

УДК 342.951:351.82

DOI: 10.52531/1682-1696-2023-23-2-160-163

Научная статья

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК МЕДИЦИНСКОГО ОБОРУДОВАНИЯ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Д.А. Иванова¹, К.Д. Лоцилин²¹ Коллегия адвокатов «Императив»² ОЧУВО «МЕЖДУНАРОДНЫЙ
ИННОВАЦИОННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

В статье рассмотрены основные тенденции и законодательные изменения в сфере государственных закупок медицинского оборудования в регионах Российской Федерации. Проведен анализ мер по созданию здоровой конкурентной среды на данном рынке в условиях внешних экономических ограничений, а также по обеспечению интересов государства и граждан в сфере здравоохранения.

Ключевые слова: госзакупки, санкционное давление, медицинское оборудование, конкурентная среда, антимонопольное законодательство

ВВЕДЕНИЕ

Охрана и укрепление здоровья граждан всегда относилась к одной из важнейших сфер взаимодействия государства и социума. Данная сфера кроме большого гуманитарного значения не лишена серьезной экономической подоплеку, что подчеркивает важность четкого и прозрачного функционирования системы закупок для государственных и муниципальных нужд в сфере здравоохранения [1, 11, 12]. В настоящее время вопрос эффективного обеспечения государственных (муниципальных) объектов здравоохранения медицинской техникой приобрел особую актуальность в связи с беспрецедентными внешнеэкономическими санкциями, введенными против нашей страны.

СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Согласно ч. 1 ст. 38 Федерального закона от 21.11.2011 №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», медицинское оборудование – это разновидность медицинских из-

Original article

TOPICAL ISSUES OF THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC PROCUREMENT OF MEDICAL EQUIPMENT IN THE REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

D.A. IVANOVA¹, K.D. LOSHCILIN²¹ BAR ASSOCIATION «IMPERATIVE»² CHOICE «INTERNATIONAL INNOVATIVE UNIVERSITY»

The article discusses the main trends and legislative changes in the field of public procurement of medical equipment in the regions of the Russian Federation. The analysis of measures to create a healthy competitive environment in this market in the conditions of external economic constraints, as well as to ensure the interests of the state and citizens in the field of healthcare.

KEY WORDS: government procurement, sanctions pressure, medical equipment, competition environment, antitrust statutes

делий [8]. К нему можно отнести инструменты, технику и прочие приборы, необходимые для диагностики, профилактики, лечения или реабилитации заболеваний у пациентов, а также специальное программное обеспечение, необходимое для функционирования данного оборудования. Большинство медицинских изделий подлежат регистрации в Российской Федерации, в связи с чем Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения Российской Федерации (Росздравнадзор) ведется Государственный реестр медицинских изделий и организаций (индивидуальных предпринимателей), осуществляющих производство и изготовление медицинских изделий [2].

Как и в других сферах экономической жизни страны, государственные закупки медицинского оборудования для государственных и муниципальных нужд осуществляются согласно двум основным законам: Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 №44-ФЗ (далее – Федеральный закон №44-ФЗ) [9] и Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

от 18.07.2011 №223-ФЗ (далее – Федеральный закон №223-ФЗ) [7].

Федеральный закон №44-ФЗ распространяет свое действие на закупки всех государственных заказчиков, осуществляющих финансирование за счет бюджета Российской Федерации или любым внебюджетным источником, и устанавливает более длинные сроки планирования для заказчиков (торги планируются на три года вперед), при этом гарантируя победителю тендера заключение контракта и оплату по нему после исполнения контракта. Однако накладывает на поставщиков также строгие обязательства: требование денежной гарантии своих намерений участия в тендере, строгого исполнения контракта и невыхода за пределы установленных сроков исполнения контракта.

Федеральный закон №223-ФЗ может применять любое учреждение, располагающее собственными средствами (например, доход от платных услуг). Данный закон устанавливает лишь общие принципы закупок для заказчиков, сокращая горизонты планирования закупок до одного года, давая при этом возможность изменять план закупок в любое время и самостоятельно разрабатывать положения о закупках.

При этом в последние годы, еще до начала пандемии, связанной с распространением новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV, Правительство Российской Федерации приняло ряд постановлений, ограничивающих закупки медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, в том числе медицинского оборудования. Речь идет, в первую очередь, о Постановлении Правительства РФ от 05.02.2015 г. № 102 «Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [3]. Например, в данный ограничительный перечень попадают маммографы, рентгеновские аппараты, флюорографы, гамма-камеры и т.д.

Кроме того, согласно п. 63 Приложения №2 Приказа Минфина России от 04.06.2018 № 126н «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [5], медицинское оборудование и инструменты (за отдельными исключениями) также включены в список товаров, при государственной закупке которых отдается предпочтение продукции из стран ЕАЭС, запрещается менять продукцию на импортную.

Относительные послабления в условиях осуществления закупки медицинских изделий и оборудования, введенные в период пандемии коронавируса, носили скорее временный характер и в большей мере давали заказчикам по государственным контрактам право считать сложившуюся ситуацию об-

стоятельствами непреодолимого и чрезвычайного характера (например письмо Минфина России от 03.04.2020 № 24-06-05/26578, МЧС России от 03.04.2020 № 219-АГ-70, ФАС России от 03.04.2020 № МЕ/28039/20 «Об осуществлении закупок товара, работы, услуги для обеспечения государственных и муниципальных нужд в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV»).

В настоящий момент, сталкиваясь с санкционным давлением со стороны недружественных государств, Правительство Российской Федерации вынуждено оперативно реагировать на складывающуюся экономическую конъюнктуру и действие ограничительных мер на поставки товаров в нашу страну. Уже были оперативно приняты поправки в Федеральный закон №44-ФЗ [10]. Данные нормативные акты дали дополнительные основания для закупки товара или услуги у единственного поставщика, право на изменение существенных условий контракта и упрощение закупок медицинских изделий.

Но, несмотря на обширную кампанию государства, направленную на поддержание отечественных производителей, стимулирование конкуренции и ориентацию на импортозамещение, остается проблема того, чтобы не складывалась ситуация в сфере государственных закупок «конкуренции ради конкуренции». В глобальном смысле закупки для государственных и муниципальных нужд – крайне сложный механизм в современной России, особенно это касается такой технологичной отрасли, как медицина. Она зарегулирована и подконтрольна большому количеству контрольно-надзорных органов. В том числе она также выступает предметом регулирования антимонопольным законодательством. Одной из задач антимонопольного регулирования является «защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков» [6].

Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, контролю (надзору) в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

Как отмечалось ранее, сфера закупок медицинского оборудования крайне зарегулирована, как у заказчиков, так и у исполнителей государственных контрактов зачастую возникают трудности при осуществлении государственных закупок. Именно жалобы в ФАС России на несоблюдение процедур закупок становятся неким механизмом регулирования недобросовестной конкуренции. При этом случаи, когда формальные нарушения становятся причинами подобных жалоб, не редки, что подтверждается судебной

практикой. Однако это не способствует удовлетворению потребностей заказчика и качественному исполнению государственного контракта. Зачастую складывается ситуация, когда формальный подход создает «конкуренцию ради конкуренции», а антимонопольный орган таким образом не достигает основной цели осуществления государственных закупок в сфере медицины – оказания медицинской помощи населению с использованием наиболее качественных медицинских изделий и оборудования.

Однако стоит отметить, что в условиях экономических санкций и сложившейся политической ситуации, которые в первую очередь затронули отрасль медицины, отдельные решения антимонопольного органа в 2022 г. носили характер, ориентированный именно на результат, а не на формальную конкуренцию, что позволяет говорить о новом тренде, который также поддерживается судебной практикой. В качестве примера можно привести дело, рассмотренное в судах трех инстанций, о признании недействительным решения Управления Федеральной антимонопольной службы России по Белгородской области по жалобе от одного из участников закупки лазерной хирургической твердотельной системы общего назначения [4].

Согласно материалам дела, истцу было отказано в удовлетворении требований в первой и апелляционной инстанции, в последствии кассационная инстанция поддержала выводы нижестоящих судов. В своем исковом заявлении истец утверждал, что установленные техническим заданием требования к характеристикам товара в закупке для государственных и муниципальных нужд избыточны и ограничивают конкуренцию. А именно, по мнению истца, «совокупности установленных заказчиком параметров соответствует товар одного производителя. Между тем, по некоторым показателям указанный единственный товар не соответствует требованиям, установленным в документации об Электронном аукционе, что делает невозможным поставку любого товара» [4]. Полагая, что его права нарушены, истец обратился с жалобой в Управление ФАС по Белгородской области. По итогам рассмотрения жалобы было принято решение о необоснованности таковой. Участник закупки обратился в суд.

По итогам судебного разбирательства суды трех инстанций поддержали решение контролирующего органа, особо отметив, что по смыслу ст. 33 и ч. 1 ст. 12 Федерального закона №44-ФЗ заказчик вправе определять такие требования к качеству и характеристикам товара, которые соответствуют его потребностям с учетом специфики деятельности, а также обеспечивают эффективное использование бюджетных средств и достижение цели закупки [4].

Целью закупки в данном случае было приобретение изделия с максимальным количеством полезных качеств для последующего универсального примене-

ния лазерной системы в лечении урологических заболеваний. Специалисты, проводившие закупки, после консультаций с ведущими специалистами урологических клиник страны, установили, что ключевым требованием является мощность лазера, а на основании анализа имеющихся данных под этот критерий подходила гольмиевая система с проверенной технологией, которая и была указана в техническом задании закупки, что никак не ограничивало конкуренцию при организации государственного заказа, а лишь имело под собой задачу максимально удовлетворить потребности медицинского учреждения и в конечном итоге пациентов.

Схожие выводы, которые также поддерживают данную тенденцию, были сделаны Верховным судом Российской Федерации в своем Определении от 24.01.2022 г. по делу №308-ЭС21-26790.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, можно прийти к заключению, что правоприменительная практика поддерживает позицию контролирующего органа и дает трактовку основной цели Федерального закона №44-ФЗ как достижения наилучшего результата и эффективного использования средств, а не создания формальной конкуренции. В целом, такой курс государственного регулирования можно расценивать как позитивный сдвиг в сфере осуществления закупок в такой сложной области, как обеспечение населения медицинской помощью.

ЛИТЕРАТУРА

1. КЕРЖЕНЦЕВ А.А. Деятельность антимонопольного органа при проведении проверок закупок медицинского оборудования. Прогнозирование инновационного развития национальной экономики в рамках рационального природопользования: материалы IX Международной научно-практической конференции (05 нояб. 2020 г.) в 2 ч. Пермский государственный национальный исследовательский университет. Пермь, 2020. Ч. 1. С. 228–236.
2. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 №323 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения» // Консультант Плюс: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48299/b7d6fbc9608aabb23b39ddca899c9d53578482702/.
3. Постановлении Правительства РФ от 05.02.2015 г. № 102 «Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Информационно-правовой портал «Гарант»: <https://base.garant.ru/70861952/>.
4. Постановление Арбитражного суда Центрального округа по проверке законности и обоснованности

судебных актов арбитражных судов, вступивших в законную силу от 20.09.2022 по делу №А08-8383/2021. Официальный сайт Арбитражного суда Центрального округа: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/aa21f126-ad2f-45c1-bee0-22a84d98dc8c/2f1f3183-a902-432b-94f8-7d1371a98042/A08-8383-2021_20220920_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True.

5. Приказ Минфина России от 04.06.2018 № 126н «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Консультант Плюс: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_309634/ Режим доступа (дата обращения 29.04.2023).
6. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Российская газета. № 162 (4128) от 27.07.2006 г.
7. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Российская газета. №159 (5535) от 22.07.2011 г.
8. Федеральный закон от 21.11.2011 №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Российская газета. № 263 (5639) от 23.11.2011 г.
9. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. №80 (6056) от 12.04.2013 г.
10. Федеральный закон от 08.03.2022 №46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Официальный интернет-портал правовой информации: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203080001>.
11. ШКЕНДЕРОВА А.Е. Проблемы закупок медицинского оборудования // «Интернаука»: научный журнал. № 41(170). Часть 1. М.: Изд-во «Интернаука», 2020. С. 27–29.
12. ЯКОВЛЕВ А., ТКАЧЕНКО А., БАЛАЕВА О., РОДИОНОВА Ю. Российская система госзакупок: закон меняется, проблемы остаются // Всероссийский экономический журнал ЭКО №9 (2018). С. 17–38.

REFERENCES

1. KERZHENTSEV A.A. Activity of the antimonopoly authority during inspections of purchases of medical equipment. Forecasting of innovative development of the national economy within the framework of rational environmental management: materials of the IX International Scientific and Practical Conference (November 05, 2020) at 2 o'clock. Perm State National Research University. Perm, 2020;1:228–236. (In Russian).
2. Decree of the Government of the Russian Federation

N 323. 30.06.2004 "On approval of the Regulations on the Federal Service for Supervision in the Field of Healthcare". *Consultant Plus*. (In Russian).

3. Decree of the Government of the Russian Federation N 102 dated 05.02.2015 "On restrictions and conditions of admission of certain types of medical devices originating from foreign countries for the purposes of procurement for state and municipal needs". *Informationno-pravovoy portal «Garant»*. (In Russian).
4. The decision of the Arbitration Court of the Central District to verify the legality and validity of judicial acts of arbitration courts that entered into force on 20.09.2022 in case N A08-8383/2021. Official website of the Arbitration Court of the Central District. (In Russian).
5. Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation N 126n dated 04.06.2018 "On the conditions of admission of goods originating from a foreign state or a group of foreign states for the purposes of procurement of goods for state and municipal needs". *Consultant Plus*. (In Russian).
6. Federal Law N 135-FZ of 26.07.2006 "On Protection of Competition". *Rossiyskaya Gazeta*. 162;(4128);27.07.2006. (In Russian).
7. Federal Law N 223-FZ of 18.07.2011 "On Procurement of Goods, works, services by certain types of Legal entities". *Rossiyskaya Gazeta*. 159;(5535);22.07.2011. (In Russian).
8. Federal Law N 323-FZ of 21.11.2011 "On the basics of protecting the health of citizens in the Russian Federation". *Rossiyskaya Gazeta*. 263;(5639);11/23/2011. (In Russian).
9. Federal Law N 44-FZ of 05.04.2013 "On the contract system in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs". *Rossiyskaya Gazeta*. 80 (6056);12.04.2013. (In Russian).
10. Federal Law N 46-FZ of 08.03.2022 "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation". Official Internet Portal of Legal Information. (In Russian).
11. SHKENDEROVA A.E. Problems of procurement of medical equipment. «*Internauka*»: *nauchnyy zhurnal*. Part 1. Moscow: Publishing House "Internauka", 2020;41(170);27–29. (In Russian).
12. YAKOVLEV A., TKACHENKO A., BALAEVA O., RODIONOVA YU. The Russian public procurement system: the law is changing, problems remain. *Vserossiyskiy ekonomicheskij zhurnal EKO*. 2018;9:17–38. (In Russian).

Иванова Дарья Алексеевна, к. э. н., магистр права, Коллегия адвокатов «Императив»

☎ 109147, Москва, ул. Воронцовская, д. 21,
109147, Moscow, st. Vorontsovskaya, 21,
тел.: +7 (985) 211-74-15, e-mail: ivanovada@gmail.com

Лощилин Кирилл Дмитриевич, аспирант кафедры
публично-правовых наук ОЧУВО МИУ

☎ 119017, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 7,
119017, Moscow, Malaya Ordynka st., 7,
тел.: +7 (977) 269-80-50, e-mail: onegin536@gmail.com