

УДК 338.242.4

## РЫНОК ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В ЗДРАВООХРАНЕНИИ

Гриненко С.В., Морозова Д.Л.

*Институт управления в экономических, экологических и социальных системах  
Южный федеральный университет, Таганрог, e-mail: Svgrinenko@sfedu.ru*

В статье рассмотрена социально-важная сторона экономики страны – система здравоохранения, которая рассматривается как выгодная, экономически целесообразная область приложения инвестиционных средств, как ресурсоемкая отрасль, использующая различные материальные, финансовые, трудовые ресурсы, обладающая нестандартными характеристиками. Также стоит отметить, что данная сфера терпит неудачи современного рынка, среди которых можно выявить – асимметричность информации между поставщиками медицинских услуг и их потребителями (пациентами); проявляющийся эффект масштаба, наиболее очевидный в больничном секторе, который тормозит развитие конкурентных рынков поставщиков; существование явных или неявных рынков страхования, которые имеют собственные проблемы, определяющий неэффективный отбор и последующие риски; а также множество внешних факторов, в сопряженных сферах медицины, фармакологии и т.п. Эти провалы рынка свидетельствуют о том, что государственное регулирование необходимо для сектора здравоохранения как основа достижения социальных целей, эффективности и справедливости. Для сглаживания углов выявленных проблем государственного больничного сектора совершенствуется законодательная база в области организации и проведения процедур государственного заказа, а также реализации программы лекарственного обеспечения и поддержания здоровья населения, реализующей законодательно закрепленные гарантии доступности и качества медицинской помощи, являясь перспективой к механизму качественного медицинского обслуживания путем поставки и закупки лекарственных препаратов и их составляющих, а также снижении бюджетных расходов, уровня коррупции и развитию взаимоотношений с отечественными производителями, а также предприятий стран, связанных экономическими и политическими взаимоотношениями и обязательствами с Россией, что соответствует поставленным целям совокупного решения задач развития сферы здравоохранения в соответствии как с экономическими, так и с политическими, государственными императивами.

**Ключевые слова:** государственные закупки, здравоохранение, источники финансирования, процедуры осуществления закупок, торговые площадки

## THE PUBLIC PROCUREMENT MARKET IN HEALTH CARE

Grinenko S.V., Morozova D.L.

*Institute of management in economic, environmental and social systems Southern federal university,  
Taganrog, e-mail: Svgrinenko@sfedu.ru*

The article describes social-an important aspect of the economy – the health care system, which is regarded as advantageous, economically viable area of investment funds, resource-intensive industry that uses various material, financial and labour resources with non-standard characteristics. It is also worth noting that this area is failing the modern market, among which we can identify the information asymmetry between providers and consumers (patients); the emerging economies of scale, is most evident in the hospital sector, which hinders the development of competitive markets suppliers; the existence of explicit or implicit insurance markets, which have their own problems, identifies inefficient selection and subsequent risks; as well as many external factors, in the related fields of medicine, pharmacology, etc. These market failures suggest that state regulation is necessary for the health sector as a basis for achieving the social goals of efficiency and equity. For smoothing angles of the identified problems of the public hospital sector improving legislative base in the field of organization and procedures of the state order, as well as program implementation drug supply and maintaining public health, implementing legislated guarantee the availability and quality of medical care, as the term mechanism of quality health services through the delivery and procurement of medicines and their components, as well as reducing budget expenditures, the level of corruption and development of mutual relations with domestic manufacturers and enterprises of countries of economic and political relations and obligations with Russia that complies with the objectives of the comprehensive solution of tasks of development of the healthcare sector in accordance with economic and political imperatives of the state.

**Keywords:** public procurement, health care, sources of financing, procedure of implementation of purchases, trading floors

В современном обществе здравоохранение рассматривается как выгодная, экономически целесообразная область приложения инвестиционных средств, как ресурсоемкая отрасль, использующая различные материальные, финансовые, трудовые ресурсы, обладающая при этом специфическими характеристиками.

Представление здравоохранения как системы связано со сложностью и динамичностью взаимосвязанных процессов

в рамках предоставления эффективных медицинских услуг, находящихся под влиянием как социальных и экономических, так и политических, государственных факторов [7]. Сфера здравоохранения страдает от многочисленных факторов рынка, присущих традиционной экономической модели, среди которых: асимметричность информации между поставщиками медицинских услуг и их потребителями (пациентами); проявляющийся эффект масштаба,

наиболее очевидный в больничном секторе, который тормозит развитие конкурентных рынков поставщиков; существование явных или неявных рынков страхования, которые имеют собственные проблемы, определяющий неэффективный отбор и последующие риски; а также множество внешних факторов, в сопряженных сферах медицины, фармакологии и т.п. Эти провалы рынка свидетельствуют о том, что государственное регулирование необходимо для сектора здравоохранения как основа достижения социальных целей, эффективности и справедливости.

С точки зрения экономики предприятий, действующих в сфере производства нематериальных благ, сфера здравоохранения не имеет принципиальных отличий. При этом следует отметить, что важным является аспект сложной организации «производственного процесса» услуги в здравоохранении, требующего координации многих взаимозависимых провайдеров в соответствии с индивидуальными потребностями потребителей (пациентов). Государственное регулирование в контексте скоординированной политики направлено на устранение потенциальных барьеров организации для эффективного осуществления медицинских услуг и может включать в себя финансирование, организацию обслуживания, регулирование способов оплаты, поставщиков, контрактную деятельность, совокупность мер по улучшению распределения ресурсов [8].

Функция публичной и государственной власти, реализующая обеспечение населения социально значимыми медицинскими услугами, с учетом интересов всего населения и использованием бюджета государства, направленная на сопряженное решение названных выше задач, требует сочетания подходов различных отраслей науки и практической деятельности. В данном исследовании уделим внимание одному из аспектов государственного регулирования сферы здравоохранения – размещению государственных и муниципальных заказов для осуществления деятельности медицинских учреждений.

Понимая под государственным заказом размещение заказов на приобретение, органами государственной власти и муниципальных образований, товаров, услуг, работ у коммерческих предприятий, а также учитывая, что получить госзаказ может любая организация, юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, удовлетворяющие требования законодательства в области госзаказа и конкурсным требованиям, выставяемым заказчиком со стороны

государства [6], выявим основные тенденции развития и проблемы реализации государственного заказа в здравоохранении.

Большая часть социально значимых бюджетных учреждений имеют в части финансирования смешанные типы бюджета (средства территориальных фондов, субсидирование из средств бюджета города, специальных территориальных программ, собственные средства и т.д.), что определяет осуществление государственных закупок на основе реализации государственного заказа за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных (муниципальных) бюджетов и внебюджетных источников финансирования.

Размещение Госзаказа в Российской Федерации осуществляется в соответствии с требованиями Федеральным законом 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (до 31.12.2013 действовал 94-ФЗ) [5]. В нем указаны все возможные способы, посредством которых возможно размещение государственных и муниципальных заказов, а также четко сформулированы алгоритмы действий, как организаторов торгов, так и других участников данных процессов, их права и обязанности. Также заказчик (учреждение, от уполномоченного, лица которого размещается заказ) в процессе своей деятельности руководствуется постановлениями и указами, принятыми в форме требований и руководств для осуществления закупочной деятельности.

В настоящее время государственные и муниципальные заказы могут размещаться различными способами: открытый аукцион, открытый конкурс, открытый тендер в электронной форме, запрос котировок, запрос котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, биржевые торги, размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), закрытый аукцион, закрытый конкурс [5].

Анализ осуществления заказа для государственных и муниципальных нужд в части выбора способа осуществления закупок за период 2015 года представлен на рис. 1 и свидетельствует, что наибольшая доля – это осуществление закупок посредством электронного аукциона, на втором месте – закупки у единственного поставщика, на третьем – открытый конкурс. 7% организаций выбирают иные способы заключения государственного контракта, представленные в табл. 1.

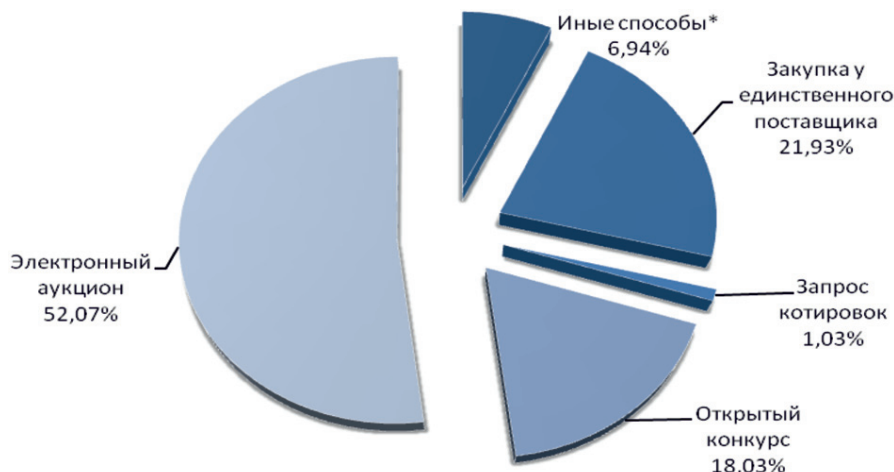


Рис. 1. Распределение цен заключенных контрактов по способам определения поставщика (размещения заказа) в 2015 году, % [1]

Таблица 1

Иные способы определения поставщика [1]

№ п/п	Способ определения поставщика	Суммарная цена контрактов, млн руб.	Доля, %
1	Конкурс с ограниченным участием	314 991	84,08
2	Запрос предложений	52 942	14,13
3	Закрытый аукцион	1 874	0,50
4	Закрытый конкурс с ограниченным участием	1 791	0,48
5	Запрос котировок без размещения извещения	1 428	0,38
6	Двухэтапный конкурс	798	0,21
7	Закрытый конкурс	771	0,21
8	Способ определения поставщика, установленный Правительством РФ в соответствии со статьей 111 Закона № 44-ФЗ	58	0,02
9	Закрытый двухэтапный конкурс	3	0,00
ВСЕГО:		374 656,00 млн руб.	100,00

Государственным органом, участвующим в организации процедуры государственного заказа с целью контроля за соблюдением правового поля со стороны заказчика, является Министерство экономического развития РФ (Минэкономразвития), уполномоченное на осуществление контроля в сфере размещения заказов и нормативное регулирование сферы размещения заказов.

Размещение заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в электронной форме реализуется на открытых площадках, которые были утверждены порядком Минэкономразвития от 26 октября 2009 г. N 428 «Об утверждении Порядка отбора электронных площадок в целях проведения открытых аукционов

в электронной форме» [2]. Информация о результатах проведения отбора площадок находится в открытом доступе и размещается на официальном сайте Минэкономразвития России в сети Интернет.

По результатам конкурсного отбора, проведенного Минэкономразвития России совместно с ФАС (Федеральная антимонопольная служба) России, 20 ноября 2009 г. определены и действуют следующие операторы электронных площадок [4]: ОАО «Единая электронная торговая площадка», ЗАО «ММВБ – Информационные технологии», ГУП «Агентство по государственному заказу, инвестиционным связям Республики Татарстан», ЗАО «Сбербанк – Автоматизированная Система Торгов», ООО «Индексное агентство РТС».

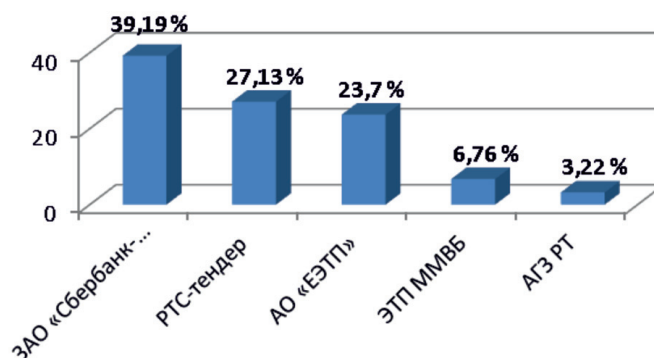


Рис. 2. Показатели аккредитованных торговых площадок, %

Таблица 2

ТОП-рейтинг заказчиков на рынке государственных закупок [1]

№ п/п	Наименование заказчика	Сумма сэкономленных средств, руб.	Суммарная начальная цена всех заказов, руб.	% экономии финансовых средств
1	Министерство здравоохранения РФ	1 400 703 731	76 340 133 442	1,8%
2	ФГБУ «Национальный медико-хирургический центр им. Н.И. Пирогова»	288 913 438	3 791 836 246	7,6%
3	ФГБУ «Национальный медицинский исследовательский радиологический центр»	180 301 603	4 716 393 889	3,8%
4	ФГБУ «Северо-Западный федеральный медицинский исследовательский центр имени В.А. Алмазова»	163 458 257	3 845 876 023	4,3%
5	ФГБУ «Клиническая больница»	141 793 096	299 029 407	47,4%
6	ГБОУ ВПО «Саратовский государственный медицинский университет им. В.И. Разумовского»	120 766 638	1 626 031 391	7,4%
7	ГБОУ ВПО «Первый московский государственный медицинский университет им. И.М. Сеченова»	119 870 001	2 558 145 039	4,7%
8	ФГАУ «НИИ нейрохирургии им. Академика Н.Н. Бурденко»	113 787 274	2 090 800 226	5,4%
9	ФГБУ «Научный центр экспертизы средств медицинского применения»	102 490 135	756 709 187	13,5%
10	ФГБУ «Новосибирский НИИ патологии кровообращения им. Академика Е.Н. Мешалкина»	98 838 968	4 649 680 874	2,1%

В период с 01.01.2015 года по 31.12.2015 года по количеству опубликованных лотов на аккредитованных площадках были выявлены следующие показатели:

– на площадке ЗАО «Сбербанк-АСТ» было опубликовано 857975 единиц заказов с общей начальной (максимальной) суммой лотов 1362595,6 млн руб. (39,19%);

– на площадке РТС-тендер – 408683 единиц заказов с суммой лотов 943471,2 млн руб. (27,13%);

– на площадке АО «ЕЭТП» – 318067 единиц заказов с суммой лотов 823911,40 млн руб. (23,70%);

– на площадке ЭТП ММВБ – 60947 единиц заказов с суммой контрактов – 235175,40 млн руб. (6,76%);

– на площадке АГЗ РТ опубликовано 51286 единиц заказов с общей суммой контрактов 111858,60 млн руб. (3,22%).

Регулирование системы государственного заказа предполагает решение следующих задач: обеспечение «прозрачности» закупочной деятельности всех сфер жизнедеятельности муниципальных и государственных контрактов, общей доступности ко многим видам информации (реестр планов закупок, реестр планов-графиков размещения заказов, единый реестр государственных и муниципальных контрактов, реестр договоров, отчеты заказчиков, реестр банковских гарантий, реестр недобросовестных поставщиков, реестр организаций; реестр жалоб, плановых и внеплановых

проверок, их результатов и выданных предписаний [1]); свободного и безвозмездного доступа к полной и достоверной информации о контрактной системе в сфере закупок и закупках товаров, работ, услуг, отдельными видами юридических лиц, формирования, обработки и хранения соответствующей информации в целях размещения свода деятельности государственного заказа всей страны.

Сегмент государственных закупок включает в себя вневедомственные, страховые, образовательные, экологические и медицинские учреждения в лице министерств (орган, регулирующий закупку некоторых видов продукта государственными организациями), поликлиник, больниц и т.д. целью которых является обеспечение населения необходимого спектра услуг для поддержания высокого уровня жизни населения. Основным направлением в деятельности медицинских организаций (госпитальный сектор, под которым понимается сектор фармацевтического рынка, представляющий собой особую часть со своими особенностями структуры, тенденциями развития и путями маркетинговых коммуникаций ведущих фармацевтических корпораций, организующих в структуре многих отечественных и зарубежных компаний отдел «госпитальных препаратов», объединяющий маркетологов и специалистов по продажам, и осуществляющих комплексные усилия по продвижению препаратов в больницах) в области предмета торгов является закупочная деятельность по направлению обеспечения лекарственными препаратами и изделиями медицинского назначения.

Особое внимание со стороны государства в сфере больничного сектора (в частности, сектора закупки лекарственных препаратов и изделий медицинского назначения для оказания необходимых услуг населению) обозначено поддержанием уровня жизни населения, выраженные в концепции развития здравоохранения в Российской Федерации до 2020 года. В смысловой части Концепции выделены два раздела: сохранение здоровья населения на основе формирования здорового образа жизни и гарантированное обеспечение населения качественной медицинской помощью. Анализ показателей процедур осуществления заказа в Министерстве здравоохранения Российской Федерации, свидетельствует о следующем: доля всех заказов в 2015 году по сравнению с 2014 годом выросла на 0,95% и составила 6,20%, что соответствует общей суммарной начальной цене заказов –163 752, 7 млн руб.

При этом по итогам осуществленных процедур экономия финансовых средств составила 5 886, 23 млн руб. [1].

В табл. 2 представлен рейтинг топ-10 заказчиков – представителей больничного сектора по итогам 2015 года.

Согласно данным аудита больничных закупок в РФ, по итогам I полугодия 2015 г. одиннадцать отдельно рассматриваемых региональных рынков составляли 43,5% от всего госпитального сектора РФ. Годом ранее этот показатель был равен 43,8%. Крупнейшим является рынок Москвы, на долю которого приходилось 13,4% больничных закупок. Далее следуют рынки Санкт-Петербурга (6,6%), Ростовской и Свердловской областей (по 3,5%), Республики Татарстан (3,2%). Регионы существенно различаются по средней стоимости упаковки больничного государственного лекарственного сектора. Наиболее высокая стоимость отмечена в Санкт-Петербурге и Москве. Далее идут Нижегородская и Новосибирская области. Самая низкая средняя цена госпитальных препаратов наблюдалась в Республике Башкортостан.

Следует отметить значительный разброс в экономии финансовых ресурсов – от 1,8% до 47,4%, что свидетельствует о формировании конкурентного рынка, позволяющего выбирать эффективного поставщика и оптимизировать расходы как медицинского учреждения, так и государства. Кроме того, такая экономия должна снижать стоимость медицинских услуг для конечного потребителя (пациента), что и является одной из целей Концепции развития здравоохранения в России.

Система государственных закупок лекарственных препаратов является системообразующей составляющей лекарственного обеспечения и поддержания здоровья населения, реализующей законодательно закрепленные гарантии доступности и качества медицинской помощи. В ближайшей перспективе в связи со вступлением в действие Федерального закона от 05.04.2013г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и других нормативных документов, регламентирующих государственные закупки лекарственных препаратов, современный механизм их осуществления будет существенно изменен, что должно способствовать формированию конкурентной среды на фармацевтическом рынке, снижению бюджетных расходов на закупку лекарственных средств, снижению уровня коррупционности, обеспечению преференций лекарствам российских производителей,

а также предприятий из стран, связанных экономическими и политическими взаимоотношениями и обязательствами с Россией, что соответствует поставленным целям совокупного решения задач развития сферы здравоохранения в соответствии как с экономическими, так и с политическими, государственными императивами.

#### Список литературы

1. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок / [Электронный ресурс] / ЕИС – URL: <http://zakupki.gov.ru>, свободный (дата обращения: 20.03.2016).
2. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) от 26 октября 2009 г. N 428 г. Москва «Об утверждении Порядка отбора электронных площадок в целях проведения открытых аукционов в электронной форме» // Российская газета – Федеральный выпуск № 5032 (208).
3. Соколова С.В., Орлов А.С., Румянцева М.С. Фармацевтический рынок: государственные закупки лекарственных препаратов // Проблемы современной экономики. – 2013. – № 4 (48).
4. Торговые площадки государственного заказа [Электронный ресурс] / – URL: [www.zakazrf.ru](http://www.zakazrf.ru), [www.ets-micex.ru](http://www.ets-micex.ru), [www.sberbank-ast.ru](http://www.sberbank-ast.ru), [www.roseltorg.ru](http://www.roseltorg.ru), [www.rts-tender.ru](http://www.rts-tender.ru), свободный (дата обращения: 20.03.2016).
5. Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета – Федеральный выпуск № 6056 (80).
6. Экономический словарь «Академик» / [Электронный ресурс] / ЕИС – URL: <http://dic.academic.ru/searchall>, свободный (дата обращения: 20.03.2016).
7. Smith Peter C., Yip Winnie The economics of health system design // Oxford Review of Economic Policy, Volume 32, Number 1, 2016, pp. 21–40.
8. Tuohy C., Glied S. The Political Economy of Health Care // The Oxford Handbook of Health Economics, Oxford, Oxford University Press, 2011.