только зарегистрированные в соответствии с законодательством РФ и если производство полностью сосредоточено на территории ЕАЭС.

Бюджетные учреждения здравоохранения, осуществляя свою деятельность в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, финансируются в виде субсидий из соответствующего федерального или регионального бюджета. Согласно части 1 статьи 15 Федерального закона № 44-ФЗ бюджетные учреждения, осуществляющие закупки, являются заказчиками.

Система государственных закупок основана на специальном порядке размещения заказов для государственных, муниципальных нужд и нужд бюджетных учреждений. На схеме 1 рассмотрим механизм реализации системы закупок в бюджетных учреждениях.



Схема 1. Механизм реализации системы закупок в бюджетных учреждениях

Остановимся на каждом этапе в отдельности:

1. Определение целесообразности закупок для государственных и муниципальных нужд включает следующие этапы:

- сбор, обработка и формирование заявок на медицинские изделия, используемые в медицинских целях, услуги для обеспечения деятельности учреждений здравоохранения с целью осуществления централизованных закупок в форме совместных конкурсов и аукционов мониторинга подведомственных учреждений;
- реализация процедур деятельности комиссий по рассмотрению заявок на целесообразность закупки;
- планирование, реализация и контроль проведения централизованных закупок и закупок в форме совместных конкурсов и аукционов сети здравоохранения.

Перед приобретением медицинского оборудования, необходимого учреждению здравоохранения, прежде всего, необходимо определить первоочередность и необходимость закупок. С этой целью выделяют следующие принципы:

- при отсутствии необходимого медицинского оборудования имеется угроза жизни пациента;
- при наличии необходимого медицинского оборудования увеличивается объем оказания высокотехнологичной медицинской помощи пациентам.

По степени важности можно выделить следующие категории:

- 1). Мелкое и недорогое оборудование для ухода за пациентами;
- 2). Ремонт имеющегося крупного медицинского оборудования;
- 3). Замена вышедшего из строя крупного медицинского оборудования;
- 4). Закупка нового медицинского оборудования с целью повышения качества оказания медицинских услуг.

2. Планирование закупки – формирование заявок.

С 1 января 2017 года Законом № 44-ФЗ введены 2 документа планирования: план закупок, разрабатываемый заказчиком на 3 года, а также в начале финансового года, исходя из фактически имеющихся ресурсов и согласно плану закупок, заказчик разрабатывает план-график закупок на год. В процессе планирования закупки происходит формирование ассигнований под конкретные нужды заказчика за счет региональных, муниципальных бюджетных средств, а также за счет внебюджетных средств ОМС.

План-график закупок – это реестр потребностей, перечень товаров, работ и услуг, которые заказчик планирует закупить в следующем календарном году. Тем самым, данным документом заказчик информирует органы власти о намерении приобрести на выделенные бюджетные средства необходимые товары, работы и услуги.

Правила оформления плана закупок определены Постановлением Правительства Российской Федерации. Порядок формирования плана-графика ежегодно определяется распоряжением департамента, министерства, комитета или управления здравоохранения региона.

Также приказом утверждается номенклатура дорогостоящих лекарственных средств для централизованного обеспечения учреждения здравоохранения и порядок его обеспечения. Вместе с тем, лечебно-профилактическое учреждение должно указывать планируемый период публикации извещений о закупках и сроки исполнения контрактов.

Дорогостоящие специфические лекарственные средства и изделия медицинского назначения закупаются централизованно органом управления здравоохранения субъекта Российской Федерации за счет региональных бюджетных средств. К примеру, с 1 января 2017 года Минздравом России централизованы все закупки противовирусных препаратов для лечения ВИЧ-инфекции, в том числе в сочетании с гепатитами В и С, а также противотуберкулезных препаратов из перечня ЖНВЛП.

Сроки планирования и подготовки плана закупки определяются лично заказчиком, однако период планирования должен составлять не менее одного года. План закупок формируется на основании заявок, подаваемых в отдел экономики и права структурными подразделениями учреждения, а также он должен включать обоснования по каждому объекту закупки. Заявки на неспецифические лекарственные средства стационарных лечебно-профилактических учреждений проходят процедуру согласования с главными внештатными специалистами департамента, министерства, комитета или управления здравоохранения региона соответствующего профиля в рамках утвержденных стандартов лечения. Закупки, отсутствующие в заявках, не могут быть включены в план-график закупок на год и не смогут быть реализованы.

План закупок включает следующие сведения:

- наименование, адрес местонахождения, телефон и адрес электронной почты Заказчика;
- порядковый номер, формирующийся последовательно с начала года;
- предмет договора с указанием идентификационного кода закупки, соответствующего классификатору;
- минимально необходимые требования, предъявляемые к закупаемым товарам, предусмотренные договором, включая функциональные, технические, эксплуатационные и качественные характеристики предмета договора, и позволяющие идентифицировать продукцию, планируемую к закупке;
- единицы измерения закупаемых товаров, работ и услуг и код по Общероссийскому классификатору единиц измерения (ОКЕИ);
- сведения об объеме и количестве закупаемых товаров, работ и услуг в натуральном выражении;
- регион поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг и код по Общероссийскому классификатору объектов административно-территориального деления;
- сведения о начальной (максимальной) цене контракта;
- планируемая дата или период размещения извещения о закупке (год, месяц);
- срок исполнения контракта (месяц, год);
- способ закупки.

Планирование закупок заключается в подготовке технических заданий для целей государственных закупок в бюджетных медицинских учреждениях, от которых они не вправе отказаться. Под каждое техническое задание из государственного бюджета выделяются субсидии. При закупке лекарственных средств документация должна содержать указание на международное непатентованное наименование лекарственных средств или при отсутствии таких наименований химические, группировочные наименования, однако заказчик вправе указать и торговые наименования лекарственных средств, закупка которых осуществляется в соответствии с их торговыми наименованиями в связи с невозможностью замены лекарственного средства в рамках одного международного непатентованного наименования лекарственного средства или при отсутствии такого наименования химического, группировочного наименования. Данный перечень утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 года №1086.

Для оптимизации закупок медицинских изделий и материалов приоритет отдается автоматизированной системе заказа, которая должна отвечать следующим требованиям:

- проста и удобна в формировании и обработке заявок;
- в её основе лежит база данных с дистанционным доступом через сайт в интернет.
- алгоритм формирования заявки реализован через интерактивного помощника или по известным каталожным номерам продукции конкретного производителя.

### 3. Проведение закупок.

Процесс проведения закупок в бюджетном учреждении включает в себя следующие этапы:

1. Определение поставщиков, подрядчиков, исполнителей;
2. Заключение контракта;
3. Закупка

С получением технического задания отдел организации размещения государственных заказов начинает поиск и отбор поставщиков посредством телефонной связи, электронными письмами или личной встречей

Затем специалист отдела организации размещения государственных заказов проводит расчет оценки поставщиков на основании определенных критериев, предъявляемым к поставщикам, таких как:

- Цена продукции;
- Качество продукции;
- Срок годности;
- Гарантийный срок;
- Опыт работы компании на рынке;
- Качество обслуживания покупателей;
- Надежность поставок, в том числе соблюдение графика поставок;
- Географическое расположение поставщика;
- Финансовая стабильность и финансовые условия;
- Конкурентные преимущества, а также лидерство на рынке конкретной продукции;

- Уровень затрат на доставку и хранение товара;
- Возможность длительного партнерства в бизнесе;
- Готовность к поставке;
- Гибкость поставки;
- Информационная готовность;
- Упаковка продукции;
- Дополнительные услуги;
- Порядок удовлетворения рекламаций.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 17 октября 2013 года № 929 при закупке лекарственных средств с различными МНН (с химическими, группировочными наименованиями), они не могут входить в один контракт (лот), если начальная (максимальная) цена контракта (цена лота) превышает:

✓ **1 млн. рублей** - для заказчиков, у которых объем денежных средств, направленных на закупку лекарственных средств в предшествующем году, составил менее 500 млн. рублей;

✓ **2,5 млн. рублей** - для заказчиков, у которых объем денежных средств, направленных на закупку лекарственных средств в предшествующем году, составил от 500 млн. рублей до 5 млрд. рублей;

✓ **5 млн. рублей** - для заказчиков, у которых объем денежных средств, направленных на закупку лекарственных средств в предшествующем году, составил более 5 млрд. рублей.

4. Следующим этапом в выборе поставщика является их оценка по критериям, согласно специфике закупки, предъявляемым требованиям к техническому заданию по данной закупке, финансовой возможности для оплаты закупки.

С целью обеспечения равных возможностей для участия в аукционе каждый поставщик оценивается по десятибалльной системе в зависимости от значимости каждого из выбранных критериев. Сравнив полученные результаты, выбирается наилучший поставщик, с которым и заключается гражданско-правовой договор.

Если предметом контракта, для заключения которого проводится конкурс или аукцион, является поставка товара, необходимого для нормального жизнеобеспечения (продовольствие, средства для оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи в экстренной или неотложной форме, лекарственные средства, топливо), участник закупки, предложивший цену контракта, которая на двадцать пять и более процентов ниже начальной (максимальной) цены контракта, обязан представить заказчику обоснование предлагаемой цены контракта, которое может включать в себя гарантийное письмо от производителя с указанием цены и количества поставляемого товара, документы, подтверждающие наличие товара у участника закупки, иные документы и расчеты, подтверждающие возможность участника закупки осуществить поставку товара по предлагаемой цене.

Следует отметить, что при закупке лекарственных препаратов, входящих в перечень ЖНВЛП, отстранение участника закупки от участия в определении поставщика или отказ от

заключения контракта с победителем осуществляется в любой момент до заключения контракта, если заказчик или комиссия по осуществлению закупок обнаружит, что:

- предельная отпускная цена лекарственных препаратов, предлагаемая данным участником закупки, не зарегистрирована;
- предлагаемая данным участником закупки цена закупаемых лекарственных препаратов превышает их предельную отпускную цену, и участник закупки отказывается от снижения предлагаемой цены.

#### 5. Оценка поставщика по торгам и запросам котировок.

Комиссией рассматриваются заявки на участие в торгах на соответствие требованиям, установленным нормативно-правовой документацией, и соответствие участников размещения заказа критериям, предъявляемым к поставщикам:

- функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара;
- качество работ, услуг и (или) квалификация участника конкурса при размещении заказа на выполнение работ, оказание услуг;
- расходы на эксплуатацию товара;
- расходы на техническое обслуживание товара;
- сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг;
- срок предоставления гарантии качества товара, работ, услуг;
- объем предоставления гарантий качества товара, работ, услуг.

#### 6. Исполнение контракта.

По итогам закупок бюджетными учреждениями заключаются договоры или контракты с поставщиками, исполнителями, подрядчиками.

Государственный или муниципальный контракт заключается в соответствии с условиями, указанными в заявке, и в документации. При заключении государственного или муниципального контракта цена данного контракта не может превышать начальную (максимальную) цену контракта (лота), указанную в документации.

Основные меры при исполнении контракта:

- приемка поставленного товара, выполненной работы (её результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов;
- оплата заказчиком поставленного товара, выполненной работы (её результатов), оказанной услуги;
- взаимодействие заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при изменении, расторжении контракта, применении мер ответственности и совершении иных действий в случае нарушения условий контракта.

Поставщик (подрядчик, исполнитель) согласно условиям контракта должен своевременно предоставлять достоверную информацию о ходе исполнения своих обязательств, включая сложности, возникающие при исполнении контракта, кроме того, согласно установленного

контрактом сроком должен предоставить заказчику результаты поставки товара, выполнения работы или оказания услуги согласно условий контракта, при этом заказчик обязан обеспечить приемку поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги.

С целью проверки предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта заказчик обязан провести экспертизу.

Результаты отдельного этапа исполнения контракта, информация о поставленном товаре, выполненной работе или об оказанной услуге отражаются заказчиком в отчете с прилагаемым заключением экспертизы, размещаемом в единой информационной системе.

#### 7. Анализ результатов.

Аудит в сфере государственных закупок товаров, работ и услуг включает в себя следующие моменты:

- входной контроль закупок;
- мониторинг использования закупленных медицинских изделий и контроль проведения планового технического обслуживания и замены дорогостоящих запасных частей;
- формирование аналитической отчетности.

При входном контроле проводится визуальный контроль закупок, их состояние и соответствие сопроводительной документации.

При выявлении дефектов медицинских товаров или оборудования при вводе в эксплуатацию оформляются акты, которые направляются в отдел организации размещения государственных заказов, где формируются претензии и направляются к поставщикам.

Рассмотренный нами механизм реализации государственных закупок реализуется в бюджетных учреждениях здравоохранения на всей территории Российской Федерации. Кроме того, данный механизм постоянно совершенствуется в связи с совершенствованием нормативно-правовой базы и принятием новых законов и правовых актов.

#### Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 28.03.2017) /Официальный интернет портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. Дата обращения: 16.06.2017г.
2. Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
3. Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О лицензировании отдельных видов деятельности».
4. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О защите конкуренции».
5. Приказ Минэкономразвития России от 25.03.2014 года № 155 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».



6. Постановление Правительства РФ от 17.10.2013 №929 «Об установлении предельного значения начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), при превышении которого не могут быть предметом одного контракта (лота) лекарственные средства с различными МНН или при отсутствии таких наименований с химическими, группировочными наименованиями».
7. Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2015 г. N 1289 «Об ограничениях и условиях допуска происходящих из иностранных государств лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
8. Постановление Правительства РФ от 05.02.2015 г. N 102 «Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд». [Электронный ресурс] / ООО «НПП «ГАРАНТ-СЕРВИС» – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 15.07.2017).
9. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 г. № 1086 «Об утверждении Правил формирования перечня лекарственных средств, закупка которых осуществляется в соответствии с их торговыми наименованиями, и о внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по вопросам охраны здоровья граждан».
10. Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2015 г. N 1289 «Об ограничениях и условиях допуска происходящих из иностранных государств лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
11. Распоряжение Правительства РФ от 31.10.2013 N 2019-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)».
12. Письмо Минэкономразвития России от 08.04.2015 № Д28и-984 «Об обязанности участника электронного аукциона указывать в первой части заявки на участие в аукционе конкретные показатели, соответствующие значениям, установленным документацией об аукционе, а также об отказе в допуске к участию в аукционе в случае нарушения участником аукциона указанной обязанности».
13. Письмо Минфина России от 08.09.2017 № 24-01-09/58179 «Об определении и обосновании НМЦК методом сопоставимых рыночных цен».
14. Заболонкова О.В. Проведение закупок путем электронного аукциона и запроса котировок / О.В. Заболонкова // Журнал «Силловые министерства и ведомства: бухгалтерский учет и налогообложение» - 2013 г. - №9 – С.8.

15. Кузнецов К.В. 44-ФЗ. Особенности закупок лекарственных средств / К.В. Кузнецов // [Электронный ресурс] / Центр эффективных закупок – Электрон. дан. – Режим доступа – <http://www.tendery.ru> (дата обращения: 20.04.2017).
16. Лисовенко О.К. Законодательство о закупках – 2017 г. Что изменится для медорганизаций / О.К. Лисовенко // Электронный журнал «Здравоохранение» [Электронный ресурс] - 2016 г. - №12 – С. 48-55 // Режим доступа: <http://e.zdravohrana.ru> (дата обращения: 20.04.2017).
17. Малаев М.Г. Анализ закупок лекарственных средств после вступления в силу закона о федеральной контрактной системе / М.Г. Малаев // Журнал «Качественная клиническая практика» - 2014 г. - №1 – С. 77-82.