

Государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Тихоокеанский государственный медицинский университет»
Министерства здравоохранения Российской Федерации
(ГБОУ ВПО ТГМУ Минздрава России)

Калинин А.В., Кузнецов В.В., Рассказова В.Н., Карашук Е.В.

**КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ,
УСЛУГ ДЛЯ НУЖД МЕДИЦИНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

Учебное пособие

ВЛАДИВОСТОК

2016

УДК 614.2:388.516(075.9)

ББК 65.415:51.1(2)я73

К-651

Рецензенты:

Капитоненко Н.А. - доктор медицинских наук, профессор, заведующий кафедрой общественного здоровья и профилактической медицины ГБОУ ВПО «Дальневосточный государственный медицинский университет» Минздрава РФ (г. Хабаровск);

Кику П.Ф. - доктор медицинских наук, профессор, заведующий кафедрой общественного здоровья и профилактической медицины Школы биомедицины ФГАОУ ВПО «Дальневосточный федеральный университет» (г. Владивосток).

Авторы: Калинин А.В., Кузнецов В.В., Рассказова В.Н., Карашук Е.В.

Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для нужд медицинских организаций: учебное пособие / Владивосток: Медицина ДВ, 2016. – 91 с.

В учебном пособии отражены подходы развития контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для нужд медицинских организаций. Детально представлены вопросы организации правового регулирования в области контрактной системы в сфере закупок для нужд медицинских организаций в свете нового Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Учебное пособие составлено по программам подготовки кадров высшей квалификации – программам ординатуры, по специальности Организация здравоохранения и общественное здоровье.

ISBN

Медицина ДВ, 2016

Оглавление

Введение.....	5
Глава 1. Современные подходы развития контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для нужд медицинских организаций.....	8
1.1. Правовая основа создания контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для нужд медицинской организации.....	8
1.2. Основные понятия контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд медицинских организаций.....	14
Глава 2. Особенности оборота лекарственных препаратов.....	19
2.1. Нормативно-правовые акты по обороту лекарственных средств в Российской Федерации.....	19
2.2. Приоритеты государственной политики Российской Федерации в области лекарственного обеспечения.....	20
2.3. Текущее состояние лекарственного обеспечения в России.....	21
2.4. Законодательная база, регламентирующая лекарственное обеспечение населения РФ.....	24
Глава 3. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для нужд медицинских организаций.....	41
Глава 4. Тестовые задания	57
Эталоны ответов на тестовые задания	61
Глава 5. Ситуационные задачи	62
Эталоны ответов на ситуационные задачи	69
Рекомендуемая литература.....	92
....	

Список сокращений

ВИЧ	Вирус иммунодефицита человека
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВТО	Всемирная торговая организация
ДЗ	Департамент здравоохранения
ЕИС	Единая информационная система
ЖНВЛП	Жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты
ЛПУ	Лечебно-профилактическое учреждение
ЛС	Лекарственные средства
МЗ	Министерство здравоохранения
МНН	Международное патентованное наименование
ОМС	Обязательное медицинское страхование
ОНЛС	Программа обеспечения необходимыми лекарственными средствами
ООН	Организация Объединенных Наций
ПГГ ОМС	Программа государственных гарантий обязательного медицинского страхования
ПП	Постановление Правительства
РФ	Российская Федерация
СМП	Субъекты малого предпринимательства
СОНКО	Социально ориентированная некоммерческая организация
ТФОМС	Территориальный фонд обязательного медицинского страхования
ФЗ	Федеральный Закон
ЮНСИТРАЛ	Секретариат Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли

ВВЕДЕНИЕ

В 2005 году принятие федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» имело «революционный» характер, поскольку до того времени конкурентный отбор претендентов на заключение государственных и муниципальных контрактов по существу не проводился.

Данный закон регулировал отношения на одном этапе процесса государственных и муниципальных закупок – этапе размещения заказов государства и муниципальных образований и заключения контрактов. На практике у органов государственной власти до недавнего времени отсутствовало понимание того, что отношения по размещению заказов составляют хотя и важный, но только один из этапов процесса государственных закупок, государственные закупки не рассматривались в качестве системы, состоящей из нескольких взаимосвязанных элементов.

С течением времени выявились недостатки данного закона (множественные случаи представления нелегитимного обеспечения исполнения госконтрактов и масштабная коррупция, угрожающая не только бюджету, но и политической стабильности государства) и остро встал вопрос о необходимости реформирования данной сферы. Начиная с 2010 года, поправки в Федеральный закон № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" вносились 27 раз. Многочисленные изменения и дополнения, вносимые в закон, не смогли кардинально улучшить ситуацию, связанную с наличием коррупции и неэффективным расходованием бюджетных средств. Высказывались различные точки зрения по поводу вариантов совершенствования законодательства, было принято решение о необходимости принятия нового закона, основанного на концепции создания контрактной системы.

Задача совершенствования механизма государственных и муниципальных закупок, создания контрактной системы была поставлена в различных документах, в том числе в бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию на 2012-2014 годы, в программе по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением правительства РФ от 30 июня 2010 г. №1101-р. В бюджетном послании Президента РФ отмечалось: «За последние годы многократно пересматривались процедуры размещения заказов, но практически не развивались институты планирования заказа и исполнения государственных контрактов. Ответственность государственного заказчика за конечные результаты закупки во многих случаях, по сути, подменялась ответственностью исключительно за соблюдение формализованных правил выбора поставщика. В малой степени используются возможности для стимулирования через систему закупок производства инновационной продукции».

С 1 января 2014 года вступил в силу федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», за исключением отдельных положений, для которых установлены иные сроки вступления в силу. Установлен трехлетний переходный период для подготовки к осуществлению всех предусмотренных законом масштабных мер перестройки. Одновременно, с 1 января 2014 года, утратил силу федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Учебное пособие предназначено ординаторов, обучающихся в системе дополнительного профессионального образования, по специальности Организация здравоохранения и общественное здоровье.

Глава 1. СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ РАЗВИТИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ НУЖД МЕДИЦИНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

1.1. Правовая основа создания контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для нужд медицинской организации

Государственная медицинская задача - подготовка специалиста в области закупок продукции, работ, услуг для нужд медицинских организаций, способного решать эти практические задачи на правовой основе в соответствии с действующим на территории Российской Федерации законодательством.

Контрактная система создается на основе действия рыночных механизмов, взаимодействия государства и предпринимательского сообщества. Результатом взаимодействия государства и муниципальных образований с претендентами на заключение государственных и муниципальных контрактов как раз и является заключение договоров.

Правовой основой таких взаимоотношений, является глава 5 Гражданского кодекса РФ: «Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством», содержащая основные положения о гражданской право субъектности государства и муниципальных образований. Важно, что государство устанавливает правила своего участия в закупках товаров, работ, услуг и формулирует принципы контрактной системы: открытость, прозрачность информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечение конкуренции, профессионализм заказчиков, стимулирование инноваций, единство контрактной системы в сфере закупок, ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок (ст. 6 закона о контрактной системе).

Содержание каждого из данных принципов раскрывается в ст.ст.7-12 закона. Сформулированные в законе принципы в целом соответствуют принципам типового закона Комиссии ООН по праву международной торговли

(ЮНСИТРАЛ) о публичных закупках 2011 года, отражающего многолетний опыт закупочной деятельности многих государств.

Положения о равенстве прав и обязанностей публично-правовых образований и участников закупочной деятельности, равной их ответственности не указаны в качестве принципов, действие их должно предполагаться исходя из общих принципов гражданского права об участии субъектов в гражданско-правовых имущественных правоотношениях. Для отдельных категорий участников в законе установлены привилегии и преференции. Это относится к учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы (ст.28), организациям инвалидов (ст.29), субъектам малого предпринимательства и впервые в законодательстве о государственных закупках – к социально-ориентированным некоммерческим организациям (ст.30).

Определение контрактной системы, предусмотренное в п.1 ст. 3 закона где она определяется как «совокупность участников контрактной системы в сфере закупок (федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок) и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок (за исключением случаев, если использование такой единой информационной системы не предусмотрено настоящим Федеральным законом), в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми

актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд».

Сущность контрактной системы заключается в объединении в сфере закупок различных субъектов, которые должны осуществлять возложенные на них законом и иными нормативными правовыми актами функции и действия, направленные на достижение установленных целей осуществления закупок. Исходя из определения контрактной системы, в качестве участников контрактной системы выступают как органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, так и юридические и физические лица, что свидетельствует о том, что в основе их взаимодействия должны быть положены механизмы государственно-частного партнерства.

Системный характер государственных и муниципальных закупок означает, что субъекты контрактной системы осуществляют действия, охватывающие не только этап размещения заказов и заключения контрактов, как в законе о размещении заказов, но и планирование закупок, исполнение контрактов, мониторинг, аудит, контроль за соблюдением нормативных актов о контрактной системе (ч.1 ст.1).

Сложность создания и функционирования контрактной системы с правовой точки зрения заключается в необходимости согласованного регулирования отношений в сфере государственных и муниципальных закупок нормами различных отраслей законодательства – гражданского, предпринимательского, бюджетного, административного.

Характерной особенностью правового регулирования отношений в сфере закупок является то, что помимо Минэкономразвития иные федеральные органы исполнительной власти также наделены правом нормативного правового регулирования. Они разрабатывают и утверждают типовые контракты, типовые условия контрактов в определенной сфере деятельности (ч.11 ст. 34), требования к закупкам подведомственными указанной корпорации казенными учреждениями и бюджетными учреждениями и (или) нормативные

затраты на обеспечение функций корпорации; разрабатывает и утверждает типовые контракты, типовые условия контрактов (ч.5 ст.19; ч.11 ст.34). Типовые договоры, как установлено п. 4 ст. 426 Гражданского кодекса РФ, содержат правила, обязательные для сторон. Возникает вопрос, в какой мере будут учтены интересы сторон при составлении типовых условий, и какие из условий могут быть урегулированы диспозитивными нормами.

В отличие от закона о размещении заказов, который установил единые правила как для федеральных заказчиков, так и для региональных и муниципальных, в законе о контрактной системе существенно расширена компетенция субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в установлении ряда правил, что позволяет им учесть свои потребности и особенности. Согласно новым правилам, субъекты РФ и муниципальные образования вправе принимать правовые акты, регулирующие отношения в сфере закупок в предусмотренных законодательством о контрактной системе случаях, которые должны соответствовать федеральным нормативным правовым актам (ч. 3 ст. 2). Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, местная администрация вправе определить дополнительную информацию, включаемую в планы закупок и планы-графики (ч. 3 ст.17, ч. 5 ст. 21), они устанавливают порядок формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков для нужд субъекта РФ и муниципальных нужд (ч. 5 ст. 17, ч. 5 ст. 21), определяют случаи осуществления банковского сопровождения контрактов, предметом которых являются поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг соответственно для нужд субъекта РФ, муниципального образования в форме соответствующего правового акта (ч.2 ст. 35) и др.

Правила о контрактной системе должны соответствовать международным договорам (ч. 4 ст. 2 закона о контрактной системе) и быть адаптированы к правилам ВТО, хотя Российская Федерация еще не присоединилась к соглашению ВТО о правительственных закупках.