

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И ЧАСТНЫЙ СЕКТОР

СПЕЦИФИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСЗАКУПОК В ЗДРАВООХРАНЕНИИ (на примере фармацевтической отрасли и рынка медицинского оборудования)

Л.С. Шаховская, О.С. Пескова

Волгоградский государственный технический университет
пр. им. В.И. Ленина, 28, Волгоград, Россия, 400131

Исследуются проблемы организации госзакупок в здравоохранении. Невозможность точного расчета потребности населения в нужных медикаментах, нечеткость в управлении закупками и поставкой лекарственных средств, а также отсутствие полной информации о наличии лекарственных средств на аптечных складах — все эти проблемы осложняют систему обеспечения населения фармацевтическими препаратами.

Ключевые слова: фармацевтическая отрасль, рынок лекарственных средств (ЛС), инновационное развитие, конкурентоспособность, государственные закупки, государственный контракт.

Фармацевтическая отрасль — одна из наиболее социально значимых отраслей экономики. Уровень ее развития напрямую влияет на уровень и качество жизни населения, протекание и динамику демографических процессов в стране, устойчивость экономического развития. Кроме того, сложность расчета потребности населения в лекарственных средствах, нечеткость в управлении закупками и поставкой лекарственных средств, а также отсутствие полной информации о наличии лекарственных средств на аптечных складах — все эти проблемы осложняют систему обеспечения фармацевтическими препаратами населения.

Все перечисленные моменты обуславливают необходимость государственного регулирования фармацевтического рынка. Необходимость регулирования данного рынка обусловлена и рядом других причин. Во-первых, фармацевтический рынок теснейшим образом связан со сферой личного потребления и поэтому может непосредственно влиять на степень социальной стабильности. Во-вторых, у рынка существуют весьма негативные для общества стороны: повышенная стихийность, возможность получения нетрудовых доходов, игнорирование моральных норм и т.п. Поэтому часто возникают криминогенные ситуации, в том числе появился так называемый теневой (незаконный) рынок. В-третьих, чрезмерная упорядоченность рынка крайне отрицательно влияет на производство. Об этом

убедительно свидетельствуют инфляция, кризис неплатежей, банковские махинации и т.п. Потребность в координации рыночных отношений значительно усиливается в современном мире, когда все экономические связи под влиянием глобализации намного усложнились, стали гораздо более разнообразными и масштабными.

Как показывает мировая практика, одним из наиболее эффективных и современных рычагов государственного регулирования является система государственных заказов, закупок продукции, работ и услуг для государственных нужд. Государство в лице его различных органов выступает в качестве крупнейшего потребителя продукции целого ряда отраслей, превращая спрос государства в значимый фактор формирования и развития рыночной экономики, оказывающий влияние на ее динамику и структуру. Хозяйственным механизмом размещения и выполнения государственных заказов выступает «государственный» рынок [1].

Отметим наиболее важные особенности, которые имеет данная организация рыночного хозяйства.

1. Функционирование «государственного» рынка имеет важнейшее значение для создания финансово-экономических условий хозяйствования. С одной стороны, данный рынок является тем каналом, по которому значительная часть бюджетных средств поступает для пополнения находящегося в кругообороте денежного капитала, с другой — его можно охарактеризовать как инструмент перераспределения материальных ресурсов между секторами экономики, пополняя социально значимые сферы.

2. Объем финансовых расходов, связанных с крупными или технологически сложными государственными заказами, как правило, достаточно велик для частного финансирования, поэтому государство выполняет на рынке функции как покупателя, так и инвестора, что нехарактерно для конкурентного рынка.

3. В лице государства фирма-производитель (поставщик) получает стабильно платежеспособного партнера, в большей степени, чем частные компании, застрахованного от рыночных рисков. Поэтому контракты с государственным органом являются для частного предпринимателя весьма привлекательным бизнесом, так как гарантируют ему устойчивый доход и рынок, а также возможные льготы и преференции.

На этом рынке через систему контрактов устанавливаются и реализуются экономические и договорные связи государства-заказчика с хозяйственными субъектами различных форм собственности. Используя заказы как мощный экономический инструмент, государство решает определенные социально-экономические задачи, например, стимулирует те или иные отрасли экономики, обеспечивает проведение научных исследований, создание и внедрение новых технологий, разработок в социально значимых областях, таких как здравоохранение, образование, экологическая безопасность и т.д.

Государственные закупки используются для выполнения государством разнообразных функций, ориентированных на повышение централизованной управляемости, предотвращение неконтролируемого нарастания затрат, сокращение расходов государственного бюджета, управление материальными потоками при условии соответствия их рыночным отношениям. Государственные закупки — одна из наиболее затратных частей бюджета большинства развитых стран, следова-

тельно, они являются действенным инструментом управления экономикой. Используя государственные контракты, государство решает социально-экономические проблемы, а также активизирует проведение научных исследований, создание и внедрение новых технологий и разработок, т.е. усиливает инновационную составляющую отдельных отраслей.

Размещение заказов на закупку фармацевтической продукции является трудоемкой и сложной процедурой, требующей хорошего знания специфики национального фармацевтического рынка [2]. Даже сейчас значительные сложности при размещении лотов на закупку лекарственных препаратов возникают прежде всего при использовании самого «молодого» и новаторского способа размещения заказа — аукциона. Распоряжением Правительства РФ от 27.02.2008 № 236-р утвержден перечень товаров (работ, услуг), подлежащих обязательному размещению путем проведения аукциона [3]. В числе прочих в него вошли и фармацевтические препараты.

Законом не установлен запрет на возможность размещения заказов на поставки фармацевтической продукции путем проведения запроса котировок в случае, если цена государственного или муниципального контракта не превышает 500 тыс. руб. или у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) в случае возникновения потребности в определенных товарах, работах, услугах вследствие непреодолимой силы, необходимости срочного медицинского вмешательства в соответствии с п. б ч. 2 ст. 55 Федерального закона № 94-ФЗ [4]. Вне зависимости от того, какой способ размещения заказа использует заказчик, недопустимо устанавливать дополнительные требования к участникам размещения заказа, например, наличие аптечной сети или опыта работы.

Остро стоит вопрос о порядке оформления заявок на участие в аукционе. Частью 5 ст. 35 Федерального закона № 94-ФЗ четко определено, что в отношении каждого лота подается одна заявка. Согласно ч. 2 той же статьи, под заявкой на участие в аукционе понимается комплект документов, включая выписку из Единого государственного реестра юридических лиц или Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей, следовательно, участник размещения заказа, подающий заявку, например, на десять лотов, должен предоставить десять комплектных заявок.

Одной из серьезных проблем заказчика является оценка реальной потребности в лекарственных препаратах. Законодательство позволяет корректировать объем закупаемой продукции как на этапе заключения государственного и муниципального контракта, так и в ходе его исполнения. Так, на этапе заключения контракта по согласованию с участником размещения заказа заказчик может увеличить количество поставляемого товара на сумму, не превышающую разницу между ценой, предложенной участником, и начальной (максимальной) ценой контракта (лота). Право заказчика на увеличение объемов и механизм корректировки с указанием того, что именно принимается за единицу товара, должны быть зафиксированы в документации об аукционе.

При изменении потребности в товарах в ходе исполнения контракта заказчик по согласованию с поставщиком вправе изменить количество предусмотренных товаров, но не более чем на 10%. Как и в предыдущем случае, Федеральный закон

№ 94-ФЗ обязывает заказчика заранее оговорить указанное право в документации об аукционе. Учитывая то, что отношения заказчика и поставщика на этапе исполнения контракта регулируются контрактом, а не документацией об аукционе, на наш взгляд, необходимо внести норму о праве заказчика изменять объемы также в проект государственного или муниципального контракта.

Несмотря на жесткую регламентацию закупочных процедур, в настоящий момент существует ряд проблем, связанных с функционированием системы размещения заказов на поставку лекарственных средств. Хотя многое делается и для повышения качества оказываемых услуг, например, все фармацевтические производства, находящиеся на территории РФ, к 2014 г. должны перейти на стандарт GMP (Good Manufacturing Practice) при производстве лекарственных средств, иначе им грозит лишение лицензии на производство данных видов продукции. В отличие от процедуры контроля качества путем исследования выборочных образцов таких продуктов, которая обеспечивает пригодность к использованию лишь самих этих образцов (и, возможно, партий, изготовленных в ближайшее к данной партии время), стандарт GMP отражает целостный подход и регулирует и оценивает собственно параметры производства и лабораторной проверки.

Еще один важный момент, на который следует обратить внимание при организации госзакупок. Допущение непропорционально большой доли импорта в величине госзаказа является одним из факторов, сдерживающих развитие российской фармацевтической отрасли [5]. Проблемы, стоящие перед российской фармацевтической отраслью, являются фундаментальными, но нельзя сказать, что ее модернизацию сдерживает большое количество импорта, это лишь является следствием ее низкого уровня развития. Например, в Великобритании государственные закупки медицинского оборудования у зарубежных поставщиков составляют только 0,4%, а в Германии — 3,8% [5]. На этом фоне аналогичный показатель в России выглядит абсолютно беспрецедентным. Хотя агрегированных данных по всему рынку государственного заказа нет, можно оценить долю иностранных компаний на некоторых рынках. Например, в 2006 г. от имени Российской Федерации было заключено 60 контрактов на поставку медицинской техники для государственных нужд (наиболее крупные контракты приведены в таблице).

Таблица

Реестр государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации в 2006 году на предмет поставки медицинского оборудования [5]

Заказчик	Поставщик	Цена контракта, руб.
Федеральная служба безопасности РФ, Военно-медицинское управление ООО	«Медитрэк»	86 950 000,00
Федеральная служба безопасности РФ, Военно-медицинское управление ООО	ЗАО «Стомакс»	86 250 000,00
Федеральная служба безопасности РФ, Военно-медицинское управление ООО	ООО Ветта-М	84 555 710,00
Федеральная служба безопасности РФ, Военно-медицинское управление ООО	ООО НПФ «Костромская мед-техника»	55 000 000,00
Федеральная служба безопасности РФ, Военно-медицинское управление ООО	ЗАО «Стомакс»	34 000 000,00
Федеральная служба безопасности РФ, Военно-медицинское управление ООО	ФГУП «Государственный космический научно-производственный центр им. М.В. Хруничева»	30 283 260,00

Окончание

Заказчик	Поставщик	Цена контракта, руб.
ГУ Главный клинический госпиталь МВД РФ	ЗАО «Рэй Медикал»	25 842 964,00
Федеральная служба безопасности РФ, Военно-медицинское управление	ЗАО «Медтехимпэкс»	25 650 852,00
Федеральная служба безопасности РФ, Военно-медицинское управление	ЗАО «ВеллМед»	24 999 068,00
Министерство внутренних дел Российской Федерации	ЗАО «Ниеншанц»	14 870 100,00

Общая сумма контрактов составила 602,8 млн руб., из которых около 60% были направлены на покупку медицинской техники зарубежного производства (в таблице темным цветом отмечены контракты, по которым поставлялась техника зарубежного производства). Приведенные данные позволяют сделать вывод, что разрыв в долях рынка, занятых иностранными компаниями, для России и Великобритании составляет цифру в 150 раз. Таким образом, в России на рынке государственного заказа фармацевтической продукции и медицинской техники оптимальная доля иностранных товаров превышена на несколько порядков, что говорит либо о полной несостоятельности отечественного производства данной номенклатуры продукции, либо о полном отсутствии какого-либо регулирования доступа иностранных экономических агентов.

Указанная ситуация усугубляется другой настораживающей тенденцией. Так, лишь менее 15% контрактов были заключены непосредственно с отечественными производителями медицинского оборудования, в подавляющем же большинстве случаев договоры заключаются с дилерами и посредниками, участие которых позволяет скрыть иностранное происхождение поставляемой продукции. Это означает, что полученная нами цифра в 60% может служить лишь в качестве минимальной оценки иностранного участия на российском рынке государственного заказа.

Самым популярным и «эффективным» способом лоббирования интересов иностранных компаний и их дилеров в системе государственного заказа является внесение в раздел конкурсной документации «Технические требования» специфических особенностей товаров зарубежного производства, соответствовать которым могут только заранее известные производители. При этом специально выделяемые характеристики отнюдь не обязательно являются важнейшими рабочими параметрами поставляемой продукции. Убедительные аргументы в пользу тех или иных лоббирующих требований отсутствуют. Таким образом, сразу после публикации конкурсной документации опытный участник может определить будущих получателей бюджетных средств и последующие конкурсные процедуры превращаются в формальность.

Закупка лекарственных препаратов и медицинского оборудования на сегодняшний день, к сожалению, считается одной из наиболее коррумпированных сфер закупочной деятельности, что ведет к прекращению борьбы за заключение государственных или муниципальных контрактов, сокращению числа участников торгов и, как следствие, повышению цен на фармацевтическую продукцию, а так-

же чрезмерному расходованию бюджетных средств. Прибыль победителя аукциона при отсутствии соперников может достигать до 200% и выше [5].

Мировая практика госзакупок показывает, что большинство государств четко разделяют внешнее окружение на желательных и нежелательных торговых партнеров. В российской системе государственного заказа страна происхождения товара не является дискриминационным фактором. Единственное, на что может повлиять страна происхождения товара, — это размер импортной пошлины, уплачиваемой при его таможенной очистке. Товар, прошедший этот этап, может участвовать в любых сделках на территории страны, включая участие в тендерах при осуществлении государственного заказа.

Некоторые контролирующие органы указывают на более фундаментальные, по их мнению, проблемы. По сообщению Счетной палаты РФ, проведенный ею анализ сферы государственных закупок показал неэффективность действующей системы заказов из-за несбалансированного развития составляющих ее элементов [7]. «До настоящего времени не получила развития федеральная контрактная система как основной инструмент государственного регулирования экономики в рыночных условиях. Подмена указанной системы частной подсистемой размещения заказов для государственных и муниципальных нужд разрушила внутрисистемные связи и углубила системный кризис в данной сфере», — говорится в сообщении Счетной палаты РФ. Кроме того, цены на продукцию, работы и услуги для государственных нужд растут опережающими темпами по сравнению с потребительскими ценами и ценами производителей. Также высший орган государственного финансового контроля отмечает, что система госрегулирования цен разрушена, но условия для рыночного равновесия отсутствуют. Это происходит на фоне снижения качества продукции. «С учетом динамики развития указанных негативных тенденций повышаются риски гарантированного ресурсного обеспечения государственных функций и исполнения социальных обязательств» [7; 8].

На наш взгляд, очевидно, что корень рассмотренных системных проблем — непроработанность закона о государственных закупках [4; 8], который настолько бюрократизировали, что он должен стать первым в очереди нормативных актов, подлежащих в самое ближайшее время экспертизе на коррупциогенность и, следовательно, подвергнуться корректировкам.

Следует отметить, что хотя существующее законодательство в области государственных закупок не является «идеальным» и требует значительных доработок, последние институциональные изменения, основанные на международной практике [8], позволяют надеяться на рост прозрачности сферы государственных конкурсных закупок в России, на снятие барьеров при выходе на рынок государственных и муниципальных закупок потенциальных поставщиков, которые и призваны стать основными контролерами процесса размещения заказов.

Система госзакупок является, бесспорно, эффективным рыночным методом регулирования деятельности социально значимых отраслей, придания вектору их развития инновационной направленности, способствует снижению государственных издержек и повышению социальной ответственности бизнеса.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Смотрицкая И.И.* Экономика государственных закупок. — М.: ЛИБРОКОМ, 2009.
- [2] *Смирнов В.И., Нестерович Н.В., Гончаров Е.Ю.* Становление рыночной системы государственных закупок в России. — Казань: НПО БизнесИнфоСервис, 2000.
- [3] Распоряжение Правительства РФ от 27.02.2008 № 236-р «Перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона».
- [4] Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
- [5] *Глухих А.А.* Протекционистская политика на рынке государственных закупок в России и за рубежом. URL: http://www.urban-planet.org/article_15.htm
- [6] Государственные закупки. URL: <http://www.zakupki.gov.ru>
- [7] *Пискунов А.А.* Аналитическая записка Счетной палаты РФ по результатам экспертно-аналитического мероприятия. URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2009/ACH200904191842/word/ACH200904191842_00
- [8] Федеральный закон Российской Федерации от 30.12.2008 № 308-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд“».

SPECIFIC PROBLEMS OF PUBLIC PROCUREMENT IN HEALTH CARE (For Example, the Pharmaceutical Industry and Market Medical Equipment)

L.S. Shakhovskaya, O.S. Peskova

Volgograd State Technical University
Avenue of V.I. Lenin, 28, Volgograd, Russia, 400131

The article deals with problems of public procurement in health care. The complexity of the formation of population's needs for medicines (the inability to accurately calculate the necessary quantity of drugs), blurred in the management of procurement and supply of medicines, lack of relationship between the physician and pharmacy, as well as the lack of full information on the availability of medicines in pharmacy warehouses — all of these issues complicate the system provide pharmaceuticals population.

Key words: pharmaceutical industry, drug market, innovative development, competitiveness, public procurement, government contract.