

ЗАКУПКИ ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ФЕДЕРАЛЬНЫМ АГЕНТСТВОМ ПО ЗДРАВООХРАНЕНИЮ И СОЦИАЛЬНОМУ РАЗВИТИЮ: ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ, ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию (Росздрав) является федеральным органом исполнительной власти, на который возложены функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития, включая оказание медицинской помощи, предоставление услуг в области курортного дела, организацию судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз, оказание протезно-ортопедической помощи, реабилитацию инвалидов, организацию предоставления социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации для социально незащищенных категорий граждан, социальное обслуживание населения, проведение медико-социальной экспертизы, донорство крови, трансплантацию органов и тканей человека. Соответствующие положения изложены в постановлении Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года №325.

Агентство создано в 2004 году и с самого момента создания активно осуществляло закупочную деятельность. Так, в 2004 году было проведено 43 открытых конкурса на поставку лекарственных средств, изделий медицинского назначения и медицинского оборудования.

В своей деятельности по закупкам Росздрав руководствуется требованиями Гражданского и Бюджетного кодексов Российской Федерации, Федерального закона «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 06.05.1999 года №97-ФЗ, Указа Президента Российской Федерации «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» от 08.04.1997 года №305 (в части, не противоречащей федеральному закону №97-ФЗ), прочих действующих федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

В Агентстве создана и действует конкурсная комиссия, на которую возложены функции по подготовке и проведению процедур конкурса. Комиссия сформирована из специалистов Агентства и привлеченных специалистов. Большинство членов конкурсной комиссии прошли необходимую подготовку в Институте госзакупок им. А.Б. Соловьева ГУ–ВШЭ согласно требованиям постановления Правительства РФ от 03.09.1998 года №1022.

ФОРМИРОВАНИЕ ЗАКАЗА НА ПОСТАВКУ ПРОДУКЦИИ

Основное направление осуществления закупочной деятельности – это поставка сложной дорогостоящей медицинской техники и централизованные поставки лекарственных препаратов и изделий медицинского назначения в рамках федеральных целевых программ и централизованных мероприятий. Сбор и обработка заявок медицинских учреждений федерального подчинения о поставках лекарственных средств, изделий медицинского назначения и медицинской техники осуществляется соответствующими подразделениями Росздрава. По результатам анализа и обобщения заявок в рамках выделенных бюджетом средств ведется работа по составлению заказов на централизованные закупки продукции.

Технические задания на медицинское оборудование составляются с привлечением специалистов из лечебных учреждений – получателей продукции и экспертов из ведущих отечественных научных учреждений по данной тематике. В техническое задание включаются не только собственно требования к оборудованию, но и требования по его доставке, монтажу и наладке, запуску в эксплуатацию и обучению персонала. Соответствующие требования включаются и в условия государственного контракта. Тем самым обеспечивается поставка оборудования на условиях «под ключ».

Требования к закупаемым лекарственным препаратам формируются достаточно просто: это указание наименования препарата (международного непатентованного), требования к форме и дозировке препарата, к соответствующей государственной регистрации препаратов, к остаточному сроку годности. Также в состав заказа на поставку лекарственных средств включается четкий или примерный план распределения по получателям продукции (обычно субъекты Российской Федерации или лечебно-профилактические учреждения федерального подчинения). Это необходимо в связи с тем, что продукция закупается на условиях ее доставки потребителям.

ПРОВЕДЕНИЕ КОНКУРСОВ

В соответствии с требованиями действующего законодательства большая часть заказов Агентства размещается путем проведения открытых конкурсов. Способ запроса котировок используется при небольших по объему закупках простой продукции (в 2004 году было проведено 90 процедур запроса котировок на общую сумму 16 млн. рублей при средней цене одного контракта 173 тыс. рублей).

Один из наиболее ответственных этапов подготовки к проведению конкурсов – это разработка конкурсной документации. В Росздраве разработана конкурсная документация, отвечающая всем требованиям закона и учитывающая существующую в России практику закупок. Основная идея, заложенная в конкурсную документацию, – это представление о конкурсе как о способе заключения договора (государственного контракта). В этой связи наиболее значимая часть конкурсной документации – условия контракта (или его проект), при этом от участника торгов в составе его конкурсной заявки требуется либо подтверждение согласия с данными условиями (проектом), либо представление протокола разногласий к нему. Техническое и коммерческое предложения участника торгов рассматриваются именно в контексте предложенного проекта контракта (как приложения к контракту). Подобный подход, помимо всего прочего, значительно экономит время на подведение итогов конкурса и заключение по его результатам государственного контракта.

Помимо этого, конкурсная документация включает общую часть, техническое задание на медицинскую технику, заказ на поставку лекарственных средств, подробнейшие инструкции участникам торгов и формы документов, которые должны быть подготовлены участником и включены в конкурсную заявку. При составлении инструкций и форм Агентство в максимальной степени старается ясно и подробно разъяснить участникам их права и обязанности, дать внятные указания по оформлению документов и предоставить им всю необходимую информацию в удобной форме. В результате использования таких подходов число «некачественных» конкурсных заявок в Агентстве весьма невелико – порядка 5–10% от общего числа заявок.

Извещения о проведении конкурсов публикуются в бюллетене «Конкурсные торги». Конкурсная документация выдается участникам в печатном виде. Однако в 2004 году при объявлении серии конкурсов в связи с беспрецедентно большим числом желающих получить документацию (порядка 250–300 запросов) было принято решение выдавать предварительный вариант документации в электронном виде на компакт-диске (в целях ознакомления) и затем по специальному запросу выдавать печатный вариант; такой подход позволил сэкономить время на тиражирование большого объема документов.

В течение срока, отведенного участникам конкурса на подготовку их заявок, конкурсная комиссия оперативно реагирует на поступающие запросы о разъяснении конкурсной документации. Наиболее типичные вопросы связаны с непониманием участниками отдельных инструктивных положений конкурсной документации по подготовке заявок либо же отдельных технических требований. Агентство учитывает поступающие вопросы и постоянно совершенствует конкурсную документацию с тем, чтобы документация была в максимальной степени понятной, корректной и однозначно понимаемой; при этом с течением времени число вопросов по инструктивной части конкурсной документации сокращается.

Прием конвертов от участников конкурса ведется с оформлением соответствующей расписки и регистрацией каждой заявки. В случае, когда участник конкурса неверно оформил конверт, ему по возможности в процессе приема конверта оказывается помощь; при этом все действия представителя участника и сотрудников Агентства фиксируются в соответствующих документах.

Вскрытие конвертов, поступивших на конкурс, проводится в здании Росздрова в заранее назначенный срок. На данную процедуру допускаются участники, подавшие заявки на участие в конкурсе. В процессе процедуры каждый поступивший конверт демонстрируется членам конкурсной комиссии и присутствующим участникам на предмет его целостности и сохранности; после чего он публично открывается. Далее председатель конкурсной комиссии оглашает наименование и адрес участника конкурса, описание предлагаемой продукции и цены. Все оглашенные сведения незамедлительно заносятся в протокол заседания конкурсной комиссии, который на этом же заседании подписывается всеми членами конкурсной комиссии, присутствующими на заседании.

Процесс рассмотрения, оценки и сопоставления заявок включает две ключевые стадии. Во-первых, проводится отборочный этап, в рамках которого заявки проверяются на правильность оформления, наличие всех необходимых документов и их соответствие требованиям конкурсной документации. Также на данном этапе оценивается соответствие участника конкурса установленным требованиям по правоспособности, наличию опыта выполнения аналогичных поставок, наличию материально-технических и трудовых ресурсов, необходимых для выполнения государственного конт-



ракта. На данном этапе изучается наличие у участника конкурса необходимых правомочий на поставку продукции, если данный участник представляет интересы какого-либо производителя, самостоятельно в конкурсе не участвовавшего. На наличие необходимых правомочий конкурсная комиссия обращает особое внимание, поскольку Агентством обычно закупается современная, сложная и дорогостоящая техника и сбои в ее поставках и последующей работе недопустимы; в случае закупки лекарственных средств качество препаратов и своевременность их поставки также являются важнейшим фактором должного лекарственного обеспечения. В этой связи участник конкурса должен подтвердить: наличие официальных отношений с производителем; готовность производителя произвести и поставить данную продукцию поставщику в указанные сроки; возможность обеспечить выполнение условий фирменной гарантии, качественного и своевременного технического обслуживания (для медицинской техники).

По результатам отборочного этапа часть заявок отклоняется либо в связи с их несоответствием установленным требованиям, либо в связи с несоответствием участника конкурса установленным требованиям, либо в связи с предложением несоответствующей продукции. Данные заявки в дальнейшем не рассматриваются.

Во-вторых, проводится оценочный этап, в рамках которого оцениваются и сопоставляются заявки, не отклоненные в рамках отборочного этапа. При закупках медицинской техники для сопоставления множества технических и коммерческих условий заявок применяется иерархическая система критериев оценки. Оценку осуществляют члены конкурсной комиссии с привлечением, когда это необходимо, экспертов. Специалисты дают свои оценки по критериям нижнего уровня иерархии по заранее заданной шкале. Далее оценки экспертов усредняются и проводится их взвешенное суммирование с учетом назначенных весов этих критериев. В конечном итоге конкурсная комиссия получает обобщенные оценки по техническим/качественным характеристикам продукции и коммерческим условиям ее поставки. Результаты оценки отображаются на плоскости «цена/качество». Результаты оценки сводятся в отчет об оценке, который вместе с проектом протокола выбора победителя направляется в конкурсную комиссию для рассмотрения.

Оценочный этап при закупках лекарственных препаратов фактически сводится к сравнению цен на предлагаемую продукцию. В отсутствие достоверных и признанных данных по фармакоэкономическим свойствам препаратов цена остается главным и единственным критерием (при условии соответствия препарата установленным требованиям).

Конкурсная комиссия на своем заседании рассматривает результаты оценки заявок (в форме оценочного отчета) и принимает решение об отклонении заявок или участников конкурса (вследствие их несоответствия установленным требованиям), о ранжировании заявок по степени предпочтительности и об определении победителя конкурса. При этом далеко не всегда предпочтение

отдается самой дешевой продукции – в ряде случаев вопросы качества продукции или более выгодные условия договора в плане условий поставки, оплаты, срока или условий гарантии имеют преобладающее значение. Решение конкурсной комиссии оформляется протоколом.

После определения победителя с ним подписывается протокол о результатах конкурса, имеющий силу договора и обязывающий стороны в течение 20 дней заключить государственный контракт. Поскольку большая часть работы по подготовке проекта государственного контракта была уже проведена (в конкурсную документацию входит проект контракта; в конкурсную заявку включается технико-коммерческое предложение как приложение к контракту плюс протокол разногласий, если таковые имеют место).

В бюллетене «Конкурсные торги» по результатам конкурса публикуется информация о результатах конкурса. Также конкурсная комиссия готовит отчет, в который включает все важнейшие документы о конкурсе.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ЗАКУПОК РОСЗДРАВА

Основными направлениями совершенствования закупочной деятельности Росздрова являются:

- развитие планирования закупок, в том числе формирование перспективных планов проведения конкурсов;
- совершенствование порядка разработки, согласования и экспертизы технических заданий на поставку сложной медицинской техники и экспертизы технико-коммерческих предложений;
- совершенствование проводимых процедур конкурсов, снижение их временной продолжительности (в рамках закона) и сокращение трудозатрат на их подготовку и проведение при обеспечении их должного качества (путем применения типовых документов и типовых процедур);
- повышение открытости деятельности Агентства в области закупок.

В рамках направления совершенствования планирования закупочной деятельности предполагается формирование планов закупок на год и более отдаленную перспективу (в рамках федеральных целевых программ). Основным препятствием в данном направлении является существующая система финансирования государственных нужд. В условиях неполного и нерегулярного финансирования, постоянной корректировки структуры и объемов финансирования проводить достаточно продолжительные процедуры конкурсов на плановой основе достаточно сложно.

Совершенствование практики составления технических заданий на поставку медицинской техники и экспертизы технико-коммерческих предложений подразумевает подробное изучение потребностей получателей продукции и их возможностей по эффективной эксплуатации сложного и дорогостоящего оборудования; привлечение на регулярной основе известных и автори-



тетных специалистов к оценке требований заказчика и предложений поставщиков; определение единой структуры и содержания технических заданий; применение современных методик экспертной оценки заявок.

Работа по совершенствованию проводимых процедур конкурсов включает разработку типовых государственных контрактов, типовой конкурсной документации и прочих вспомогательных документов, применение методов проектного менеджмента и процессного подходов в управлении закупками, передачу полномочий и ответственности на нижние уровни управления при обеспечении жесткого контроля на основе документарной отчетности, привлечение квалифицированных консультантов и экспертов для решения наиболее сложных задач.

Повышение открытости Росздрава по вопросам проводимых закупок подразумевает создание на официальном сайте Агентства раздела, посвященного вопросам проведения конкурсов. В данном разделе будет приведена основная информация о проводимых Агентством закупках; будут дублироваться извещения, опубликованные в бюллетене «Конкурсные торги»; опубликована необхо-

димая для поставщиков контактная информация. В перспективе на сайте будут публиковаться перспективные планы закупок, конкурсная документация (для предварительного бесплатного ознакомления), отчеты о закупочной деятельности за предыдущий год. Также предполагается разработка рекомендаций поставщикам по сотрудничеству с Росздравом в области закупок.

Помимо направления повышения открытости закупочной деятельности Росздрава через Интернет, планируется работа по участию представителей в выставочных и форумных мероприятиях, специализированных семинарах и учебных курсах по данному направлению, публикация обзорных и проблемных статей в средствах массовой информации.

Таким образом, деятельность Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию по повышению эффективности расходования бюджетных средств на закупки продукции для государственных нужд ориентирована на достижение значимого экономического эффекта, долгосрочное планирование закупок, открытость закупочной деятельности, профессионализм и предотвращение коррупции.

ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ
ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА
ПО ЗДРАВООХРАНЕНИЮ
И СОЦИАЛЬНОМУ РАЗВИТИЮ
Р.Т. Хасанов