

ОБОСНОВАНИЕ

необходимости принятия

Указа Президента Республики Беларусь

«О государственных закупках медицинских изделий, запасных частей к медицинским изделиям, лекарственных средств и лечебного питания»

В настоящее время государственные закупки медицинских изделий, лекарственных средств и лечебного питания имеют особенности и регулируются Указом Президента Республики Беларусь от 28 февраля 2017 г. № 46 «О государственных закупках медицинских изделий, лекарственных средств и лечебного питания» (далее – Указ № 46), а именно:

1. организаторами проведения централизованных государственных закупок определены специализированные предприятия РУП «БЕЛФАРМАЦИЯ» и УП «Белмедтехника», подчиненные Министерству здравоохранения и расположенные во всех областях и г.Минске, которые от своего имени заключают договоры с участниками-победителями для последующей реализации медицинских товаров клиникам (заказчикам);

2. заказчики без проведения процедур осуществляют закупки медицинских товаров у вышеназванных организаторов.

Данная система закупок не ущемляет прав производителей Евразийского экономического союза и поставщиков медицинских товаров, предоставляя им доступ к процедурам государственных закупок наравне с белорусскими производителями и поставщиками медицинских товаров. Заключение внешнеторгового контракта с предприятиями «Белфармация» и «Белмедтехника» позволит поставщикам Евразийского экономического союза, не являющимся резидентами Республики Беларусь, производить расчеты в российских рублях или другой валюте, что невозможно в случае заключения контракта непосредственно с организациями здравоохранения в связи с отсутствием у большинства из них валютных счетов.

Осуществляемая централизация закупок позволяет значительно снижать цены на медицинские товары, упрощать деятельность поставщиков по поставке медицинских товаров вследствие укрупнения закупок и наличия правоотношений с ограниченным количеством организаторов, своевременно осуществлять расчеты с поставщиками и поддерживать складские запасы, обеспечивая ритмичную отгрузку медицинских товаров больницам.

Функционирующие в составе предприятий «Фармация» контрольно-аналитические лаборатории гарантируют надлежащее

качество реализуемых лекарств, исключают поставку в больницы лекарственных средств ненадлежащего качества, с истекающим сроком годности. Высококвалифицированные специалисты организаторов обладают опытом оформления статистических деклараций, таможенного декларирования импортных товаров, получения соответствующих разрешений уполномоченных государственных органов на ввоз товаров, ограниченных по перемещению через таможенную границу при ввозе по основаниям экономического и неэкономического характера.

Несмотря на имеющиеся особенности централизации государственных закупок, в Республике Беларусь обеспечивается их прозрачность за счет соблюдения следующих условий:

- правильный выбор лекарственных средств и изделий медицинского назначения и определение потребностей,
- гарантированное финансирование и выборка заявленных объемов,
- выбор поставщика и обеспечение качества,
- возможность осуществления контроля за закупками.

Учитывая срок окончания действия Указа Президента Республики Беларусь от 28 февраля 2017 г. № 46 «О государственных закупках медицинских изделий, лекарственных средств и лечебного питания», Министерством подготовлен проект Указа Президента Республики Беларусь «О государственных закупках медицинских изделий, запасных частей к медицинским изделиям, лекарственных средств и лечебного питания» (далее – проект Указа), что не противоречит пункту 11 Протокола о порядке регулирования закупок (приложение № 25 к Договору о Евразийском экономическом союзе).

Проектом Указа предлагается сохранить существующую систему централизованных государственных закупок медицинских изделий, лекарственных средств и лечебного питания, которая предусматривает следующие схемы государственных закупок:

1) РУП «Белфармация» и УП «Белмедтехника» проводят процедуры государственных закупок медицинских товаров и заключают договоры поставки для дальнейшей реализации организациям здравоохранения;

2) РУП «Белфармация» и УП «Белмедтехника» проводят процедуры государственных закупок медицинских товаров и ее результаты передают областным предприятиям «Фармация» и дочерним предприятиям УП «Белмедтехника» для заключения договоров поставки и дальнейшей реализации организациям здравоохранения;

3) областные предприятия «Фармация» и дочерние предприятия УП «Белмедтехника» проводят процедуры государственных закупок медицинских товаров и заключают договоры поставки для дальнейшей реализации организациям здравоохранения.

При этом при осуществлении закупок медицинских товаров в системе здравоохранения предусмотрена как централизация процедур государственных закупок – проведение организатором процедур закупок однородных медицинских изделий, лекарственных средств и лечебного питания, заключение и исполнение им договоров с участником-победителем (участником процедуры из одного источника) для нужд нескольких заказчиков, так и централизация финансовых средств, когда для государственного органа или структурного подразделения облисполкома (Мингорисполкома) предусматриваются средства республиканского (местного) бюджета на оплату в централизованном порядке приобретения медицинских изделий, лекарственных средств и лечебного питания для нужд подчиненных организаций. Государственный орган (структурное подразделение облисполкома, Мингорисполкома) распределяет через организатора приобретенные медицинские изделия, лекарственные средства и лечебное питание, подчиненным (входящим в систему) учреждениям здравоохранения.

При проведении государственных закупок силами организаций здравоохранения:

потребуется введение дополнительных штатных единиц квалифицированных специалистов в области государственных закупок – следовательно, рост бюджетных затрат;

произойдет рост цен за счет децентрализации, дробных поставок;

будет невозможно обеспечить постоянное наличие всех необходимых для лечебного процесса медицинских товаров, возникнут перебои в оказании медицинской помощи.

Кроме того, большое количество различных организаций, участвующих в закупках, делает этот процесс неэффективным, чреватым излишними затратами, приводит к созданию излишков одних лекарственных средств или изделий медицинского назначения и дефициту других, разбросу цен, снижению конкуренции.

В целях экономии средств государственного бюджета проектом Указа определены организаторы из числа организаций, подчиненных Министерству здравоохранения, для проведения централизованных процедур и осуществления закупок медицинских товаров за счет средств республиканского и местного бюджетов. Проведение централизованных закупок медицинских товаров предполагается

проводить по перечням, которые будут утверждаться государственными органами. Государственным органам также предоставлено право определять пороговое значение ориентировочной стоимости товаров, подлежащих централизованной закупке.

Кроме того, проектом Указа конкретизирована ответственность заказчика (организатора, членов комиссии) при проведении закупок.

При этом одним из нововведений проекта Указа является закрепление ответственности экспертов, которые в ходе организации и проведения процедур государственных закупок могут привлекаться для консультаций и получения заключений.

Также проектом Указа закреплена норма о возможности Министерства здравоохранения Республики Беларусь устанавливать порядок взаимодействия заказчика и организатора при проведении централизованных закупок.

В проекте Указа определен порядок размещения сведений о договорах, заключаемых по результатам проведенных централизованных закупок. По результатам процедуры государственной закупки заключаются несколько договоров. Заказчики, дочерние предприятия УП «Белмедтехника» и областные предприятия «Фармация» заключают договоры от своего имени с участниками-победителями (участниками процедуры закупки из одного источника) по результатам проведенных ими или УП «Белмедтехника» и РУП «БЕЛФАРМАЦИЯ» процедур закупок. Заказчики, дочерние предприятия УП «Белмедтехника» и областные предприятия «Фармация» являются юридическими лицами, имеют свои источники финансирования, самостоятельно заключают договоры с участниками-победителями, осуществляют их исполнение.

Учитывая, что срок для размещения сведений о договорах ограничен законодательством, целесообразно, чтобы заказчики, дочерние предприятия УП «Белмедтехника», областные предприятия «Фармация» самостоятельно производили размещение сведений о договорах, заключенных ими по результатам процедур государственных закупок, проведенных УП «Белмедтехника» и РУП «БЕЛФАРМАЦИЯ».

Также проектом Указа конкретизирован порядок формирования комиссии организатора при проведении централизованных закупок, а также предоставлено право самостоятельно определять периодичность изменения ее состава.

В проекте Указа сохранены положения в части заключения договоров комиссии и размера комиссионного вознаграждения при

закупке медицинских изделий для строящихся объектов учреждений здравоохранения.

В то же время в проекте Указа предоставлено дополнительно право заключения не только договоров комиссии при закупке медицинских изделий для строящихся объектов учреждений здравоохранения, но и договоров поставки, при этом оптовая надбавка ограничена в пределах средств, выделяемых на содержание заказчику, предусмотренных сводным расчетом стоимости строительства.

Кроме того, проектом Указа РУП «Белфармация» и областными предприятиями «Фармация» предоставлено право заключения договоров с поставщиками с последующим заключением дополнительных соглашений к ним с участником-победителем (участником процедуры закупки из одного источника) по результатам каждой последующей процедуры.

Исходя из многолетней практики заключения контрактов с резидентами иностранных государств, не всегда представляется возможным в течение календарного года заключение нескольких отдельных контрактов (договоров) по каждой позиции (лоту) с одним и тем же участником-победителем по причинам: экономической политики поставщика-нерезидента, особенно производителя, отсутствие возможности работать в рамках одного контракта; из-за увеличения документооборота поставщика-нерезидента, увеличения его складских затрат, увеличение финансовых затрат поставщика на оформление сопровождающих документов и др.; из-за небольших объемов закупки некоторых лекарственных средств.

На заключение договора по каждой позиции победителям процедур государственных закупок – нерезидентам Республики Беларусь, как правило, необходим длительный срок, который составляет от 3 до 6 месяцев, что превышает срок, установленный пунктом 4 статьи 25 Закона Республики Беларусь от 13 июля 2012 года «О государственных закупках товаров (работ, услуг)».

В связи с большим количеством процедур государственных закупок и фактической невозможностью в установленные законодательством сроки заключения договора по результатам их проведения по каждому наименованию, в частности с участниками-победителями, являющимися резидентами иностранных государств, создаются предпосылки к нарушению системы непрерывного лекарственного обеспечения учреждений здравоохранения, в том числе и за счет средств Министерства здравоохранения Республики Беларусь.

Вместе с тем анализ правовых норм, регулирующих порядок заключения договора поставки, позволяет сделать выводы

о возможности разрешения возникшей коллизии путем заключения дополнительного соглашения (пункт 2 статьи 404 Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК), статье 402 ГК, п.3 ст.425 ГК, пункту 4 Положения о поставках товаров в Республике Беларусь, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Беларусь от 08.07.1996 N 444).

Так, по результатам проведенной процедуры государственной закупки участнику–победителю предлагается заключить договор (контракт) в форме, прилагаемой к пакету документов. Данный договор (контракт) фактически является рамочным договором (договор, который содержит лишь основные согласованные условия, которые подлежат последующему уточнению по результату государственной закупки), имеет единую редакцию для всех участников-победителей.

В соответствии с требованиями законодательства о государственных закупках (п.2 ст.25 Закона) рамочный договор (контракт) также содержит обязательные условия об ответственности сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, а также обязательные условия о порядке оплаты и осуществления покупателем приемки результата государственной закупки на его соответствие по объему (количеству), комплектности, качеству и иным требованиям, установленным договором.

Основные условия проведенной государственной закупки и условия предложения участника-победителя содержатся в дополнительном соглашении к договору (контракту), а именно: наименование лекарственного средства, производитель лекарственного средства, цена, количество, общая стоимость закупки, сроки поставки, сроки оплаты. Таким образом, дополнительное соглашение конкретизирует отдельные существенные условия рамочного договора согласно проведенной процедуре закупки по наименованию, цене, количеству, сумме закупки, срокам поставки и оплаты, т.е. дополняет договор (контракт) и не изменяет его.

Кроме того, если поставки нескольких лекарственных средств осуществляются по одному контракту, то сбор за совершение таможенных операций распределяется между всеми товарными позициями, заявленными в таможенной декларации, поступивших в рамках одной поставки грузоотправителя. При поставке лекарственных средств по каждому отдельному контракту данный сбор будет добавляться к стоимости каждой товарной позиции в рамках заключенного контракта, что в свою очередь, ведет к росту цен на лекарственные средства, росту банковских расходов, а также, в свою

очередь, увеличивает в несколько раз документооборот и нагрузку на предприятие.

С целью обеспечения непрерывного лечебного процесса проектом Указа предоставлено право разработки (утверждения) годовых планов государственных закупок, заявок на закупку медицинских изделий до принятия закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год.

Также проектом Указа предлагается назначить организатором проведения процедур государственных закупок при закупке технических средств социальной реабилитации, включенных в Государственный реестр (перечень) технических средств социальной реабилитации, республиканское унитарное предприятие «Белорусский протезно-ортопедический восстановительный центр» (далее – РУП БПОВЦ), а также при осуществлении централизованных закупок предоставить право заказчикам закупать без проведения процедур закупок за счет бюджетных средств изделия медицинского назначения у РУП БПОВЦ и его филиалов по результатам проведенных ими процедур закупок, а также у РУП БПОВЦ и его филиалов товаров собственного производства.

РУП БПОВЦ является государственной организацией, подчиненной Министерству труда и социальной защиты Республики Беларусь. При этом в соответствии с постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 28 сентября 2005 г. № 35 «Об утверждении номенклатуры организаций здравоохранения» РУП БПОВЦ является организацией здравоохранения особого типа, оказывающей специализированную медицинскую протезно-ортопедическую и реабилитационную помощь в стационарных и амбулаторных условиях.

В РУП БПОВЦ создана инфраструктура, позволяющая обеспечивать проведение медико-социальной реабилитации инвалидов и удовлетворение в полном объеме их потребностей в средствах реабилитации. Так, ведется учет выданных средств реабилитации на всей территории Республики Беларусь, проводится постоянный мониторинг потребности в средствах реабилитации граждан через организации системы социальной защиты и здравоохранения, осуществляется гарантийное и сервисное обслуживание средств реабилитации на всей территории республики, организована доставка средств реабилитации.

Услуги по оказанию протезно-ортопедической помощи и обеспечению средствами реабилитации максимально приближены к месту жительства нуждающихся граждан.

Изготовление протезов и большинства протезно-ортопедических изделий, других средств реабилитации, в том числе кресел-колясок, осуществляется РУП БПОВЦ сугубо индивидуально для каждого инвалида, учитывая его физическое состояние, возраст, активный или малоподвижный образ жизни на основании медицинских показаний. Кроме этого, первичное, сложное, парное либо атипичное протезирование осуществляется только в условиях стационара РУП БПОВЦ.

Учитывая вышеизложенное, осуществлять закупки на протезирование и обеспечение средствами реабилитации граждан за пределами Республики Беларусь нецелесообразно, т.к. это повлечет дополнительные расходы граждан (проезд, проживание, питание и т.д.), при этом будут соответственно увеличиваться сроки получения изготовленных протезно-ортопедических изделий.

Таким образом, принятие Указа «О государственных закупках медицинских изделий, запасных частей к медицинским изделиям, лекарственных средств и лечебного питания» позволит:

повысить экономическую эффективность закупок медицинских изделий, запасных частей к медицинским изделиям, лекарственных средств и лечебного питания;

проводить государственные закупки медицинских товаров исходя из годовой потребности нескольких заказчиков, что сократит расходы по проведению процедур закупок;

уменьшить расходы учреждений здравоохранения, связанные с доставкой, хранением, таможенным оформлением и т.д., за счет поставки медицинских товаров крупными партиями по годовым договорам для нескольких заказчиков;

освободить государственные учреждения здравоохранения от выполнения не свойственных данным организациям функций, а именно, проведения процедур закупок, торгово-закупочной и внешнеэкономической деятельности, таможенного оформления закупаемых медицинских изделий и т.д.;

путем укрупнения закупок обеспечить снижение для заказчиков цен на медицинские товары и привлекать к участию производителей - нерезидентов, достичь предоставления участниками финансовых и товарных скидок, как при закупках дорогостоящей медицинской техники, так и при закупках расходных материалов и лекарственных средств, закупаемых в больших количествах, а также добиваться снижения оптовых надбавок у официальных торговых представителей, являющихся резидентами Республики Беларусь;

обеспечить оперативную доставку медицинских товаров в учреждения здравоохранения (городского и районного подчинения) транспортом организатора и сократить расходы организаций, финансируемых за счет государственного бюджета на транспортировку грузов;

задействовать складские помещения организаторов, что обеспечит в свою очередь ритмичность поставок медицинских товаров в учреждения здравоохранения.

Принятие Указа Президента Республики Беларусь «О государственных закупках медицинских изделий, запасных частей к медицинским изделиям, лекарственных средств и лечебного питания» не потребует выделения дополнительных ассигнований из государственного бюджета.

Заместитель Министра антимонопольного
регулирования и торговли
Республики Беларусь

А.М.Картун