

**Проблемы подачи жалоб и их рассмотрение в ФАС России  
в сфере здравоохранения**

Межаев Александр Валерьевич, магистрант кафедры социологии и технологий государственного и муниципального управления Уральского Федерального Университета им. первого президента России Б.Н. Ельцина, Екатеринбург, Россия

**Аннотация.** В данной статье рассмотрена практика проведения в сфере закупок товаров, работ, услуг, для обеспечения нужд здравоохранения в области медицинского оборудования, проанализирована действующая правовая и нормативная база контрактной системы.

**Ключевые слова:** медицинское оборудование, закупки, торги, ФЗ № 44-ФЗ, здравоохранение, коррупция, конкуренция.

**Abstract.** This article describes the practice in the procurement of goods, works, services for needs of health care in the medical equipment field, analyzed the current legal and regulatory framework of the contract system.

**Keywords:** medical equipment, purchasing, bidding, Federal law No. 44-FZ, health, corruption, competition.

Здравоохранение представляет собой одну из наиболее значимых отраслей экономики общественного сектора. Удовлетворение потребностей любого человека, находящегося на территории определённой страны, в квалифицированной медицинской помощи немислимо без государственной поддержки и, соответственно, проявления социальной функции государства.

Оказание медицинской помощи любого вида немислимо без использования товаров, работ и услуг: лекарственных средств, изделий медицинского назначения, медицинского оборудования, расходных материалов, консультационных услуг отдельных специалистов и др.

В связи с этим вопрос качественного, своевременного и экономически выгодного снабжения организаций здравоохранения приобретает особую актуальность. На сегодняшний день преобладающее число организаций здравоохранения России представлено государственными (муниципальными) учреждениями, находящимися в подведомственности органов государственной власти и местного самоуправления.

В силу своей принадлежности к органам власти учреждения здравоохранения заключают контракты, направленные на обеспечение их нужд в товарах, работах и услугах, в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг, для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) [7].

Кроме того, в ряде случаев учреждения здравоохранения вправе осуществлять закупки в соответствии с нормами Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках): к такого рода основаниям, например, относятся закупки, финансируемые за счёт средств, полученных от приносящей доход деятельности [6].

Создание контрактной системы закупок стало значительным шагом на пути экономического развития России. Одним из наиболее кардинальных нововведений Закона о контрактной системе является делегирование органам государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальным образованиям ряда полномочий по управлению сферой публичных закупок, что выражается в наделении их правотворческой функцией.

Ключевым ограничивающим и стимулирующим фактором в эффективности расходования ресурсов в учреждении здравоохранения с 1 января 2014 года является согласно Федеральному закону № 44 (ФЗ-44). «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» прописанная контрактная система.

Она является новым институтом в сфере закупок и призвана отражать многогранность процесса государственного и муниципального заказа, раскрывать пути нововведений, систематизировать инструменты и механизмы, действующие в управлении закупки. Закон уделяет особое внимание требованиям к участникам закупки об отсутствии между ними конфликта интересов [1].

Закупки товаров, работ и услуг для удовлетворения потребностей государства и государственных нужд, а также политика их осуществления являются предметом пристального государственного и общественного контроля во многих современных государствах, что предопределено значительными расходами бюджетных и иных государственных финансовых ресурсов в данной сфере. Объемы закупок для удовлетворения государственных нужд демонстрируют стабильный рост, при обеспечении стабильного роста экономики такая тенденция сохраняется на всех уровнях реализации государственного заказа. Применение в сфере государственных закупок конкурентных, конкурсных механизмов приводит к сокращению финансовых расходов на 10-15%, обеспечивает прозрачность процедуры расходования.

Свободная конкуренция является одной из основных характеристик рыночной экономики, условием ее развития и функционирования. Обострение конкуренции в определенном сегменте рынка заставляет компании в стремлении к достижению коммерческих целей понижать уровень издержек, повышать качество предлагаемого потребителю продукта, находить иные способы формирования конкурентных преимуществ.

В соответствии с Законом № 44-ФЗ бюджетные организации используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), такие как конкурс, аукцион, запрос котировок, запрос предложений или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) при наличии оснований. Если бюджетное

учреждение получает средства в виде грантов, является исполнителем по контракту и привлекает иных лиц для исполнения своих обязанностей по контракту или получает средства от предпринимательской деятельности в рамках уставных целей (например, средства от предоставления платных медицинских услуг), то закупки за счет указанных выше средств могут осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» по Положению о закупках, разработанному бюджетным учреждением. Российское законодательство о закупках для государственных и муниципальных нужд характеризуется ярко выраженной антимонопольной направленностью. Нормы, нацеленные на исключение условий, ведущих к ограничению количества участников закупочных процедур, распространяются практически на все закупки медицинских организаций.

Отметим также риски, связанные с ошибками при подготовке документации о закупке. Сотрудники контрактной службы медицинского учреждения, будучи неклиническими специалистами, желая соблюсти законодательные нормы, не всегда эффективно взаимодействуют с врачами. Иногда продуктивное взаимодействие чрезвычайно важно, даже когда речь идет об элементарных медицинских изделиях, таких как хирургические перчатки.

Но помимо рисков, существует и система мошенничества. По информации открытого сайта государственных закупок [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru), в 2013-2015 гг. Департаментом здравоохранения г. Москвы был проведен ряд конкурсов на поставку изделий медицинского назначения расходных материалов для инфекционного контроля в форме электронных аукционов (N N 0173200001413001150, 0173200001413001148, 0173200001413000862, 0173200001414000688, 0173200001414000823, 0173200001414000840). Общая сумма данных закупок составила более 110 млн. руб. Во всех аукционах участвовали только три компании: ООО «Фармстандарт-Медтехника», ООО

«ДГМ Фарма Аппарате РУС», ООО «Биомир-Центр», и везде цена была незначительно снижена. Как пояснили участники рынка, скорее всего, техническое задание для указанных конкурсов составлялось таким образом, что всем его условиям (размерный ряд, технические и функциональные характеристики и пр.) соответствовала единственная торговая марка «DGM Steriguard» производства группы компаний DGM (Швейцария). Если подходить формально к анализу этих закупок, то вероятно, что никаких явных нарушений в них не обнаружится [2].

Однако, осуществив несложные действия, можно выяснить, что на основании сайта производителя (<http://www.dgm.su/index/spage-faq/mode-detail/id-116.html>) компания ООО «ДГМ Фарма Аппарате РУС» является представителем группы компаний DGM на рынке РФ и стран СНГ. Согласно сайту (<http://www.dgm.su/Contact.html>) компания ООО «Фармстандарт-Медтехника» - это эксклюзивный поставщик оборудования и расходных материалов DGM в России и странах СНГ. Кроме того, на официальном сайте ООО «Фармстандарт-Медтехника» (<http://www.phs-mt.ru/company/>) указано, что компания создана в результате сотрудничества ОАО «Фармстандарт» и группы компаний DGM в области производства и продвижения высокотехнологичного медицинского оборудования [1].

Что касается ООО «Биомир-Центр», то согласно коммерческому предложению N 3, представленному в конкурсе N 0173200001414000823, данная компания представляет интересы ООО «ДГМ Фарма Аппарате РУС».

В дополнение к сказанному можно добавить, что в наличии имеются авторизационные письма группы компаний DGM, выданные ООО «Фармстандарт-Медтехника» и ООО «Биомир-Центр».

Более углубленный анализ конкурсной документации показал, что ее основу составляли коммерческие предложения от тех же названных компаний, представляющих интересы одного производителя, причем иностранного происхождения. Между тем на российском рынке представлена продукция

аналогичного назначения как минимум 5 (!) зарегистрированных российских производителей, и ни один из них или его дистрибьюторов не был участником упомянутых аукционов. Почему продукция этих производителей не была даже рассмотрена в процессе подготовки аукциона, это вопрос, который хотелось бы задать аукционной комиссии и организаторам торгов.

Таким образом, констатируем, что в конкурсах с денежной массой более 110 млн. руб., проводимых крупнейшим подразделением Минздрава России – Департаментом здравоохранения г. Москвы, на протяжении трех лет участвовали и неизменно по очереди становились победителями три компании, представляющие интересы одного и того же иностранного производителя. Причем одна компания - это его российское подразделение, а две других - официальные дилеры, которые, безусловно, являются зависимыми от производителя в вопросах реализации продукции, что является классическим примером картельного сговора, и это при наличии российских аналогов продукции требуемого назначения.

Полагаем, что приведенная ситуация далеко не единственная в сфере государственных закупок. К тому же кроме перечисленных способов обмана государства, скорее всего, существуют и другие, которые либо не известны на данный момент, либо пока не получили широкого применения.

Рассмотрим и другую практику ФАС. Решение ФАС России от 04.09.2015 по делу № К-1080/15 [6]. Обстоятельства дела: Заказчик установил конкретные требования к функциональным характеристикам закупаемого товара. По мнению одного из участников, который обратился с жалобой, им соответствует оборудование только одного конкретного производителя. Вывод и обоснование: Действия заказчика правомерны.

Характеризуя объект закупки, заказчик указал в Техническом задании: «Данные должны храниться в виде проекций. В процессе эксплуатации системы для пользователя должна быть предусмотрена возможность создавать собственные проекции, задавая произвольно для каждой проекции правила

сортировки и сегментации данных. Должно быть предусмотрено упрощение создания новых проекций».

Согласно доводу жалобы одного из участников, функция хранения данных в виде «проекций», является уникальной технологией программного обеспечения Vertica, запатентованного компанией Hewlett-Packard.

На заседании Заказчик пояснил, что под термином «проекция» в документации имеется в виду всем известное и подходящее для описания требуемой технологии понятие, которое используется несколькими производителями: материализованное представление данных, подготавливаемое с целью повышения производительности выполнения запросов к базе данных при больших объемах хранимой информации. Данная технология не является уникальной и используется многими производителями в своих продуктах системы управления базами данных, например, компанией Oracle или Postgres. Термин «проекция» использован в документации как более понятный и подходящий для описания технологии, т.к. согласно требованиям к комплексу системы управления базы данных должна быть колоночной, а операция «projection» в результате дает набор колонок, по сравнению с операцией «selection», выдающий набор строк.

Вместе с тем, участником – заявителем жалобы не предоставлено доказательств, подтверждающих установление заказчиком в документации требований к техническим характеристикам программного обеспечения, ограничивающих количество участников закупки и соответствующих продукции только одного производителя. Таким образом, довод заявителя не нашел своего подтверждения.

Закупка медицинского оборудования и лекарств по 44-ФЗ. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 13.07.2015 № Ф01-2510/2015 по делу № А11-8121/2014 [9].

Обстоятельства дела: Заказчик указал в документации конкретные требования к характеристикам стерилизатора. Антимонопольный орган

установил, что этим требованиям соответствует единственная модель медицинского оборудования. Действия заказчика признаны ограничивающими конкуренцию.

Заказчик обратился в суд.

Вывод и обоснование суда: Действия заказчика правомерны.

Предметом аукциона являлась поставка товара, а не его изготовление. Участником закупки, помимо производителя оборудования, могло выступить любое другое лицо. Отсутствие у заинтересованного лица возможности поставить товар с требуемыми характеристиками не свидетельствует о том, что заказчик ограничил число участников закупки.

Действия заказчика обусловлены существующей потребностью, связанной с осуществлением основной деятельности.

Решение антимонопольного органа признано незаконным.

Таким образом, можно сформулировать важный вывод:

- требования к объекту закупки, приведенные в документации о торгах, должны быть обоснованы объективными потребностями заказчика;
- важный показатель отсутствия ограничения конкуренции – ссылка на информацию от различных производителей, заявки, поданные несколькими участниками;
- выявление аналогичности (эквивалентности) товара нескольких производителей товара, являющемуся предметом контракта, свидетельствует о том, что закупка оформлена правильно;
- наличие запросов от участников размещения заказов о разъяснении положений документации о торгах – важный фактор, используемый при рассмотрении дела, и действующий в пользу заказчика.

При наличии вышеуказанных обстоятельств право заказчика устанавливать индивидуализирующие характеристики предмета закупки обосновано, правомерно и соответствует требованиям законодательства о контрактной системе.

Таким образом, в условиях современной контрактной системы в сфере закупок на уровне регионов и муниципальных образований стало возможным адаптировать систему закупок под соответствующие экономические условия функционирования конкретных публично-правовых образований.

Чтобы повысить эффективность тех затрат, которые несет государство, закупая для своих нужд различные товары и услуги, необходимо значительное внимание уделять тем процессам и схемам, которые позволяют недобросовестным предпринимателям наживаться на государственных деньгах.

### **Список используемых источников:**

1. Ищенко О. Ю. Контрактная система, как способ обеспечения эффективности бюджетных расходов в здравоохранении / О. Ю. Ищенко, М. В. Клейменова, Е. Н. Лынова, Е. В. Салалыкина // Междунациональный студенческий научный вестник. – 2016. – № 2. // [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://eduherald.ru/ru/article/view?id=15874/>
2. Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 ФЗ от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Режим доступа URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_205258](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205258).
3. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 06.03.2015 № Ф04-16822/2015 по делу № А46-7856/2014// [Электронный ресурс] СПС Консультант Плюс.
4. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 07.09.2015 № Ф05-12178/2015 по делу № А40-202702/14// [Электронный ресурс] СПС Консультант Плюс.
5. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 14.08.2015 по делу № А40-91120/2015// [Электронный ресурс] СПС Консультант Плюс.
6. Решение ФАС России от 04.09.2015 по делу № К-1080/15// [Электронный ресурс] СПС Консультант Плюс.
7. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // [Электронный ресурс] СПС Консультант Плюс.
8. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»// [Электронный ресурс] СПС Консультант Плюс.

9. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 13.07.2015 № Ф01-2510/2015 по делу № А11-8121/2014// [Электронный ресурс] СПС Консультант Плюс.