

Анализ эффективности использования финансовых средств при закупках лекарственных препаратов для государственных нужд

Малаев М. Г.

Аннотация. Применение разных методов анализа закупок лекарственных препаратов для государственных нужд позволило выявить чрезмерность ассортимента лекарственных препаратов, включаемых в государственные контракты, а также низкую эффективность использования финансовых средств.

Ключевые слова: государственные закупки; эффективность; государственное финансирование

Для цитирования:

Малаев М. Г. Анализ эффективности использования финансовых средств при закупках лекарственных препаратов для государственных нужд. *Качественная клиническая практика*. 2021;(4):75-79. <https://doi.org/10.37489/2588-0519-2021-4-75-79>

Поступила: 19 октября 2021 г. **Принята:** 30 октября 2021 г. **Опубликована:** 24 декабря 2021 г.

Analysis of the effectiveness of the use of financial resources in the procurement of pharmaceuticals for state needs Malaev MG

Abstract. The use of different methods for analyzing the procurement of drugs for state needs made it possible to reveal the excessive range of drugs included in state contracts, as well as the low efficiency of the use of funds.

Keywords: state procurements; efficiency; government funding

For citation:

Malaev MG. Analysis of the effectiveness of the use of financial resources in the procurement of pharmaceuticals for state needs. *Kachestvennaya klinicheskaya praktika = Good Clinical Practice*. 2021;(4):75-79. (In Russ). <https://doi.org/10.37489/2588-0519-2021-4-75-79>

Received: October 19, 2021. **Accepted:** October 30, 2021. **Published:** December 24, 2021

Оказание медицинской помощи заболевшим гражданам в большинстве случаев требует применения лекарственных препаратов. В соответствии с Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее — закон № 323-ФЗ) медицинская помощь в плановом порядке должна оказываться с учётом стандартов медицинской помощи, утверждаемых уполномоченным федеральным органом исполнительной власти на основе клинических рекомендаций, разрабатываемых и утверждаемых медицинскими профессиональными некоммерческими организациями. Назначение и применение лекарственных препаратов, не входящих в соответствующий стандарт медицинской помощи или не предусмотренных соответствующей клинической рекомендацией, допускаются в случае наличия медицинских показаний (индивидуальной непереносимости, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии медицинской организации (пункт 15 статья 37 закона № 323-ФЗ).

Оказание государственной социальной помощи отдельным категориям граждан в соответствии с Федеральным законом от 17.07.1999 года № 178-ФЗ предусматривает обеспечение граждан по рецептам, оформленным врачами, при лечении в амбулаторных условиях лекарственными препаратами для медицинского применения в соответствии со стандартами ме-

дицинской помощи (статья 6.2). Регионы имеют право сформировать свой перечень лекарственных препаратов, отпускаемых при амбулаторном лечении гражданам из числа отдельных категорий, но в ассортименте не меньше ассортимента, включённого в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (далее — перечень ЖНВЛП). Перечень ЖНВЛП утверждается Правительством Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 12.04.2010 года № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств».

Назначение и применение по медицинским показаниям лекарственных препаратов, не входящих в перечень ЖНВЛП, в рамках программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи производится по жизненным показаниям по решению врачебной комиссии (статья 81 закона № 323-ФЗ).

Государством гарантируется также оказание медицинской помощи с обеспечением лекарственными препаратами, входящими в Национальный календарь прививок (приказ Минздрава от 21.03.2014 г. № 125н), в постановление Правительства РФ от 27.12.2012 г. № 1438 «О финансовом обеспечении закупок диагностических средств и противовирусных препаратов для профилактики, выявления, мониторинга лечения и лечения лиц, инфицированных вирусами иммунодефицита человека и гепатитов В и С, а также о реализации

мероприятий по профилактике ВИЧ-инфекции и гепатитов В и С», в постановление Правительства РФ от 26.11.2018 г. № 1416 «О порядке организации обеспечения лекарственными препаратами лиц, больных гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, рассеянным склерозом, гемолитико-уремическим синдромом, юношеским артритом с системным началом, мукополисахаридозом I, II и VI типов, апластической анемией неуточненной, наследственным дефицитом факторов II (фибриногена), VII (лабильного), X (Стюарта — Прауэра), лиц после трансплантации органов и (или) тканей, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Расходы на приобретение лекарственных препаратов, необходимых для выполнения государственных обязательств, производятся за счёт бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов.

С целью изучения эффективности использования финансовых средств, направляемых на оплату стоимости лекарственных препаратов, включённых в государственные контракты, проведён анализ данных, размещённых в Единой информационной системе в сфере закупок для государственных нужд (<http://zakupki.gov.ru>). Полученные результаты представлены в табл. 1.

По сравнению с аналогичным периодом прошлого года можно отметить, как в абсолютных, так и в относительных цифрах, значительное увеличение стоимости лекарственных препаратов, не входящих в перечень ЖНВЛП (с 9,9 до 17,2 %), а также не входящих в стандарты медицинской помощи (с 32,1 до 46,5 %). В результате этого удельный вес стоимости лекарственных препаратов, не входящих в утверждённую Программу государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, но включённых в государственные контракты, увеличился с 34,8 до 49,4 % от общей стоимости лекарственных препаратов, включённых в государственные контракты.

Однако постановлениями Правительства и приказом Минздрава России некоторые лекарственные препараты были включены в дополнительно утверждённые перечни. С учётом этого удельный вес стоимости лекарственных препаратов, не гарантированных государством для использования при оказании медицинской помощи, несколько снизился (в 2020 году с 34,8 до 32,7 %, а в 2021 году уменьшился с 49,4 до 41,6 % от общей стоимости лекарственных препаратов). Однако, несмотря на учёт сделанных дополнений, всё равно в 2021 году отмечается рост удельного веса стоимости лекарственных препаратов, не входящих в Программу государственных гарантий, с 32,7 до 41,6 % от общей стоимости лекарственных препаратов, включённых в государственные контракты.

Часть лекарственных препаратов, не входящих ни в какие утверждённые перечни, была включена в госу-

дарственные контракты по решениям врачебных комиссий, а также по распоряжениям руководителей государственных органов исполнительной власти для оказания медицинской помощи с целью предупреждения чрезвычайной ситуации в связи с пандемией COVID-19. В этих случаях нецелесообразно применение конкурентных способов определения поставщика лекарственных препаратов, требующих больших затрат времени. Однако значительная часть лекарственных препаратов (в 2020 году — 30,7 %, а в 2021 году — 37,9 % от стоимости всех лекарственных препаратов), не входящих в перечень ЖНВЛП или в стандарты медицинской помощи, всё равно приобреталась с использованием объявления аукционов, т. к. в этом случае не требуется наличия соответствующих решений врачебных комиссий. Вполне закономерно, что на участие в большей части таких аукционов поступала заявка от единственного участника. В результате этого аукцион признавался несостоявшимся, а контракт подписывался по объявленной начальной (максимальной) цене.

В 2021 году по сравнению с предыдущим годом отмечается значительное (на 33,8 %) увеличение стоимости включённых в государственные контракты лекарственных препаратов, не зарегистрированных в Государственном реестре лекарственных средств, т. е. не разрешённых к медицинскому применению на территории Российской Федерации. Данные о способах размещения заказов на поставку лекарственных препаратов, не зарегистрированных в Российской Федерации, представлены в табл. 2 и 3.

Лекарственные препараты, не зарегистрированные на территории Российской Федерации, могут приобретаться для оказания медицинской помощи у фармацевтических организаций, получивших разрешение на ввоз для конкретных пациентов строго ограниченной партии этих лекарственных препаратов в соответствии с положениями Федерального закона от 12.04.2010 года № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств».

Понятно, что лекарственные препараты, отсутствующие на фармацевтическом рынке страны, никак не могут закупаться в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а там более на аукционах или по запросу предложений. Метод запроса котировок вообще применяется только при торговле акциями на специализированных биржах, а не для приобретения лекарственных препаратов.

С целью комплексной оценки закупок лекарственных препаратов для государственных нужд проведён рейтинговый анализ, результаты которого приведены в табл. 4.

В 2021 году среди наименований, входящих в ТОП-15, появилось 6 новых МНН, в том числе 2 МНН лекарственных препаратов, которые не входят в Программу государственных гарантий, т. к. они не вошли в стандарты медицинской помощи. По сравнению с прошлым

годом удельный вес стоимости лекарственных препаратов, не входящих в Программу государственных гарантий, но входящих в ТОП-15, увеличился с 8,7 до 9,6 % от общей стоимости всех лекарственных препаратов, включённых в государственные контракты.

Наиболее известным инструментом, позволяющим дать оценку эффективности использования материальных и финансовых ресурсов, является ABC-анализ, результаты которого представлены в табл. 5 и 6.

Необходимо обратить внимание на то, что относительно небольшой ассортимент лекарственных препаратов из группы «А», т. е. не входящих в программы государственных гарантий (3,1 % в 2020 году и 3,6 % от общего ассортимента в 2021 году), сопровождается значительными финансовыми расходами (24,5 % в 2020 году и 33,2 % от общих расходов в 2021 году).

Для реализации программ государственных гарантий по оказанию медицинской помощи подавляющему большинству граждан, как в стационарных, так и в амбулаторно-поликлинических условиях, оказалось достаточно ассортимента лекарствен-

ных препаратов в количестве 619 МНН (в прошлом году — 625 МНН). Этот ассортимент составил 27,8 % (в прошлом году — 29,5 %) от общего ассортимента лекарственных препаратов, включённых в государственные контракты за 9 месяцев 2021 года. Расходы на обеспечение этого ассортимента лекарственных препаратов составили всего 58,4 % (в прошлом году 67,4 %) от общей стоимости всех лекарственных препаратов, включённых в государственные контракты.

Таким образом, разные методы, применённые для проведения анализа закупок лекарственных препаратов для государственных нужд, выявляют чрезмерность ассортимента лекарственных препаратов, включаемых в государственные контракты, а также низкую эффективность использования финансовых средств. Данное явление является следствием как отсутствия на государственном уровне системы управления лекарственным обеспечением медицинской помощи, оказываемой гражданам по программам государственных гарантий, так и неэффективностью используемых методов контроля над расходом бюджетных средств.

Таблица 1

Основные показатели, характеризующие закупки лекарственных препаратов для государственных нужд

Table 1

Main indicators characterizing the procurement of pharmaceuticals for state needs

Параметр	9 мес. 2020 года	9 мес. 2021 года
Кол-во организаций, заключивших контракты	5 474	5 163
Всего контрактов	223 835	220 655
Кол-во строк (торговых позиций ЛП, включённых в контракты)	727 478	676 157
Кол-во МНН лекарственных препаратов (с учётом замещающих МНН названий)	2 163	2 304
Суммарная стоимость ЛП, включённых в контракты (тыс. руб.)	386 947 804,3	400 713 108,9
входят в перечень ЖНВЛП (тыс. руб.)	348 799 829,6	331 727 204,5
не входят в перечень ЖНВЛП (тыс. руб.)	38 147 974,8	68 985 904,4
% от стоимости всех лекарственных препаратов	9,9 %	17,2 %
входят в стандарты медицинской помощи (тыс. руб.)	262 800 244,4	214 196 793,5
не входят в стандарты медицинской помощи (тыс. руб.)	124 147 559,9	186 516 315,5
% от стоимости всех лекарственных препаратов	32,1 %	46,5 %
входят в Программу госгарантий (без дополнений) (тыс. руб.)	252 475 375,1	202 601 131,9
всего не входят (тыс. руб.)	134 472 429,3	198 111 977,0
% от стоимости всех лекарственных препаратов	34,8 %	49,4 %
входят в Программу госгарантий с учётом дополнений, внесённых постановлениями Правительства РФ (тыс. руб.)	260 370 863,9	234 008 652,2
не входят в ППГ с дополнениями (тыс. руб.)	126 576 940,5	166 704 456,8
Удельный вес стоимости лекарственных препаратов, не входящих в программы госгарантий	32,7 %	41,6 %
в т. ч. включённых в контракты без решения врачебной комиссии (тыс. руб.)	118 653 972,2	151 800 706,8
% от стоимости всех лекарственных препаратов	30,7 %	37,9 %
из них по несостоявшимся аукционам (единственная заявка) (тыс. руб.)	102 296 449,1	135 994 158,6
Суммарная стоимость ЛП, не имеющих регистрации в Государственном реестре лекарственных средств (тыс. руб.)	1 106 804,7	1 481 102,4
% от стоимости всех лекарственных препаратов	0,29 %	0,37 %

Таблица 2

Данные о способах размещения заказов на поставку лекарственных препаратов, не зарегистрированных в Российской Федерации (9 месяцев 2020 года)

Table 2

Data on the methods of placing orders for the supply of medicinal products not registered in the Russian Federation (9 months of 2020)

Способ размещения заказа	Кол-во контрактов		Сумма, тыс. руб.	
	абс.	%	абс.	%
Электронный аукцион	160	49,2	936 178,0	84,6
Запрос котировок	1	0,3	225,0	0,02
Запрос предложений	73	22,5	137 377,6	12,4
Закупка у единственного поставщика	91	28,0	33 024,0	3,0
ИТОГО	325	100	1 106 804,7	100

Таблица 3

Данные о способах размещения заказов на поставку лекарственных препаратов, не зарегистрированных в Российской Федерации (9 месяцев 2021 года)

Table 3

Data on the methods of placing orders for the supply of medicines not registered in the Russian Federation (9 months of 2021)

Способ размещения заказа	Кол-во контрактов		Сумма, тыс. руб.	
	абс.	%	абс.	%
Электронный аукцион	204	39,3	754 044,3	50,9
Запрос предложений	162	31,2	583 101,0	39,4
Закупка у единственного поставщика	153	29,5	143 957,2	9,7
ИТОГО	519	100	1 481 102,4	100

Таблица 4

Рейтинговый анализ стоимости лекарственных препаратов (ТОП-15), включённых в контракты

Table 4

Rating analysis of the cost of drugs (TOP-15) included in contracts

ТОП-15	Международные непатентованные наименования	Входит в ППГ на 2020 г. (с доп.)	% от общей стоимости	Международные непатентованные наименования	% от общей стоимости	Входит в ППГ на 2021 г. (с доп.)
1	Леналидомид	да	4,7	Вакцина для профилактики гриппа [инактивированная]	3,6	да
2	Вакцина для профилактики гриппа [инактивированная]	да	2,9	Пембролизумаб	2,9	нет
3	Ниволумаб	нет	2,6	Ниволумаб	2,5	нет
4	Пембролизумаб	нет	2,3	Экулизумаб	2,1	да
5	Вакцина для профилактики пневмококковых инфекций	да	2,3	Нусинерсен	1,8	нет
6	Нусинерсен	нет	1,6	Фавипиравир	1,7	да
7	Бевализумаб	да	1,5	Ривароксабан	1,7	да
8	Фавипиравир	да	1,4	Олокизумаб	1,6	да
9	Инсулин гларгин	да	1,2	Ритуксимаб	1,3	да
10	Ривароксабан	да	1,2	Рисдиплам	1,3	нет
11	Долутегравир	да	1,2	Бевализумаб	1,2	да
12	Пертузумаб	нет	1,1	Левилимаб	1,2	да
13	Трастузумаб	да	1,1	Энзалутамид	1,1	да
14	Ритуксимаб	да	1,0	Инсулин гларгин	1,1	да
15	Трастузумаб эмтанзин	нет	1,0	Пертузумаб	1,1	нет

Таблица 5

Результаты ABC-анализа использования финансовых средств на закупку лекарственных препаратов (9 месяцев 2020 г.)

Table 5

Results of ABC analysis of the use of funds for the procurement of medicines (9 months of 2020)

Группы по уровню стоимости лекарственных препаратов	Параметры	Количество МНН		Стоимость лекарственных препаратов, тыс. руб.	
		абс.	%	абс.	%
А (более 80 % от общей суммы)	всего по группе	180	8,5	309 314 034,84	79,9
	входят в ПГГ с дополнениями	114	5,4	214 702 598,21	55,5
	в т. ч. не входят в ПГГ с дополнениями	66	3,1	94 611 436,63	24,5
В (15 % от общей суммы)	всего по группе	259	12,2	58 186 194,57	15,0
	входят в ПГГ с дополнениями	162	7,7	36 620 769,09	9,5
	в т. ч. не входят в ПГГ с дополнениями	97	4,6	21 565 425,48	5,6
С (5 % от общей суммы)	всего по группе	1 677	79,3	19 447 574,93	5,0
	входят в ПГГ с дополнениями	349	16,5	9 460 012,59	2,4
	в т. ч. не входят в ПГГ с дополнениями	1 328	62,8	9 987 562,34	2,6
Общий итог	всего по группам	2 116	100	386 947 804,35	100
	входят в ПГГ с дополнениями	625	29,5	260 783 379,89	67,4
	в т. ч. не входят в ПГГ с дополнениями	1 491	70,5	126 164 424,46	32,6

Таблица 6

Результаты ABC-анализа использования финансовых средств на закупку лекарственных препаратов (9 месяцев 2021 г.)

Table 6

Results of ABC analysis of the use of funds for the purchase of medicines (9 months of 2021)

Группы по уровню стоимости лекарственных препаратов	Параметры	Количество МНН		Стоимость лекарственных препаратов, тыс. руб.	
		абс.	%	абс.	%
А (более 80 % от общей суммы)	всего по группе	183	8,2	320 476 554,3	80,0
	входят в ПГГ с дополнениями	102	4,6	187 571 006,3	46,8
	в т. ч. не входят в ПГГ с дополнениями	81	3,6	132 905 548,0	33,2
В (15 % от общей суммы)	всего по группе	257	11,6	60 262 482,7	15,0
	входят в ПГГ с дополнениями	153	6,9	36 176 077,3	9,0
	в т. ч. не входят в ПГГ с дополнениями	104	4,7	24 086 405,4	6,0
С (5 % от общей суммы)	всего по группе	1 784	80,2	19 974 071,9	5,0
	входят в ПГГ с дополнениями	364	16,4	10 288 006,6	2,6
	в т. ч. не входят в ПГГ с дополнениями	1 420	63,8	9 686 065,3	2,4
Общий итог	всего по группам	2 224	100	400 713 108,9	100
	входят в ПГГ с дополнениями	619	27,8	234 035 090,1	58,4
	в т. ч. не входят в ПГГ с дополнениями	1 605	72,2	166 678 018,8	41,6

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ
ABOUT THE AUTORS

Малаев Михаил Георгиевич
Автор, ответственный за переписку
e-mail: formular-mal@yandex.ru
к. м. н., Москва, Россия

Malaev Mikhail G.
Corresponding author
e-mail: formular-mal@yandex.ru
Cand. Sci. Med., Moscow, Russia