

A top-down photograph of medical supplies on a blue surface. A silver stethoscope is positioned diagonally. To its left is a blister pack containing several pink, blue, and white pills. In the bottom left corner, a red syringe is partially visible. A white surgical mask is at the top of the frame.

Право на охрану здоровья:  
исследование проблем  
Свердловской области

# СОДЕРЖАНИЕ

---

<b>ОБЩАЯ ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ</b>	<b>4</b>
<b>1.1 РОССТАТ</b>	<b>4</b>
<b>1.2 СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ</b>	<b>6</b>
<b>1.3 УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА</b>	<b>9</b>
<b>ЗАКУПКИ ДЛЯ НУЖД УЧРЕЖДЕНИЙ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ</b>	<b>12</b>
<b>1.1 СГОВОРЫ В ХОДЕ ЗАКУПОК</b>	<b>15</b>
<b>1.2 ПРОБЛЕМЫ ЛЕКАРСТВЕННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ</b>	<b>25</b>
<b>1.3 ПРОБЛЕМА ПРОЗРАЧНОСТИ И КОНКУРЕНТНОСТИ ЗАКУПОК</b>	<b>33</b>
<b>ВЫВОДЫ</b>	<b>40</b>

---

# ПРЕДИСЛОВИЕ

Доклад подготовлен командой независимого проекта «Тендерскоп». Являясь специалистами и экспертами в сфере публичных закупок, мы разработали сервис по поиску сговоров при проведении государственных и муниципальных закупок. Это бесплатный общедоступный инструмент общественного контроля. В целях пресечения антиконкурентных соглашений и борьбы с недобросовестными участниками закупочных процедур, мы также проводим исследования закупок в сферах, наиболее значимых для реализации прав человека, и используем наш сервис для обнаружения и обжалования в уполномоченные органы фактов сговоров участников закупок («Картелескоп») и сговоров заказчиков/организаторов торгов с участниками процедур («Метаскоп»). Настоящий доклад является стартовым исследованием и посвящен проблемам соблюдения прав человека в сфере здравоохранения в Свердловской области.

Исследование содержит как общую оценку состояния здравоохранения в Свердловской области (включая основные проблемы в этой сфере), так и конкретные примеры закупок, содержащие признаки сговоров, в том числе обнаруженные благодаря «Тендерскопу».

Рассмотренные в рамках исследования случаи нарушений подтверждают, что между закупочной деятельностью учреждений здравоохранения и уровнем медицинского обслуживания конкретных пациентов существует прямая связь: коррупция и другие нарушения ведут к ухудшению качества жизни людей.

# Общая оценка состояния здравоохранения в Свердловской области

## 1.1 Росстат

Свердловская область, согласно данным Росстата на 1 января 2023 года, пятый по численности населения субъект РФ и первый по этому показателю регион Уральского федерального округа.

В то же время по расходам консолидированного бюджета региона на здравоохранение Свердловская область находилась только на девятом месте, уступая своему соседу по Уральскому округу – Тюменской области с входящими в нее автономными округами. Также впереди по финансированию здравоохранения оказался Татарстан. В расчёте на душу населения область занимает только 39-е место (в 2022 году это составляло около 9710 рублей)<sup>1</sup>. Например, бюджет Московской области на одного жителя более чем в 1,5 раза превышает это значение, а бюджет Москвы – почти в 3,5 раза.

По данным управления Росстата по Свердловской области, в 2023 году в регионе сохранилась тенденция естественной убыли населения: число умерших, зарегистрированных органами ЗАГС в январе – ноябре 2023 г., на 43,6% превысило число зарегистрированных родившихся. При этом существует явно выраженная корреляция между уровнем бюджетных расходов и уровнем смертности в соответствующем регионе – Свердловская область занимала 44-е место, уступая регионам с более высокими бюджетами на одного жителя.



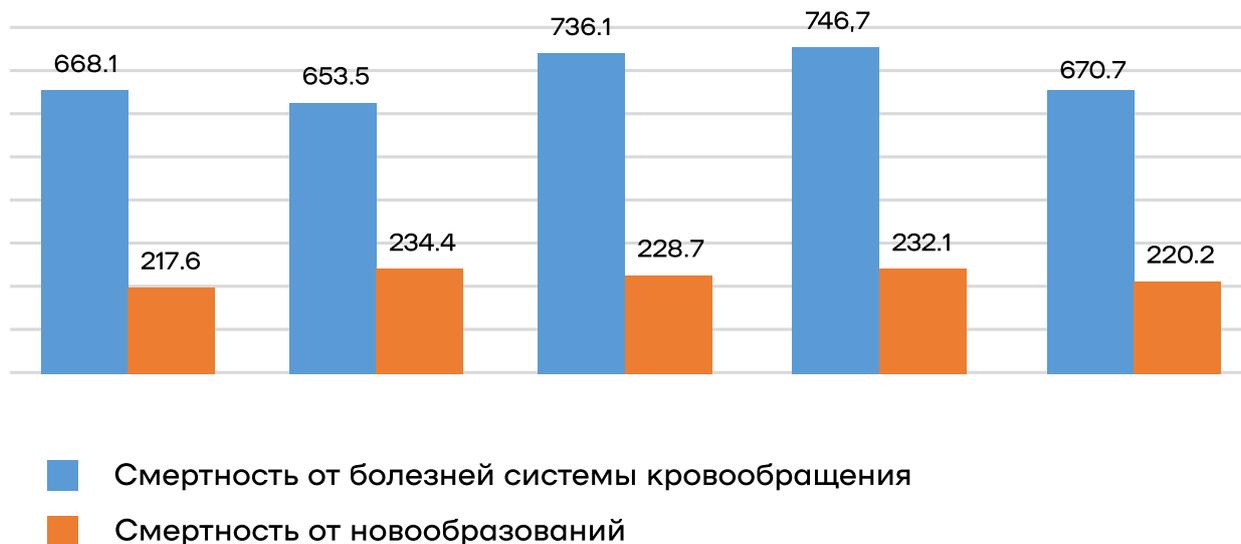
Наиболее частой причиной смерти являлись болезни органов кровообращения (48% всех смертей за 2022 год), следом идут онкологические заболевания (16%).



Данные Росстата свидетельствуют о том, что по сравнению с 2016 годом в регионе возросла смертность от болезней органов кровообращения и новообразований (пик роста смертности от болезней органов кровообращения был в 2020 и 2021 годах, с некоторым снижением в 2022 году, что может быть объяснено влиянием пандемии COVID-19).

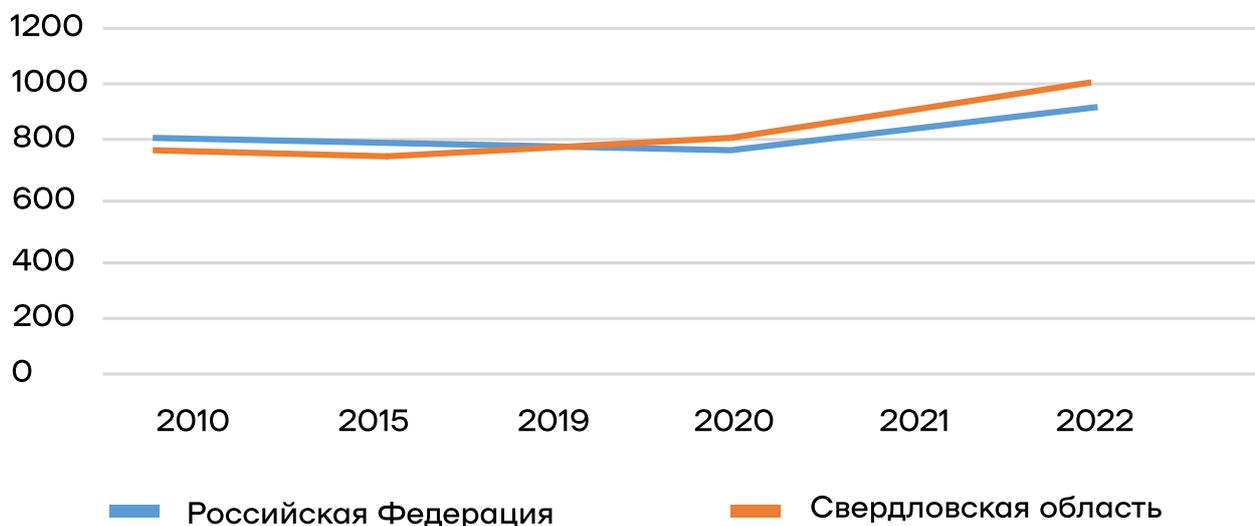
<sup>1</sup> Расчеты на основе приложения к электронной версии сборника «Здравоохранение в России 2023» (информация в разрезе субъектов РФ), раздел 7: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13218>

### Смертность в Свердловской области на 100 тыс. населения



Согласно данным [Росстата](#), число регистрируемых заболеваний на 1000 населения с 2010 года возросло на 36% и превышает среднероссийский показатель на 12%.

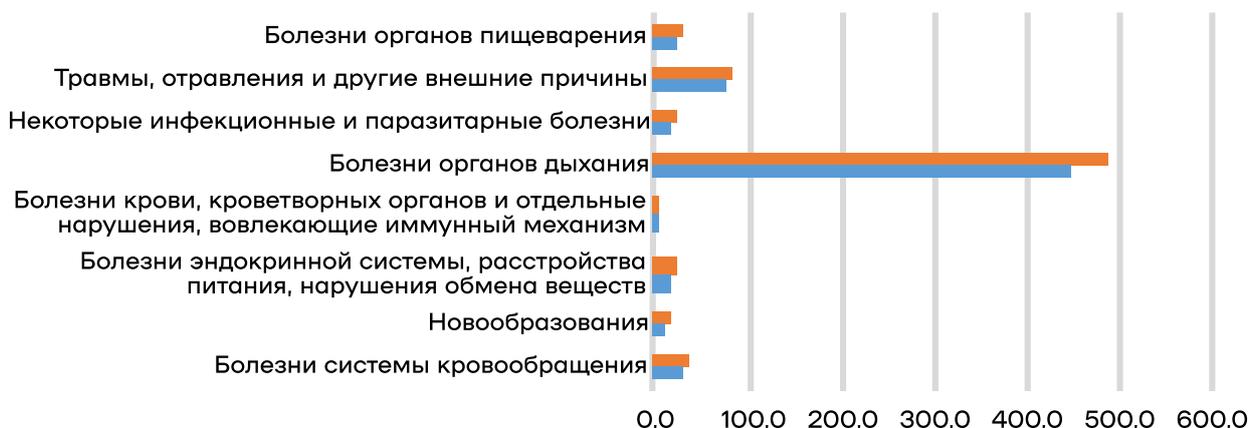
### Количество зарегистрированных заболеваний на 1000 населения



По сравнению с предыдущим годом в 2022 году количество регистрируемых заболеваний выросло практически по всем видам. Максимальный рост отмечен по новообразованиям – на 19 %, на 18 % выросло количество пациентов с диагнозом инфекционные и паразитарные заболевания, на 12 % – болезни системы кровообращения, на 11 % – болезни пищеварительной системы.

Принимая во внимание неблагоприятные тенденции уровня смертности по некоторым из указанных заболеваний, данная статистика может свидетельствовать о недостаточном финансировании медицинской помощи по выявленным случаям, направленной на предотвращение негативного развития заболевания.

## Заболеваемость на 1000 человек



## 1.2 Стратегия развития здравоохранения

### Отчёт о достижении значений целевых показателей Стратегии развития здравоохранения Свердловской области до 2035 года

также свидетельствует о росте смертности по основным видам заболеваний по сравнению с базовым 2016 годом.

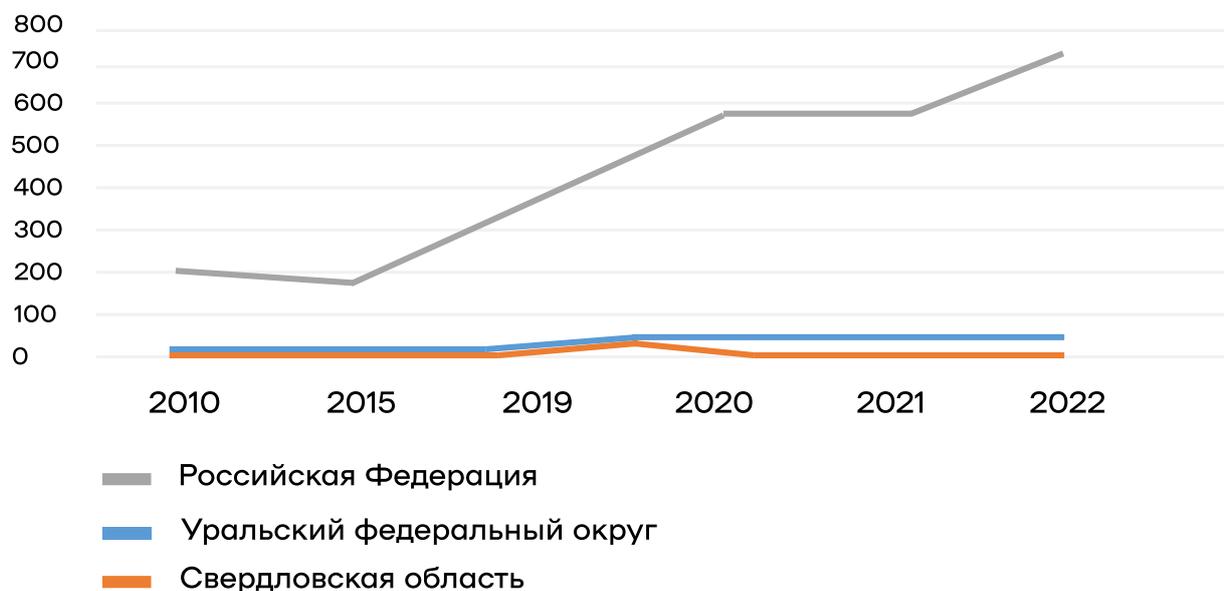
Расходы на территории программы государственных гарантий бесплатной медицинской помощи<sup>2</sup> на 1-го жителя/застрахованного по Свердловской области в 2022 году составляли 22,9 тыс. рублей, что на 7,5% меньше среднероссийского уровня. При этом в среднем жители области чаще обращались за оказанием срочной медицинской помощи (количество фактических посещений в этих целях на 17% выше, чем в среднем по РФ).

По уровню инвестиций в основной капитал на развитие здравоохранения в 2022 году в расчёте на одного жителя Свердловская область занимала 67-е место среди других субъектов РФ (около 9,2 млрд рублей или немногим более 2 тыс. рублей на жителя), что почти в 5 раз меньше, чем в Москве, и почти в 3 раза меньше, чем в Санкт-Петербурге, Тюменской и Воронежской областях. Сумма инвестиций в здравоохранение на одного жителя Новосибирской, Тульской, Калининградской, Новгородской областей превышает данный показатель в Свердловской области в 2 раза.

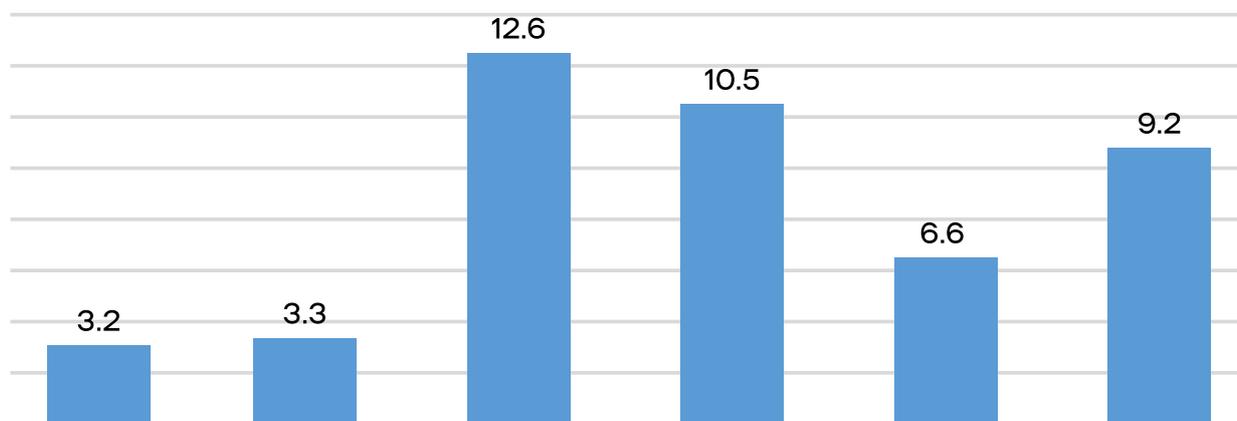
По динамике инвестиций область также отстаёт от средних данных по России и Уральскому федеральному округу.

<sup>2</sup> В соответствии с Федеральным законом от 21.11.2011 N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», территориальные программы государственных гарантий предусматривают бесплатное предоставление первичной медико-санитарной, специализированной, скорой и паллиативной медицинской помощи. По данным Росстата, в 2022 году в Свердловской области данная программа на 70 процентов финансировалась за счет средств фонда ОМС (<https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13218>, раздел 7.3 приложение к сборнику «Здравоохранение в России»)

Динамика инвестиций на развитие здравоохранения (млрд рублей)



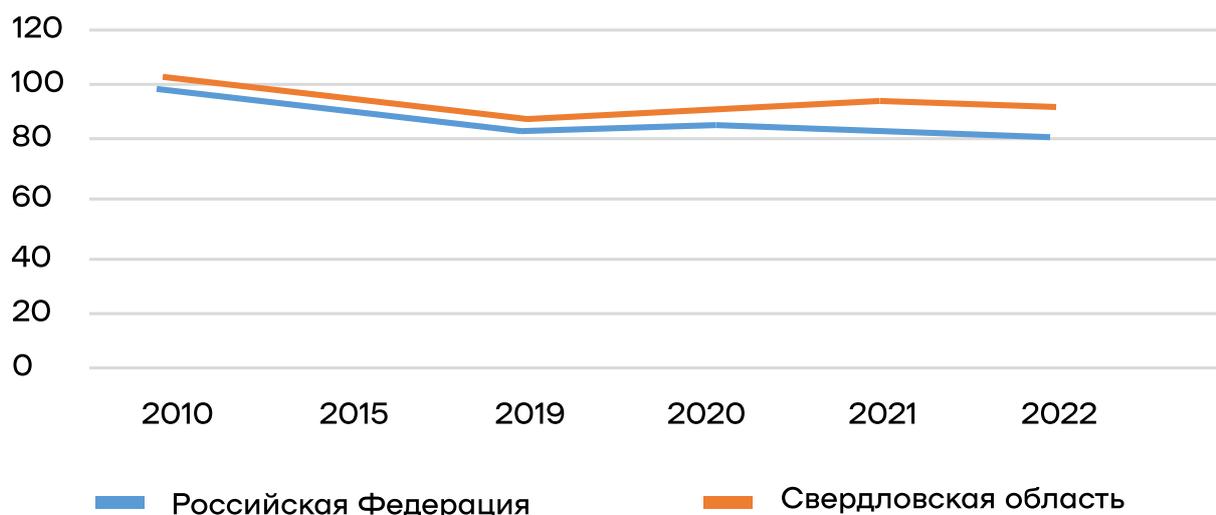
Свердловская область  
(динамика инвестиций в здравоохранение),  
млрд руб.



Возможно, вследствие этого за последние два года в области не было введено ни одной дополнительной койки в больничных учреждениях, а мощность амбулаторно-поликлинических организаций здравоохранения, измеряемая по числу посещений, в 2021 году не менялась, а в 2022 увеличилась только на 90 единиц.

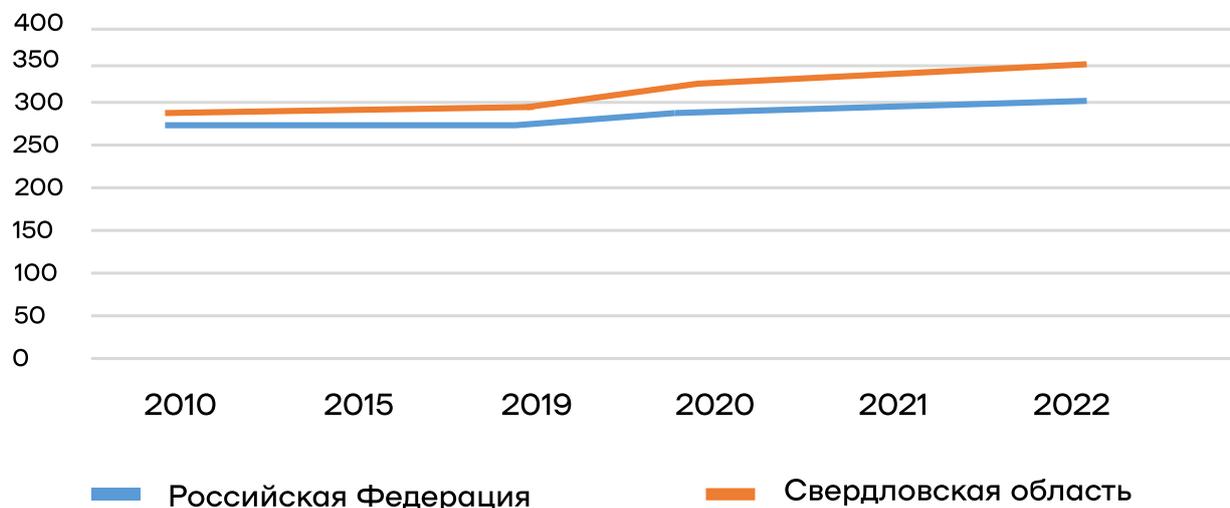
В то же время, количество коек в больничных учреждениях Свердловской области на 10 000 населения хоть и снижается, как и в среднем по России с 2010 года, остается выше среднероссийского показателя мощности больничных учреждений.

Число больничных коек на 10 000 населения



Мощность амбулаторно-поликлинического звена (по количеству посещений) имеет положительную тенденцию и также средний показатель по РФ.

Число посещений амбулаторно-поликлинических учреждений в смену на 10 000 населения

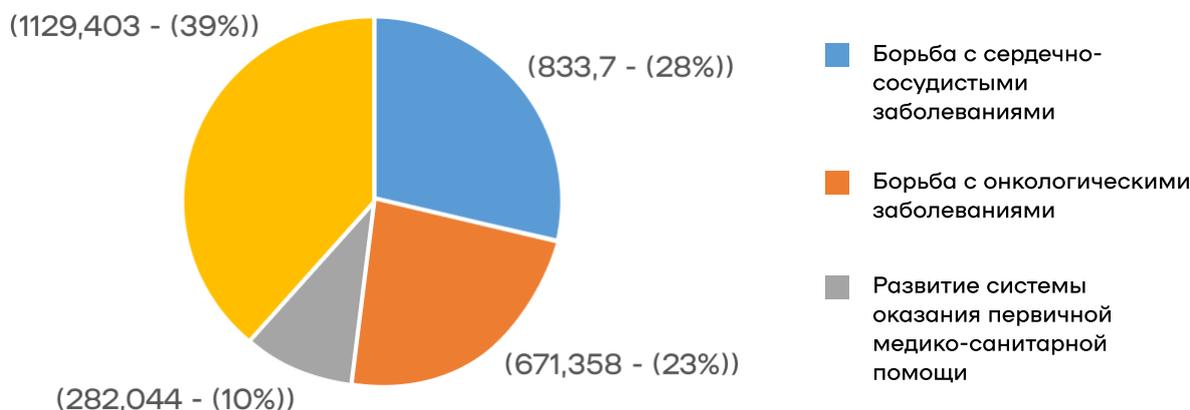


Значительная часть инвестиций связана с реализацией региональной Стратегии развития здравоохранения Свердловской области до 2035 года ([утверждена Постановлением областного правительства от 05.09.2019 № 574-ПП](#)).

Примерно половина этой суммы была выделена из федерального бюджета.

Согласно [Отчету о достижении целевых показателей и выполнении финансового плана Стратегии развития здравоохранения за 2022 год](#), основная часть средств была направлена на подготовку и повышение квалификации, различные пособия и компенсации медицинским работникам.

### Число посещений амбулаторно-поликлинических учреждений в смену на 10 000 населения



Кроме того, Министерству цифрового развития Свердловской области планировалось выделить средства из федерального и областного бюджетов на развитие цифрового контура здравоохранения Свердловской области.

## 1.3 Уполномоченный по правам человека

[В докладах о деятельности Уполномоченного по правам человека \(УПП\)](#) в Свердловской области отмечаются проблемы, связанные с правами человека на защиту здоровья и медицинскую помощь.

С 2020 года в обращениях жителей Свердловской области в адрес УПП поднимается вопрос доступности медицинской помощи в сельской местности. Это связано с проводимой политикой оптимизации здравоохранения, которая привела к закрытию многих учреждений здравоохранения на сельских территориях и снизила доступность первичной медицинской помощи для жителей этих районов. С сентября 2020 года появились многочисленные жалобы на недоступность медицинской помощи по заболеванию COVID-19.

Отмечались различия в доступности медицинских специалистов и лекарств. Особенно остро проблема стоит в северных территориях. В Серовском районе на 1500 жителей пос. Ларьковка и с. Андриановичи в 2020 году приходился один модульный фельдшерский пункт. Ряд фельдшеров ГАУЗ СО «Серовская городская больница» сократили. Однако и от жителей городов жалобы на доступность медицинской помощи также направлялись. Например, жители Екатеринбурга и Нижнего Тагила в период «первой волны» (2020 г.) COVID-19 жаловались на отказы в оказании медицинской помощи, не связанной с заболеванием коронавирусной инфекцией, в связи с перепрофилированием учреждений здравоохранения и перегрузкой диагностических отделений.

В Докладе за 2021 год, в частности, указывалось на то, что пациенты не могут получить плановую и специализированную медицинскую помощь (неврологическую, ортопедическую помощь, консультации врачей кардиологов и эндокринологов), нарушались сроки проведения химиотерапии для пациентов с онкологическими заболеваниями.

В докладах УПП также постоянно отмечается проблема территориальной недоступности лекарственных средств в связи с отсутствием аптечных пунктов в ряде поселений и невозможностью получения препаратов по льготным рецептам, а также ограниченным ассортиментом имеющихся лекарственных средств в аптеках отдалённых от городских центров районов.

В 2021 году задержки в обеспечении пациентов льготными лекарственными препаратами носили уже повсеместный характер и составляли от одного до трех месяцев. Из-за политики замены импортных препаратов на отечественные и затягивания сроков проведения аукционов при госзакупках в регионе возникла проблема обеспечения инсулиносодержащими препаратами пациентов с диабетом.

В 2021 году поступали многочисленные жалобы на невозможность дозвониться до поликлиники и вызвать врача на дом, несвоевременное обеспечение противовирусными препаратами, длительные сроки получения результатов тестов из лабораторий и сокращение возможностей провести анализ на бесплатной основе.

Проблема территориальной доступности первичной медицинской помощи, по данным УПП, сохранилась и в 2022 году, особенно для жителей небольших населённых пунктов и отдалённых территорий Свердловской области. На нехватку специалистов в государственных лечебных учреждениях традиционно жалуются заявители из Нижнего Тагила, Серова, Полевского и других территорий области. Вместе с тем и жители Екатеринбурга нередко жаловались на недостаточно удобные варианты размещения лечебных учреждений и на то, что поездка в поликлинику занимает много времени, что имеет серьёзное значение в случае, когда речь идёт о прохождении обследований для направления на медико-социальную экспертизу для установления инвалидности и о медицинской помощи детям.

В докладе 2022 года по-прежнему отмечалась проблема доступа к лекарственному обеспечению. Периодически поступали обращения заявителей о несвоевременном обеспечении онкологических пациентов, инсулинозависимых пациентов и других пациентов с тяжёлыми хроническими заболеваниями необходимыми им препаратами.

Муниципальные аптеки закрывались в небольших населённых пунктах либо из-за конкуренции с коммерческими аптечными сетями, либо в связи с тем, что затраты на их содержание превышают прибыль от их деятельности.

Самостоятельные поездки пациентов в районные центры и населённые пункты, в которых есть аптечные организации, приводили к серьёзному удорожанию приобретаемых препаратов.

Проблему пытались решить путем открытия аптечных пунктов государственного автономного учреждения «Фармация» на территориях, где отсутствуют коммерческие аптечные пункты, а также путем доставки фармацевтической продукции в действующие на территории фельдшерско-акушерские пункты. Периодически поступали обращения заявителей о несвоевременном обеспечении онкологических пациентов, инсулинозависимых пациентов и других пациентов с тяжёлыми хроническими заболеваниями необходимыми им препаратами. В период пандемии также вскрылась проблема недостаточной информационной поддержки пациентов и сбои в организации вакцинации (нестабильность поставок вакцин).

Согласно отчету УПП за 2023 год, как доля, так и тематика поступающих обращений по вопросам защиты прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь сохранились на уровне 2022 года.

Если в предыдущие годы основная часть жалоб о недоступности медпомощи из-за нехватки врачебных кадров касалась отдалённых и сельских поселений, то в 2023 году наблюдалось увеличение числа обращений на нехватку специалистов и в Екатеринбурге, а также на территориальную отдалённость и сложную транспортную доступность поликлиник в ряде его районов.

Однако некоторые проблемы были связаны не только с кадровыми проблемами регионального здравоохранения, но и с техническими вопросами обработки информации в медицинских учреждениях. Например, процесс передачи документов по электронной системе из лечебного учреждения на медико-социальную экспертизу часто задерживался по техническим причинам, что приводило к пропуску сроков переосвидетельствования пациентами, или при первичном обращении им приходилось длительное время ждать поступления документов в бюро медико-социальной экспертизы. На проблемы загрузки информации в цифровую систему жаловались врачи. При этом, задержки с направлением на медико-социальную экспертизу, которые возникали из-за административно-технических сложностей у лечебных организаций, крайне негативно сказывались на положении пациентов с инвалидностью.

Ещё одна тенденция 2023 года, по оценке УПП, была связана с тем, что значительно увеличилось количество жалоб онкологических пациентов о временных отказах в проведении курсов химиотерапии из-за отсутствия в центрах противоопухолевого лечения по месту жительства необходимых лекарственных препаратов. Об этой же проблеме, ставшей системной, говорили общественные организации помощи таким больным.

# Закупки для нужд учреждений здравоохранения Свердловской области

Выявленные региональным уполномоченным проблемы соблюдения прав человека в сфере оказания медицинских услуг во многом вызваны качеством и эффективностью проведения органами власти Свердловской области и учреждениями здравоохранения закупок товаров, работ и услуг, необходимых для организации медицинского обслуживания населения. Это касается таких категорий объектов закупки как лекарственные препараты и медицинские изделия, строительство и ремонт зданий и иных объектов здравоохранения, закупка и обновление программных продуктов, обеспечивающих информационные услуги пациентам, организацию удалённой записи на прием и получение онлайн консультаций, функционирование системы учёта пациентов, ведения истории болезней, электронной очереди в поликлиниках и т.п.

Анализ рассмотренных Свердловским УФАС России жалоб на нарушения при государственных закупках для нужд регионального здравоохранения показывает, что заказчиками Свердловской области допускались следующие нарушения:

- ❑ объединение в один лот технологически и функционально не связанных между собой услуг ([услуги связи по предоставлению каналов связи и услуги телефонной связи являются не связанными между собой услугами, а также требуют наличие разных лицензий](#));
- ❑ «заточенность» описания объекта закупки под медицинские изделия определённого производителя [при закупке индикаторов стерилизации](#) (вместо исполнения предписания УФАС о внесении изменений в аукционную документацию, продления срока подачи заявок и завершения процедуры проведения закупки в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе, закупка была заказчиком отменена), [раствора формальдегида, подъёмника для больных](#) (после внесения изменений по предписанию антимонопольного органа закупочная комиссия признала две из трех заявок несоответствующими требованиям аукционной документации из-за несоблюдения инструкции по заполнению заявки, контракт заключен с АО «Производственно-торговое предприятие «Медтехника» по начальной цене торгов);
- ❑ установление необоснованных/дискриминационных/не соответствующих КТРУ<sup>3</sup> требований к медицинским изделиям ([заказчиком установлен максимальный объём ёмкости контейнера для компонентов крови, не соответствующий КТРУ, при этом в закупочной документации отсутствует обоснование использования дополнительных характеристик, отсутствие](#)

<sup>3</sup> Каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

обоснования установленного требования к медицинскому изделию, которому соответствуют только товары иностранных производителей), медицинскому оборудованию (установлены необоснованные дополнительные к ГОСТ требования к системе ультразвуковой визуализации, неприменение заказчиком обязательного для применения при закупке радиоэлектронной продукции кода КТРУ, а также установление при описании объекта закупки – электрокардиографов – дополнительных характеристик без обоснования), расходным материалам (неверно определен код ОКПД2 и не использовано описание, установленное в КТРУ, заказчиком не представлено мотивированное обоснование потребности в характеристике) и реагентам (заказчик установил требование к фасовке растворов, входящих в состав набора реагентов, которая не является функциональной характеристикой изделия и не влияет на качество получаемых результатов исследования), упаковке медицинских изделий (требование о конкретном типе упаковки системы переливания растворов является неправомерным, поскольку оно не влияет на функциональные и технические характеристики товара, его потребительские свойства), лекарственным средствам (требования к остаточному сроку годности, ставящее в неравное положение участников закупки, предлагающих товар с различным общим сроком годности, но с одинаковым остаточным сроком годности, ограничение допуска к закупке поставщиков немаркированных лекарственных препаратами, допущенных к обращению в РФ до истечения срока их годности), кондиционеру (не установлены надлежащим образом максимальные и (или) минимальные значения показателей, позволяющих определить соответствие закупаемого товара установленным заказчиком требованиям);

- ▼ установление неправомерных требований к участникам закупки при проведении процедур отбора исполнителя услуг по ремонту и техническому обслуживанию передвижных рентгеновских установок (требование о наличии аттестата аккредитации оператора технического осмотра транспортных средств и свидетельства официального дилера по оказанию услуг по техническому обслуживанию и ремонту продукции КАМАЗ), услуг по проведению производственного лабораторного контроля факторов производственной среды и трудового процесса (требование к участнику закупки о наличии аккредитации на право проведения поверки средств измерений), услуг по ремонту компьютерного томографа (избыточные требования к перечню работ в составе лицензии на техническое обслуживание медицинской техники);
- ▼ установление дискриминационного порядка оценки заявок и определения победителя конкурса на изготовление протезов (УФАС установило, что максимальные показатели нестоимостного критерия квалификации участника конкурса несопоставимы с объемом работ, стоимостью контракта, и создают неравные условия для участников закупки);
- ▼ необоснованное отклонения заявок при проведении закупок медицинских расходных материалов (перчатки), медицинских изделий (шприцы) (из-за оформления решения по одобрению крупной сделки), холодильного оборудования для медицинского назначения

(заявка отклонена за предоставление недостоверных сведений, исходя из данных сайта дистрибьютора, однако достоверность характеристики была подтверждена письмом производителя оборудования), [модульного здания общей врачебной практики на основе блок-контейнеров с электрическим отоплением](#), лекарственных препаратов ([признание не соответствующей заявки на поставку лекарственного препарата с истекшим сроком действия регистрационного удостоверения в условиях действия Постановления от 03.04.2020 № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 году»](#)), [неправомерное признание указанных в заявке характеристик не соответствующими требованиям заказчика](#), [неправомерное отклонение заявки из-за предложенной кратной дозировки препарата](#)), аппаратного обеспечения электронной очереди, программного обеспечения системы электронной очереди ([отклонена заявка участника, предложившего товар с характеристиками, соответствующими документации, при этом заказчиком установлена ненадлежащая инструкция по заполнению заявки](#)), услуги по продлению неисключительного права по использованию лицензионного программного обеспечения «антивирус Kaspersky Endpoint Security» ([несмотря на то, что объектом закупки являлось оказание услуги, а не поставка товара, заявка одного из участников отклонена из-за неуказания в ней «конкретных показателей товара»](#)). При этом заказчиком не проводится закупка на поставку товара, ввиду чего при подаче заявки на участие в данном электронном аукционе участнику закупки не нужно предоставлять конкретные показатели товара;

- [необоснованный допуск или неотклонение заявки, содержащей предложение о поставке медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, при проведении закупок \[инфузионных систем, наборов для внутривенных вливаний, антисептиков, услуг по транспортировке автомобильным транспортом пациентов с хронической почечной недостаточностью для получения процедуры гемодиализа, услуг по метрологической поверке средств измерений медицинского и общетехнического назначения, услуг по проверке эффективности и дезинфекции систем вентиляции, услуги дополнительного профессионального образования\]\(#\).](#)

[Территориальный орган по итогам 2023 года в целом отметил рост количества поступающих жалоб](#), как по Закону о контрактной системе (№44-ФЗ), так и по Закону о закупках (№ 223-ФЗ), который применяется заказчиками в сфере здравоохранения, имеющими организационно-правовую форму государственных автономных учреждений.

Нарушение заказчиками принципов открытости и конкурентности закупок, в свою очередь, может повлечь за собой негативные для пациентов последствия – снижение качества применяемого при оказании медицинских услуг оборудования, расходных материалов, лекарственных препаратов. Покупка данных товаров по завышенным ценам приводит к дефициту финансовых средств в региональной системе здравоохранения.

Данные проблемы усугубляются в случае, если потенциальные поставщики или заказчик и участник закупки связаны антиконкурентными соглашениями. В последнем случае движущим механизмом возникновения сговоров нередко являются коррупционные мотивы.

## 1.1 Сговоры в ходе закупок

В ноябре 2023 года, основываясь на материалах, предоставленных прокуратурой Свердловской области, [Свердловское УФАС выявило антиконкурентное соглашение при организации питания пациентов больницы](#). Заказчик – государственное автономное учреждение здравоохранения – не использовал для определения исполнителя услуг по организации питания конкурентные процедуры, предусмотренные Законом № 223-ФЗ, что позволило бы снизить стоимость услуг и выявить наилучшие предложения участников рынка. Мероприятия по обеспечению пациентов питанием осуществляются за счет средств обязательного медицинского страхования, и рост цены данной услуги является последствием ограничения конкуренции, увеличивая расходы бюджета.

В декабре 2021 года [Свердловское УФАС признало, что действия пяти региональных поставщиков нарушили часть 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции](#). Эти нарушения выразились в поддержании цен на торгах по закупке реагентов, расходных материалов к медицинским анализаторам, препаратов крови и медицинского оборудования, а также в разделе рынка заказов учреждений здравоохранения по ассортименту реализуемых товаров и заказчикам.

Доказательствами наличия картелей на торгах послужили установленные факты использования участниками закупок одного IP-адреса для подачи заявок и заключения контрактов, совпадение авторства первых частей заявок, поданных для участия в торгах, взаимные расчёты между компаниями, включая предоставление друг другу займов, а также выдачу одним и тем же лицам доверенностей для совершения юридически значимых действий в удостоверяющем центре.

Кроме того, участники картеля признали нарушение антимонопольного законодательства в ходе рассмотрения дела УФАС, подав заявления в антимонопольный орган с целью смягчения административной ответственности в соответствии с примечаниями к статье 14.32 КоАП РФ. В связи с тем, что общий доход, полученный ООО «АС-Мед», ООО «Медицинские инновации» и ООО «ЛабЭксперт» в результате достижения и реализации ими антиконкурентного соглашения, запрещенного п. 3 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции, составил более 156 млн рублей, Комиссия УФАС также приняла решение о передаче материалов в правоохранительные органы для рассмотрения возможности возбуждения уголовного дела по ст. 178 УК РФ в отношении причастных должностных лиц.

Общедоступный цифровой сервис Тендерскоп, который идентифицирует возможные группы взаимодействующих компаний при участии в госзакупках по совпадению контактных данных, указываемых в карточке контракта в Единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС), также [выявил признаки картелей между некоторыми фигурантами данного антимонопольного дела](#).

Свердловское УФАС признало факт нарушения п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции, выразившийся в создании картеля ООО «Техномед» и ООО «ЛабЭксперт», направленного на поддержание цен в торгах № 0387200030519000056. [Тендерскоп выявляет совместное участие и признаки координации](#) поведения на торгах данных компаний с 2014 года.

При этом признаки поддержания цен на торгах также наблюдаются в отношении хозяйствующих субъектов, не попавших в поле зрения Свердловского УФАС. В частности, с незначительным снижением начальной цены завершались торги, в которых, кроме ООО «ЛабЭксперт», участвовало ООО «Современная медицина», входящее в одну группу лиц с ООО «Техномед» (у компаний один владелец и директор).

Кроме того, возможно участие в картеле поставщиков, входящих в группу «ЛабПремиум», объединяющую две одноименные компании, созданные одним лицом в Москве (ИНН 7728886500) и Екатеринбурге (6671276960). Признаками участия данной группы в картелях на торгах для нужд учреждений здравоохранения Свердловской области и других регионов может являться не только незначительное снижение цены на торгах, но и активное использование адреса электронной почты группы «ЛабПремиум» некоторыми другими свердловскими поставщиками медицинских изделий. Например, [при подписании ООО «ЛабЭксперт» государственных контрактов в карточке Реестра контрактов ЕИС неоднократно указывался контрактный адрес электронной почты ou@labprem.ru.](#)

В марте 2021 года [Свердловское УФАС России наложило штрафы в размере 5,5 млн рублей на участников антиконкурентного соглашения](#), исполнение которого привело к получению поставщиком преимуществ при участии в закупочных процедурах на поставку иммуноглобулина против клещевого энцефалита и созданию иным хозяйствующим субъектам-конкурентам препятствий к доступу на рынок спорного препарата.

Компания закупала практически весь производимый Областной станцией переливания крови иммуноглобулин, который предоставлялся со скидкой в размере 30%, что позволяло затем этому поставщику выигрывать торги в 88% случаев.

В 2020 году [суды апелляционной и кассационной инстанций оставили в силе решение по делу и предписание Свердловского УФАС](#) о перечислении в бюджет дохода в размере более 8,4 млн рублей, полученного в результате антиконкурентного соглашения на аукционах по поставке медицинских изделий. [Участники картеля также оплатили наложенные на них административные штрафы.](#)

[В марте 2018 года Свердловское УФАС признало вину двух компаний в создании картеля](#) — достижении соглашения, направленного на поддержание цен на аукционах на поставку медицинских изделий (материал шовный хирургический). Особенностью данного дела было то, что участники сговора добровольно сообщили в антимонопольный орган о созданном картеле и признали факт нарушения антимонопольного законодательства (пункта 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции).

Сговоры должностных лиц заказчика с отдельными поставщиками также, судя по всему, имели место в Свердловской области. В одном из случаев такой сговор закончился привлечением должностного лица заказчика к уголовной ответственности.

[В январе 2022 года судебная коллегия по уголовным делам Свердловского областного суда оставила в силе приговор](#) главному врачу государственного бюджетного учреждения здравоохранения за получение взятки в крупном размере в обмен на содействие в заключении договоров поставки медицинского оборудования. Суды посчитали доказанным, что должностное лицо заказчика давало отделу контрактной службы указания о внесении в документацию об объекте закупки функциональных, технических, качественных и эксплуатационных характеристик объекта закупки, наличие которых при проведении аукциона и определении победителя предоставляло конкурентное преимущество компании взяткодателя по сравнению с другими поставщиками магнитно-резонансных, компьютерных томографов, а также специализированной медицинской мебели.

[В марте 2023 года СУ СК по Свердловской области сообщило](#) о возбуждении уголовного дела в отношении должностного лица областного государственного бюджетного учреждения в связи с подозрениями в получении взятки в особо крупном размере (ч. 5 ст. 290 УК РФ) и растрате (ч. 4 ст. 160 УК РФ) субсидии, выделенной на капитальный ремонт одного из отделений больницы.

Несмотря на незначительное количество антимонопольных дел, возбуждённых УФАС по признакам сговора при проведении закупок для нужд здравоохранения Свердловской области, имеются основания полагать, что данная проблема актуальна и масштабы такой антиконкурентной практики больше, чем то, что выявляется уполномоченными контрольными и надзорными органами.

Цифровой сервис Тендерскоп [определяет более 1000 групп участников закупок различных товаров, работ и услуг в Свердловской области, имевших в те или иные временные периоды признаки межрегиональных и региональных картелей](#). Эти признаки включают не только использование идентичных данных, но и одновременное участие членов этих групп в некоторых процедурах отбора поставщиков.

Например, в качестве группы участников с признаками картеля, Тендерскоп определяет [четырёх поставщиков реагентов, расходных материалов и иных изделий медицинского назначения](#). В карточках контрактов за 2022-2023 гг. [ООО «Лабмедтест» \(ИНН 6672336806\) и ООО «Ураллаб» \(ИНН 6679088077\) неоднократно указывался один контрактный номер телефона – 73433898839](#). Указанные поставщики, согласно данным справочной системы Контур.Фокус<sup>4</sup>, зарегистрированы по одному адресу, и возможно, принадлежат лицам, имеющим родственные связи. Однако это не означает, что данные компании подпадают под исключения для запрета на картели, установленные частью 7 статьи 11 Федерального

<sup>4</sup> <https://focus.kontur.ru/entity?query=1116672007836;v>  
<https://focus.kontur.ru/entity?query=1169658022500>

закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции», так как компании не контролируют друг друга и не находятся под контролем одного лица. Также имеют место случаи, когда принадлежащий ООО «Лабмест» ([согласно данным сайта компании](#)) номер телефона +7 (343) 389-88-38 появлялся в Реестре контрактов ЕИС в качестве контактного номера [ещё одного участника рынка товаров медицинского назначения ООО «Уралмед»](#).

При этом наблюдается типичная для картелей модель ротации данных компаний на торгах, проводимых ФГБУЗ «Центральная медико-санитарная часть № 91 ФБМА» (ИНН 6630001950), ГБУЗ СО «НПЦ «Уральский институт кардиологии» (ИНН 6661008786), ГБУЗ СО «Екатеринбургский клинический перинатальный центр» (ИНН 6660055529), ГБУ СО «Уральский НИИ дерматовенерологии и иммунопатологии» (ИНН 6664033967). Большинство закупок, по результатам которых контракты были подписаны с указанными организациями, признавались несостоявшимися в связи с подачей только одной заявки.

ООО «Матрикс» (ИНН 6658348905) уже [было оштрафовано в 2018 году за участие в картельном сговоре на торгах](#). Однако, не исключено, что практика данного поставщика хирургического шовного материала при участии в государственных закупках как в Свердловской области, так и в других регионах продолжается. Во всяком случае, цифровой [сервис Тендерскоп зафиксировал, что при подписании контрактов с одним из конкурентов – ООО «Екамед» \(ИНН 6679114827\) – в ЕИС указывался номер телефона 73432709358, который, согласно данным сайта ООО «Матрикс», принадлежит этой компании](#). Например, в трех закупках, проведённых ФГБУЗ «Центральная медико-санитарная часть № 31 ФМБА» в 2023 году, по результатам которых контракты заключены с указанными организациями, при подписании был указан один номер телефона. Данные закупки признаны несостоявшимися в связи с подачей только одной заявки, что может указывать на сговор в форме ротации в подаче ценовых предложений на торгах.

В размещённых в ЕИС сведениях о государственных контрактах, заключённых ООО «ГЕФЕСТ МЕДИКА» (ИНН 6685097746) и ИП Стрелкова София Сергеевна (ИНН 667013004747), также [неоднократно указывался один номер телефона – 79126122792](#). Несмотря на то, что между данными поставщиками реагентов, диагностических тест-полосок и других изделий медицинского назначения существуют исторические связи (согласно информации справочной системы Контур.Фокус, до 2015 года одним из участников ООО «Гефест Медика» был Стрелков Сергей Витальевич), подобная связь не освобождает участников закупки от обязанности соблюдать запрет на согласованные действия в ходе торгов. Между тем, анализ данных цифрового сервиса Тендерскоп указывает на косвенные признаки сговора данных участников закупок с целью раздела рынка и ротации на торгах за государственные заказы для нужд учреждений здравоохранения как Свердловской области, так и других регионов.

Признаки сговора заказчика/организатора закупки с участником (участниками) торгов цифровым сервисом Тендерскоп выявляются на основе анализа метаданных (свойств) документов, размещаемых при проведении конкурентных закупок в ЕИС. Основным предметом анализа являются документы, содержащие описание объекта закупки или сметы, в которых заказчики устанавливают требования к закупаемым товарам, работам и услугам. Авторов и организации, создавших данные документы, система проверяет на совпадения с названиями (именами) победителей соответствующих закупок. Данный подход основан на том, что вне зависимости от намерений заказчика при проведении конкретной закупки, использование документов, подготовленных одним из поставщиков, повышает риск того, что описание объекта закупки будет составлено под определённого контрагента или продукцию, которую тот обычно поставяет. В свою очередь, это ограничивает доступ к закупке конкурентов и снижает конкуренцию за заказ. Кроме того, система анализирует метаданные ответов на запросы разъяснений, так как имеют место случаи, когда эти документы также создаются с участием победителя соответствующей процедуры отбора поставщиков.

По состоянию на конец апреля 2024 года [цифровой сервис выявил](#) около 40 случаев использования учреждениями здравоохранения Свердловской области документов, подготовленных победителями соответствующих процедур отбора поставщиков. Следует отметить, что в настоящее время анализ метаданных происходит исключительно по базе данных государственных закупок, которые проводятся по закону № 44-ФЗ. При этом, подавляющее большинство учреждений здравоохранения в настоящее время преобразованы в организационно-правовую форму государственного автономного учреждения и большинство закупок проводят по Закону № 223-ФЗ.

Объекты закупок, в ходе которых наблюдается использование документов, созданных лицами, с которыми по результатам процедуры подписан государственный контракт, весьма разнообразны.

Например, Свердловский областной центр профилактики и борьбы со СПИД с 2019 по 2023 год провел 5 аукционов на закупку бланков строгой отчётности для освидетельствования иностранных граждан. Четыре закупки признаны несостоявшимися, так как единственным участником, подавшим заявку, было АО «Печатный дом «Формат», одна закупка завершилась со снижением 0,5%. При этом анализ метаданных файлов, содержащих описание объекта закупки, показывает, что изначально они [создавались компанией с фирменным наименованием «Формат»](#). В двух проведённых закупках 2019 и 2021 гг. в качестве автора описания объекта закупки указана Шурова Ирина ([Schurova.Irina](#)). Данное лицо являлось также автором описаний объектов закупки, включенных в аукционную документацию Городской поликлиники № 3 Нижнего Тагила и Нижнесалдинской центральной городской больницы. В качестве организации, создавшей файл, во всех случаях указано «Формат». Единственным участником соответствующих аукционов также являлось АО «Печатный дом «Формат».

Следует отметить, что изготовление бланков строгой отчётности не требует наличия лицензии, и [данные услуги оказываются в настоящее время большим количеством организаций Свердловской области](#). Таким образом, рынок является конкурентным, и отсутствие конкуренции на торгах может быть связано, в том числе, с тем, что описание закупаемого товара было составлено одним из потенциальных поставщиков.

ФГБУЗ «Центральная МСЧ № 31 ФМБА» (ИНН 6660013462) при проведении аукционов на оказание услуг по техническому обслуживанию и текущему ремонту медицинского оборудования систематически использовало в закупочной документации разработанные ООО «Медтехника» формы (ведомость дефектов, акт ввода в эксплуатацию, акт технического освидетельствования состояния медицинской техники). На это указывает появление в метаданных создателя либо автора документа обозначение «ООО «Медтехника», «medteh». Подавляющее большинство данных процедур отбора исполнителей признаны несостоявшимися в связи с тем, что заявку подавало только ООО «Медтехника», с которым подписывался государственный контракт, как правило, по начальной цене торгов.

Поставку медицинского кислорода для ряда учреждений здравоохранения Свердловской области в 2018 – 2022 гг. осуществляло ОАО «Линде Уралтехгаз». При этом при проведении аукционов в закупочную документацию включались файлы технического задания/описания объекта закупки, разработанные именно данным поставщиком. Например, в аукционную документацию Нижнетуринской центральной больницы (закупка № [0362300006421000003](#), проведённая в марте 2022 года) включено [Описание объекта закупки.doc](#). В качестве компании, создавшей файл, указано ОАО «Линде Уралтехгаз». Автор документа – «Kukes». Такое же авторство, [согласно данным цифрового сервиса Тендерскоп](#), имеют более трехсот документов, включенных заказчиками разных регионов при проведении с 2017 по декабрь 2023 года закупок медицинских газов, по результатам которых контракты подписывались с компаниями ОАО «Линде Уралтехгаз» или ОАО «Линде Газ Рус», входящие в группу [ООО «Линде Гмбх»](#). Кукес Илья Давидович, по всей видимости, является сотрудником ОАО «Линде Газ Рус», так как указан в качестве контактного лица данной организации в справочной системе [b2b.house](#). Кроме того, электронный адрес [ilya.kukes@linde.com](mailto:ilya.kukes@linde.com) с 2014 года по настоящее время указывается ОАО «Линде Газ Рус» при подписании контрактов с учреждениями здравоохранения различных регионов РФ.

Услуги по проверке защитной эффективности боксов микробиологической безопасности в Свердловской области, как и во многих других регионах, учреждениям здравоохранения оказывает компания из Челябинской области ООО «ВОСТОК ПОСТ». Она также с 2014 года по настоящее время, видимо, помогает заказчикам составлять технические задания/описания объекта закупки и давать разъяснения по закупочной документации. В общей сложности [цифровой сервис Тендерскоп обнаружил](#) в ЕИС около ста документов, в метаданных которых в качестве организации, создавшей файл, было указано ООО «ВОСТОК-ПОСТ», и при этом контракт по результатам закупки подписывался с ООО «ВОСТОК ПОСТ».

Среди организаторов торгов, использовавших в закупочной документации созданные Обществом файлы, [есть и заказчики Свердловской области](#).

Например, Департамент государственных закупок Свердловской области в июне 2020 года разместил извещение о проведении аукциона на сумму более 6 млн рублей, включив в документацию файл [Часть II Описание объекта закупки.doc](#), созданный ООО «ВОСТОК ПОСТ». Автором документа является Бочерикова, которая, [согласно сайту компании](#), является заместителем директора Общества.

Аукцион был признан несостоявшимся в связи с тем, что на участие в нём была подана только одна заявка от ООО «ВОСТОК ПОСТ».

За десять лет (с 2014 года) обнаружено 235 документов, созданных Бочериковой, и использованных при разработке закупочной документации и подготовке разъяснений на запросы. По результатам [110 процедур отбора поставщиков](#), проходивших с разным уровнем конкурентности, контракт был подписан с ООО «ВОСТОК ПОСТ». Победителем [в 39 закупках](#) стала ещё одна челябинская компания – ООО «Лабпроверка». [Тендерскоп фиксировал](#) случай использования данным обществом при подписании государственного контракта адреса электронной почты и номера телефона, который использовался также ООО «ВОСТОК ПОСТ». [ООО «Лабпроверка» оказывала услуги, в том числе, учреждениям здравоохранения Свердловской области](#).

Однако больше всего случаев использования заказчиками документов, созданных участниками и победителями закупок, связано с аукционами и запросами котировок на поставку медицинских изделий – медицинской аппаратуры, расходных материалов, реактивов и реагентов, а также других товаров медицинского назначения.

Цифровой сервис выявил многочисленные ситуации, когда при проведении закупок для нужд учреждений здравоохранения Свердловской области заказчики/организаторы торгов размещали в ЕИС описания объектов закупки, которые создавались на основе файлов, разработанных поставщиками – победителями или единственными участниками соответствующих торгов. Нельзя исключить, что такие действия могли привести к тому, что установленным заказчиками требованиям соответствовали товары конкретных марок и определённых производителей, что ограничивало конкуренцию и приводило к завышению цен накупаемые медицинские изделия.

Например, Департамент государственных закупок Свердловской области, Свердловский областной онкологический диспансер, Полевская центральная городская больница при закупке расходных материалов, бронхоскопов, медицинской аппаратуры, шовного материала включали в аукционную документацию описание объекта закупки, созданное на основе [файлов, принадлежащих екатеринбургской компании ООО «Евраз-Мед»](#). Судя по информации, появившейся в СМИ, данный поставщик был замечен в практике подготовки технических заданий на

поставку медицинских изделий и для заказчиков других регионов. В Севастополе это привело к [возбуждению уголовного дела](#) и признанию судом заключённого по результатам торгов контракта недействительным по иску прокуратуры.

Каменская центральная районная больница и Ревдинская городская больница при закупке медицинских изделий использовали описание объекта закупки, [подготовленное екатеринбургским ООО «Фотек»](#). А индивидуальный предприниматель Мастерова Вера Юрьевна помогла Ревдинской больнице [подготовить ответ на запрос разъяснений](#) при проведении закупки расходных материалов для отделения гемодиализа.

Однако наиболее активно использовали заказчики Свердловской области и других регионов разъяснения на запросы, подготовленные поставщиком лекарственных средств АО «Виру-Екатеринбург». Цифровой сервис Тендерскоп обнаружил [18 аукционов](#), в которых данная компания была признана победителем, и при этом заказчики использовали созданный ею файл для подготовки ответа на запрос разъяснений.

В сентябре 2023 года при проведении аукциона на поставку эндоскопического оборудования Центральная городская больница № 7 Екатеринбурга использовала в составе извещения о закупке [разработанный ООО «Медсилк» документ](#). Контракт на 675 тыс. рублей подписан без снижения начальной цены с разработчиком описания объекта закупки.

ООО «Альтерус» на протяжении 2022 – 2023 гг. заключало с двумя учреждениями здравоохранения Свердловской области контракты на поставку реагентов, расходных материалов, иных изделий медицинского назначения по результатам аукционов, которые, как правило, признавались несостоявшимися. При этом в составе аукционной документации присутствовали описания данных товаров, [созданные с участием данного поставщика](#). Нельзя исключить также участие данной компании в картельном сговоре, ввиду [выявленных совпадений электронной почты и номеров телефонов](#) с другими организациями и индивидуальными предпринимателями, также осуществляющими поставки медицинских изделий для нужд здравоохранения Свердловской области.

Следует отметить, что Каменск-Уральскую городскую больницу, заключившую с ООО «Альтерус» в 2022 – 2023 гг. [шесть контрактов по результатам несостоявшихся аукционов, при проведении которых использовалось созданное данным поставщиком описание объекта закупки](#), ранее уже подозревали в осуществлении согласованных действий с участниками своих закупок.

Так, в апреле 2021 года [Комиссия Свердловского УФАС приняла решение о прекращении дела](#) по признакам нарушения ГАУЗ СО «ГБ г. Каменск-Уральский», АО «Байер», ООО «АнгиоСистемы» п. 1 ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции. Дело было возбуждено по результатам рассмотрения жалобы одного из поставщиков расходных материалов

для отделения лучевой диагностики больницы. В ходе рассмотрения данной жалобы антимонопольный орган обнаружил, что в 2015 году ЗАО «Байер» передала в пользование до конца 2018 года Каменск-Уральской городской больнице оборудование производства Байер Медикал Кэа Инк., США, для внутривенного введения рентгеноконтрастных веществ марки «Stellant CT D» при проведении компьютерной томографии.

В рамках заключенного с коммерческой организацией соглашения о сотрудничестве, Больница приняла на себя обязательство поддерживать оборудование в исправном состоянии, закупая исключительно расходные материалы, поставляемые производителем оборудования. Запрет на использование заказчиком эквивалентов расходных материалов неизбежно привел к ограничению конкуренции при проведении процедур отбора поставщиков. Так, при проведении аукциона [№ 0362200072918000948](#), только заявка ООО «АнгиоСистемы», предложившего поставить шприцы для рентгенконтрастных веществ и физиологического раствора производства Байер, была признана соответствующей требованиям аукционной документации. Заявки двух других участников, предложивших поставку эквивалентных расходных материалов, были отклонены. Свердловское УФАС России обратилось в арбитражный суд с заявлением к ГАУЗ СО «ГБ г. Каменск-Уральский» и АО «Байер» о признании недействительным соглашения о сотрудничестве, однако, [суды Уральского округа отказали в удовлетворении данного иска](#), не усмотрев в действиях государственного заказчика и поставщика медицинского оборудования нарушений антимонопольного законодательства.

При этом, можно обратить внимание на то, что в судах практически не обсуждался вопрос о том, что не только сам факт заключения соглашения о сотрудничестве, но и последующая практика проведения торгов по закупке расходных материалов Каменск-Уральской больницей создавала преимущества для поставщиков товаров производства Байер Медикал Кэа Инк., США. Причем согласованность действий могла проявляться не только в форме подписания соглашения о сотрудничестве, но и при подготовке аукционной документации для проведения соответствующих закупок.

В связи с тем, что описание объекта закупки у данного заказчика было включено как раздел в единый электронный документ, размещённый в ЕИС в качестве аукционной документации, авторство соответствующего раздела установить невозможно. Однако обращают на себя внимание текстуальные совпадения технического задания, включенного в раздел 2 документации Каменск-Уральской больницы, с описаниями объекта закупки, которые как отдельные файлы входили в состав аукционной документации двух других учреждений здравоохранения Свердловской области при проведении в том же 2018 году аукционов №№ [0362300117918000339](#), [0362200070518000240](#) на поставку тех же расходных материалов для всё того же инжектора Stellant CT D, производства Байер Медикал Кэа Инк., США. Контракты по результатам данных процедур также были подписаны с ООО «АнгиоСистемы» со снижением начальной цены торгов 0% и 0,5% соответственно.

При этом, цифровой сервис Тендерскоп, анализируя свойства файлов, содержащих описание объекта закупки, выявляет, что [они создавались компанией Bayer](#).

Практика работы представительств компании Байер в России, видимо, в целом базировалась на активном взаимодействии с потенциальными покупателями медицинского оборудования и изделий – учреждениями здравоохранения разных регионов РФ.

Тендерскоп выявил за период с декабря 2016 по январь 2024 года [180 закупок на поставку лекарственных средств и изделий медицинского назначения](#), при проведении которых заказчики использовали подготовленные компанией Байер документы для формирования технических заданий, описаний объекта закупки, составления сметы на ремонт оборудования и даже для подготовки ответов на поступающие запросы разъяснений.

Некоторые лица, фигурирующие в метаданных соответствующих файлов в качестве авторов, видимо, в разное время являлись сотрудниками компаний группы Байер.

Например, Dmitry Kuzmichev в сети [LinkedIn](#) представлен как Technical supervisor of service department Russia & CIS Bayer и является автором технических заданий на обслуживание медицинской техники, которые [использовались при подготовке закупочной документации в ходе 21 торгов](#), проведенных учреждениями здравоохранения разных регионов в период с декабря 2017 по январь 2024 года. Все закупки признаны несостоявшимися в связи с тем, что заявку на участия подавала только одна компания.

Создателем технических заданий, которые [использовались при проведении 42 котировок и аукционов](#) на поставку расходных материалов для больниц, диспансеров и медицинских центров разных регионов в период с декабря 2017 по декабрь 2023 года, является Иванова Ольга. В ходе аукционов №№ [0373200141922000015](#) и [0373200035422000017](#) ответы на запрос разъяснений, размещенные в ЕИС заказчиками, также содержали метаданные: автор – Иванова Ольга, компания – Bayer. В профессиональной сети [LinkedIn](#) некая Olga Ivanova также фигурирует как сотрудница подразделения Procurement Bayer Business Services.

Последствием использования заказчиками документов, подготовленных производителем оборудования, при проведении закупок расходных материалов к нему или услуг по ремонту и обслуживанию данной техники, нередко является ограничение конкуренции на торгах в связи с отклонением заявок поставщиков аналогичных изделий или участием в торгах только одного из дилеров соответствующего производителя. В результате процедуры завершаются без или с незначительным снижением начальной цены, что не соответствует задачам эффективного использования бюджетных средств, выделяемых на нужды здравоохранения Свердловской области.

## 1.2 Проблемы лекарственного обеспечения

В региональных СМИ неоднократно появлялись сообщения о случаях отказа в обеспечении лекарственными средствами тех категорий граждан, которые имеют право на бесплатное или льготное обеспечение медицинскими препаратами и изделиями.

В частности, имели место случаи, когда вопросы предоставления детям-инвалидам дорогостоящих лекарств и медицинских изделий приходилось решать через прокуратуру и суд.

В Каменске-Уральском при проверке [прокуратура обнаружила факт незаконного отказа министерства здравоохранения Свердловской области в обеспечении двух детей-инвалидов необходимыми лекарствами](#). Представители надзорного ведомства обратились в Ленинский районный суд Екатеринбурга, который обязал региональный Минздрав обеспечить приобретение редкого препарата, необходимого детям по жизненным показаниям. В Нижней Туре только [после проверки прокуратурой ГБУЗ Свердловской области «Нижнетуринская центральная городская больница»](#) удалось добиться обеспечения ребёнка-инвалида медицинскими изделиями (тест-полоски для определения сахара в крови, шприц-ручки с инсулином, ланцеты для прокалывания).

В регионе систематически возникали конфликтные ситуации в связи с организацией обеспечения лекарствами граждан, имеющих право на льготы. Как сообщали СМИ, Свердловская область в течение 10 лет являлась единственным регионом, где хранением, транспортировкой и отпуском льготных препаратов фактически занималась только одна организация – частная группа компаний «Радуга». [По данным сетевого издания «Современный портал Екатеринбурга — «66.ru»](#), входившие в данную группу поставщики лекарств с 2011 года заработали на госконтрактах более 17,5 млрд рублей.

В 2020 году [Свердловское УФАС признало картелем](#) три фармацевтические компании — «САВ-Мед», «САВ-Фарм» и «Аптека «Вербена-Фарма», подконтрольные предпринимателю Свердловской области Александру Серебренникову, посчитав доказанным сговор этих фирм на торгах по поставке препарата «Паклитаксел» в областной онкодиспансер. [По оценкам антимонопольного органа](#), стоимость препарата для онкодиспансера увеличилась, пройдя через цепочку аффилированных компаний: выросла с 1,6 тыс. руб. до 7 тыс. руб. за упаковку. Таким образом, при честных торгах Свердловский онкологический диспансер мог сэкономить до 4 млн руб. Анализ других аукционов с участием данных поставщиков показал, что подобную схему, вероятно, использовали еще 34 раза. В результате компании были признаны виновными по ч.2 ст.14.32 КоАП РФ и [оштрафованы](#) на общую сумму более 65 млн руб.

Однако в сентябре 2021 года Арбитражный суд Свердловской области отменил решение УФАС о признании фармацевтических компаний виновными в картельном сговоре в связи с тем, что под понятие «картель» попадают только независимые, а не находящиеся под контролем одного лица аффилированные друг с другом компании. [Обжаловать данное решение в вышестоящих судах антимонопольному органу не удалось.](#)

Ранее, как и во многих других регионах, вопросом лекарственного обеспечения льготных категорий граждан занималось государственное предприятие «Фармация», преобразованное в 2020 году в государственное автономное учреждение и вернувшее после этого себе функцию исполнения госзаданий по приему, хранению, учету и отпуску лекарственных препаратов.

С 2020 года ГАУ СО «Фармация» (создано путем преобразования ГУП СО «Фармация» в мае 2020 года) является уполномоченной фармацевтической организацией, которая осуществляет оптовую фармацевтическую деятельность и обладает правом заключать агентские договоры на территории Свердловской области с аптечными организациями на оказание услуг по обеспечению граждан в рамках льготного лекарственного обеспечения. Агентские договоры заключаются, в том числе, с коммерческими аптеками, перечень которых указан в реестре регионального Минздрава.

Однако, осенью 2022 года уже частные сети аптек заговорили о монополизации рынка льготных препаратов и стали жаловаться на вытеснение их из сферы льготного отпуска лекарств. [По состоянию на 2022 год](#) лекарства по льготным рецептам отпускали 205 аптек, из них 77 аптек – это аптеки государственной сети «Фармация». В Свердловской области лекарства реализуются также через фельдшерско-акушерские пункты (ФАПы) и кабинеты врачей общей практики (в 2021 году [договоры с аптеками заключил каждый шестой ФАП Свердловской области](#)). Представители аптечных сетей «Живика», «Радуга», «Здоровье» [сообщили](#), что государственные больницы и поликлиники отказывают им в аренде площадей, а ГАУ СО «Фармация» ограничивает поставки лекарственных препаратов по федеральным и региональным программам льготного отпуска.

В начале 2023 года, [по данным СМИ](#), это привело к проблемам с получением необходимых препаратов: больным диабетом пришлось покупать препараты за свой счет, кто-то, не найдя нужного инсулина, вынужден был без необходимых в этом случае консультаций с лечащим врачом заменить назначенный препарат на аналог.

Кроме наличия у ГАУ СО «Фармация» возможности влиять на участие частных аптек в системе государственного обеспечения льготных категорий граждан, существует отдельная проблема с непрозрачностью её деятельности в выборе контрагентов.

Текущий организационно-правовой статус ГАУ СО «Фармация» фактически выводит закупки данной компании из сферы общественного контроля. Согласно действующему законодательству, закупочная деятельность государственных автономных учреждений регулируется Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», который позволяет самостоятельно устанавливать в положениях о закупках условия применения неконкурентных процедур отбора поставщиков и ограничивает объем информации, публикуемой в Единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС). В частности, в реестре договоров по Закону № 223-ФЗ не размещаются ни сами договоры, ни информация о поставщиках, подрядчиках, исполнителях, с которым данные договоры заключены. Кроме того, функционал ЕИС не позволяет в настоящее время эффективно анализировать даже публикуемые общие сведения о предмете, сумме и сроке действия подписанных по Закону № 223-ФЗ договоров.

В соответствии с пунктом 55 Приложения № 5 к [Положению о закупках товаров, работ, услуг государственным автономным учреждением Свердловской области «Фармация»](#), договор на поставку лекарственных средств, изделий медицинского назначения ГАУ СО «Фармация» для дальнейшей их реализации (продажи) заключается у единственного поставщика. Аналогичная норма содержится в Типовом положении о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, утверждённом приказом департамента государственных закупок Правительства Свердловской области № 198-ОД от 27.12.2019.

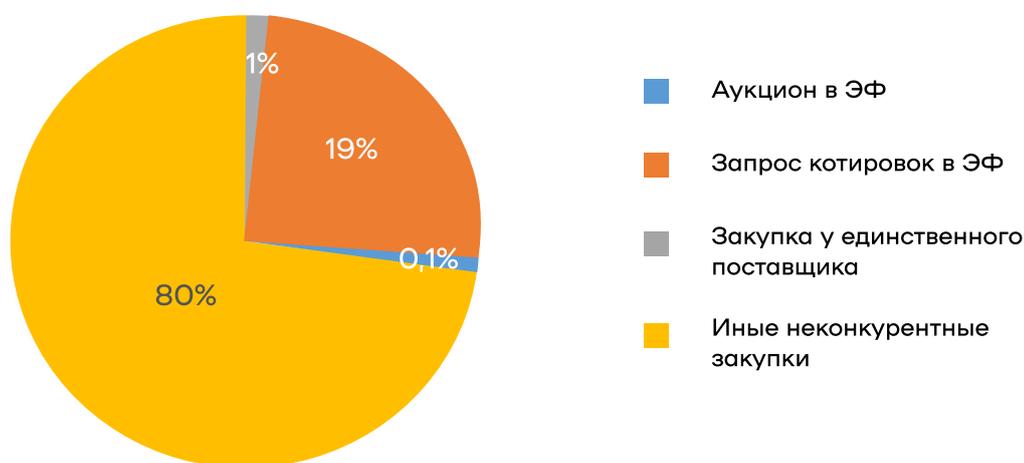
Как показывает анализ [плана закупок товаров, работ и услуг ГАУ СО «Фармация» на 2024 год](#), опубликованного по состоянию на 19.04.2024 года, запланированные на январь-апрель 2024 года закупки лекарственных средств и медицинских изделий в совокупности составляют около 56% общей суммы закупок на данный период. Также, у единственного поставщика ГАУ СО «Фармация» закупает услуги по обеспечению граждан в рамках программ льготного лекарственного обеспечения (более 19% суммы всех закупок Учреждения).

Структура планируемых на январь-апрель 2024 года закупок ГАУ СО «Фармация»

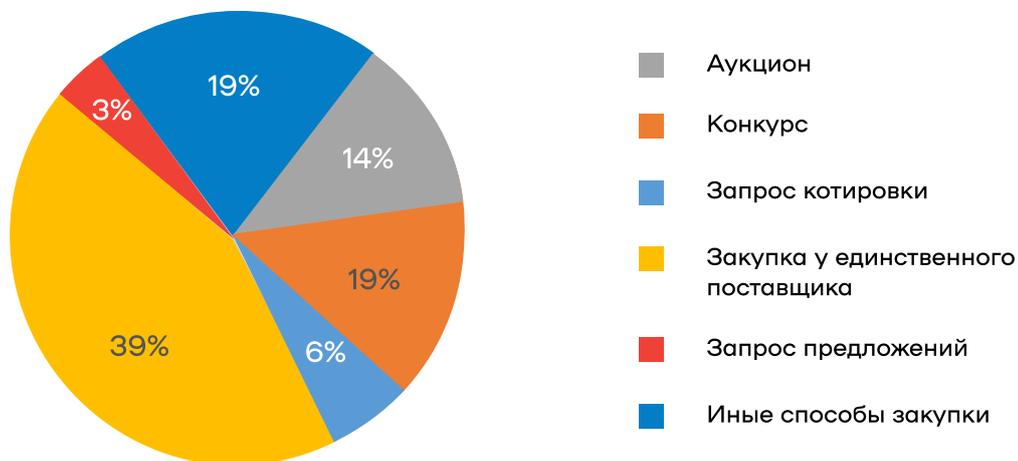


В результате около 80% закупок по сумме договоров за период январь – апрель 2024 года планировалось провести у единственного поставщика. Для сравнения, за период с 1 января по 19 апреля 2024 года заказчики Свердловской области, проводившие, как и ГАУ СО «Фармация», закупки по Закону № 223-ФЗ, заключили договоры с единственными поставщиками на сумму 27,5 млрд рублей, что составляет около 39% суммы всех договоров за данный период. Таким образом, благодаря предоставленному ГАУ СО «Фармация» органами власти региона праву закупать лекарственные средства и медицинские изделия у единственного поставщика, закупки данного учреждения проводятся преимущественно неконкурентным способом.

Структура планируемых на январь - апрель 2024г. закупок ГАУ СО «Фармация» по суммам договоров



Структура закупок по Закону №223-ФЗ в Свердловской области за период с начала 2024 года (статистика ЕИС на 19.04.2024 по сумме заключенных договоров)



Согласно информации о торгах, извещения о которых были опубликованы в ЕИС ГАУ СО «Фармация» во втором полугодии 2023 года, значительная часть объявленных учреждением процедур отбора поставщиков также связана с закупками лекарственных средств. Однако данные закупки проводились среди определённой категории поставщиков – организаций малого и среднего бизнеса – и в форме совместных закупок для нужд учреждений здравоохранения, расположенных в разных населённых пунктах региона. Число объединившихся для совместной закупки заказчиков в указанный период составляло от шести до 50 государственных учреждений, а максимальная начальная сумма торгов могла превышать 350 млн рублей. Очевидно, что такие условия требовали от малого и среднего бизнеса, претендующего на победу на таких аукционах, значительных логистических, материально-технических и финансовых ресурсов, что влияло на количество потенциальных поставщиков.

В результате такой модели проведения закупок, как и можно было ожидать, большой конкуренции потенциальных поставщиков не наблюдалось. Из 72 объявленных ГАУ СО «Фармация» аукционов 64 были признаны несостоявшимися (на участие в 9 аукционах не было подано ни одной заявки, в ходе двух аукционов комиссия отклонила заявку единственного участника, остальные 53 прошли без конкуренции и снижения начальной цены в связи наличием только одного участника). Таким образом, 84% суммы средств государственных учреждений (на сумму около 4,5 млрд рублей), выделенных на цели закупки лекарственных средств в ходе данных совместных аукционов, было размещено без конкуренции поставщиков. На 7 объявленных торгах на поставку лекарственных средств было подано более 1 заявки, однако, на пяти из этих процедур снижение в ходе аукциона составило 0,5% начальной цены торгов.

Таким образом, объявленные ГАУ СО «Фармация» торги на закупку лекарственных средств проходили неконкурентно, что обусловлено такими факторами, как сложные условия контракта (поставка больших объемов лекарственных средств в территориально отдалённые друг от друга учреждения здравоохранения), так и возможным сговором поставщиков (по схеме ротации при закупке преимущественно одних и тех же видов препаратов – преимущественно противоопухолевых).

Сговор участников облегчается систематическим объявлением торгов по закупке препаратов одного класса и участием в данных процедурах аффилированных групп организаций малого и среднего бизнеса.

Например, поставщики, входящие в ГК «Радуга», в совокупности заключили договоры на поставку лекарственных средств на совместных аукционах, организатором которых выступало ГАУ СО «Фармация», на сумму более 734 млн рублей.

Входящие в одну группу лиц (один учредитель и собственник) поставщики ООО «Фармрива» и ООО «Фармпро» подписали договоры на сумму более 304 млн рублей.

В одну группу лиц (один собственник) входят также участники аукционов ООО «Пульсар» и ООО «Лекстор», заключившие по результатам торгов контракты на сумму более 301 млн рублей.

Возможно, аффилированными между собой являлись также участники аукционов ООО «Олимпия Фарм» и ООО «Сириус», в совокупности подписавшие контракты на сумму более 968 млн рублей.

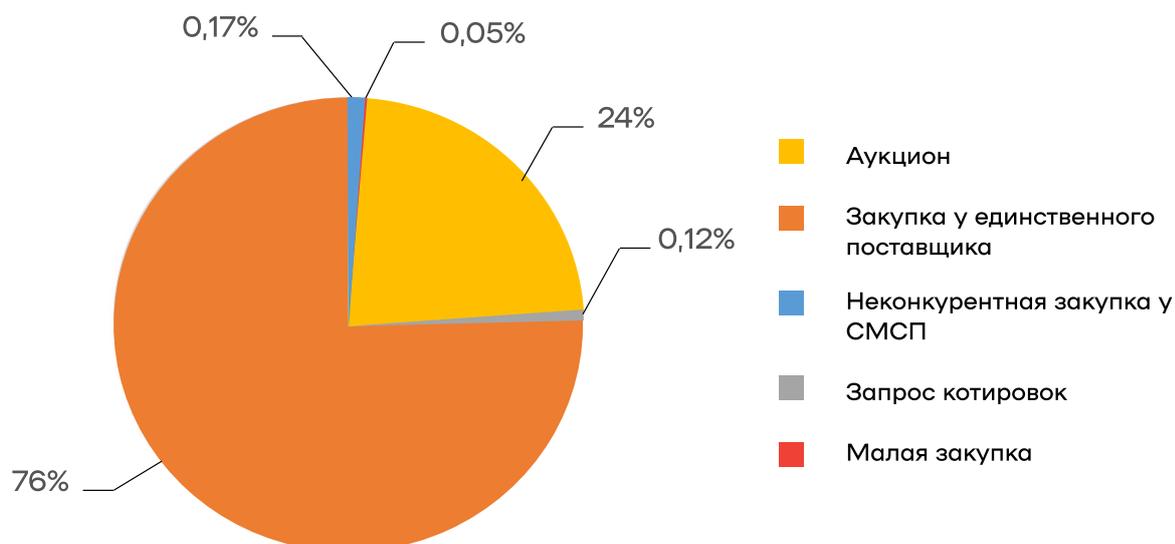
Также крупным поставщиком лекарств по результатам аукционов второго полугодия 2023 года оказалось ООО «Фармдинамика» (договоры на сумму более 941 млн рублей). Поставщик из Тулы позиционирует себя как малое предприятие, хотя по данным справочной системы Контур.Фокус выручка общества за 2023 год составила более 2,3 млрд рублей.

Местная оптовая фармацевтическая компания ООО «Варта» заключила за тот же период договоры на сумму около 435 млн рублей. [Компания работает на рынке госзаказов Свердловской области с 2017 года и заключила за это время более 1200 контрактов с бюджетными и автономными учреждениями региона.](#) Только за период с начала 2023 по март 2024 года сумма контрактов составила около 177 млн рублей. В отношении данного поставщика также наблюдались признаки картельного сговора с другими участниками рынка – [ООО «Сириус»](#) (работавшей в Свердловской области до 2021 года) и [ООО «Аптечный склад-В»](#) в связи с указанием данными компаниями одних номеров телефона при подписании государственных контрактов в 2018 году, а также совместное участие в государственных закупках, которые заканчивались с минимальным снижением цены в случае отсутствия других участников на торгах.

Успеха на аукционах ГАУ СО «Фармация» удастся добиться не только давно работающим на рынке Свердловской области фармацевтическим компаниям, но и «новичкам» из других регионов. Например, созданная в Москве в октябре 2021 года компания ООО «Лиарт» (численность работников в 2022 году – 9 сотрудников) только за второе полугодие 2023 года подписала без конкуренции с учреждениями здравоохранения Свердловской области договоры на общую сумму более 145 млн рублей по результатам участия в четырех признанных несостоявшимися аукционах. По данным справочной системы Контур.Фокус, общая выручка этого «микропредприятия» за 2023 год выросла на 1,2 млрд рублей.

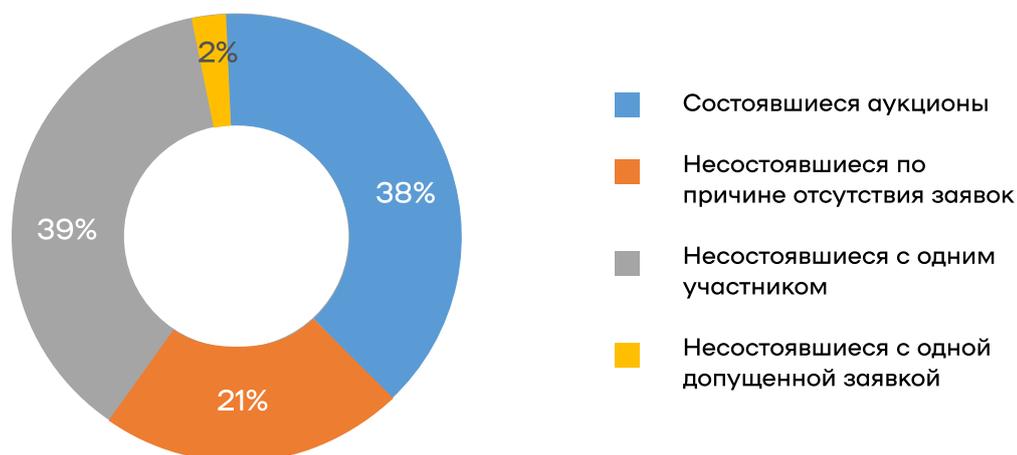
Данные справочной системы Контур.Фокус за период с 1 января по 18 апреля 2024 года дают примерно такую же картину в отношении структуры подписанных ГАУ СО «Фармация» договоров по результатам различных способов закупки.

Структура способов закупки ГАУ СО «Фармация» по сумме договора с 01.01.2024 по 18.04.2024 (данные КонтурФокус)



Также из данных Контур.Фокус следует, что за период с начала 2024 года 44% объявленных и завершенных аукционов были признаны несостоявшимися. 52% денежных средств по результатам проведенных ГАУ СО «Фармация» аукционов размещены без конкуренции на торгах и без снижения начальной цены.

Структура способов закупки ГАУ СО «Фармация» по сумме договора с 01.01.2024 по 18.04.2024 (данные КонтурФокус)



Одновременно ГАУ СО «Фармация» принимает участие в государственных закупках как поставщик лекарственных средств. Объем поставок для заказчиков Свердловской области особенно вырос в последние годы.

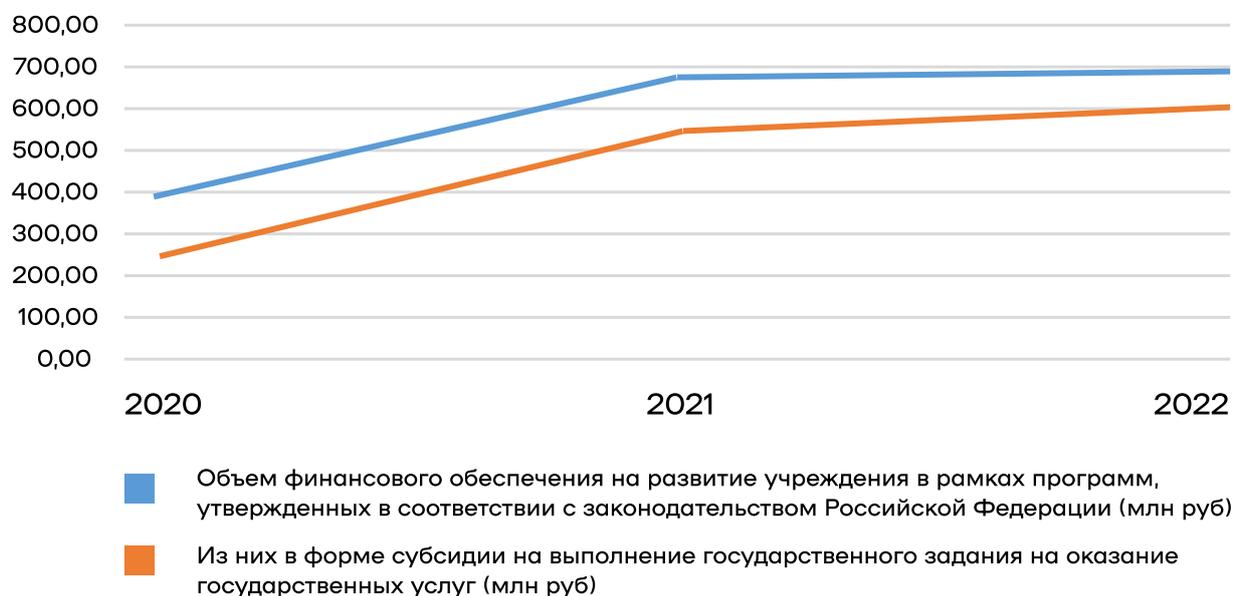
### ГУП/ГАУ СО «Фармация»: поставки и услуги по госзаконам (млн руб)



В 2018 и 2019 гг., будучи ГУП СО, «Фармация» на торгах заключало с Министерством здравоохранения Свердловской области государственные контракты на оказание услуг по приему от поставщиков, хранению, учету и отчетности, перевозке в аптечные организации и отпуску лекарственных препаратов и медизделий, в т.ч. для льготных категорий граждан, на общую сумму более 40 млн рублей. Контракты заключались по результатам конкурентных процедур – электронных аукционов, участие в которых принимали частные фармацевтические компании. Некоторых из этих торгов завершались со снижением более 80% от начальной цены.

С 2020 года, после преобразования ГУП СО «Фармация» в государственное автономное учреждение, организация осуществляет деятельность по льготному лекарственному обеспечению на основе государственных заданий, финансируемых посредством предоставления субсидий. Согласно [отчётам, размещённым на сайте Учреждения](#), наблюдается ежегодное увеличение выделяемых для целей финансирования государственного задания средств.

### Фиксирование ГАУ СО «Фармация»



Что касается торгов на поставку лекарственных средств с участием ГАУ СО «Фармация», то они практически всегда проходят неконкурентно и признаются несостоявшимися.

[Согласно данным цифрового сервиса Тендерскоп](#) за первые два месяца 2024 года из 25 аукционов на поставку лекарственных средств, по результатам которых государственный контракт заключен с ГАУ СО «Фармация», 88 % признаны несостоявшимися в связи с отсутствием заявок от других потенциальных поставщиков. Только в одних торгах произошло снижение начальной цены.

[В 2023 году 92% аукционов и запросов котировок](#) (91% по сумме подписанных контрактов) на поставку лекарственных средств с участием ГАУ СО «Фармация» были признаны несостоявшимися в связи с отсутствием заявок от других потенциальных поставщиков. Среднее снижение цены по 118 конкурентным процедурам отбора поставщиков составило 1%.

[В 2022 году 94% процедур отбора поставщиков](#) (92% по сумме контрактов) с участием ГАУ СО «Фармация» признаны несостоявшимися. Среднее снижение начальной цены торгов по 128 процедурам составило 0,3%.

Данная статистика, на наш взгляд, свидетельствует о том, что присутствие крупных государственных фармкомпаний на потенциально конкурентном рынке поставок лекарственных средств и медицинских изделий препятствует формированию здоровой конкурентной среды. Государственные предприятия имеют преимущества перед частными поставщиками благодаря использованию предоставленного в оперативное управление или хозяйственное ведение государственного имущества (включая объекты недвижимости), доступу к бюджетным средствам, отсутствию необходимости бороться за государственные заказы по организации лекарственного обеспечения льготных категорий граждан, освобождению от необходимости снижать затраты за счёт применения конкурентных способов отбора поставщиком. Это создает неравные условия для частного бизнеса и может негативно сказываться на эффективности организации здравоохранения в Свердловской области.

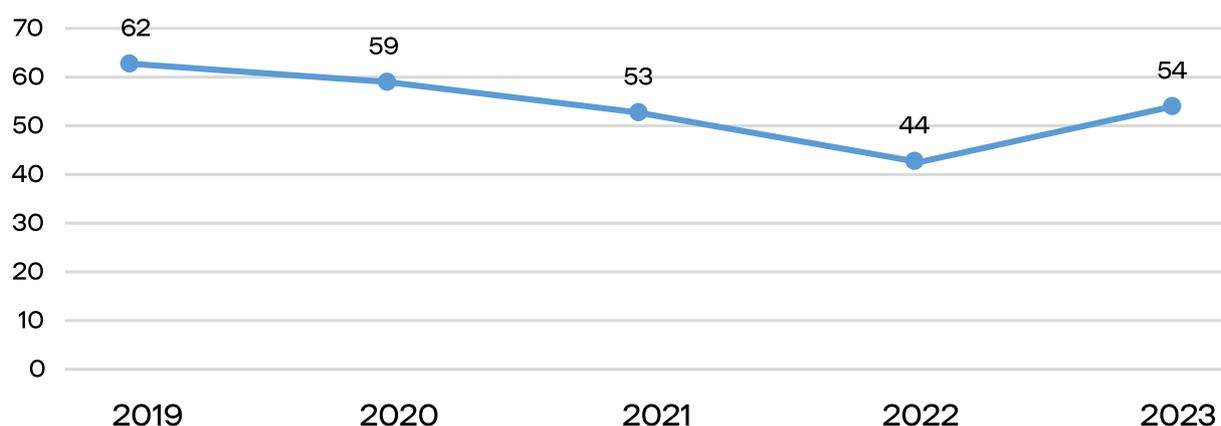
## 1.3 Проблема прозрачности и конкурентности закупок

В национальном рейтинге прозрачности закупок<sup>5</sup> по разделу региональных заказчиков в 2023 году [Свердловская область заняла 54 место \(из 85 регионов\)](#), получив по совокупности критериев оценки 4838 баллов (для сравнения, Москве, которая заняла 1 место, присуждено 6100 баллов, а находящейся на последнем месте Чеченской республике – 3394 баллов (85 место)).

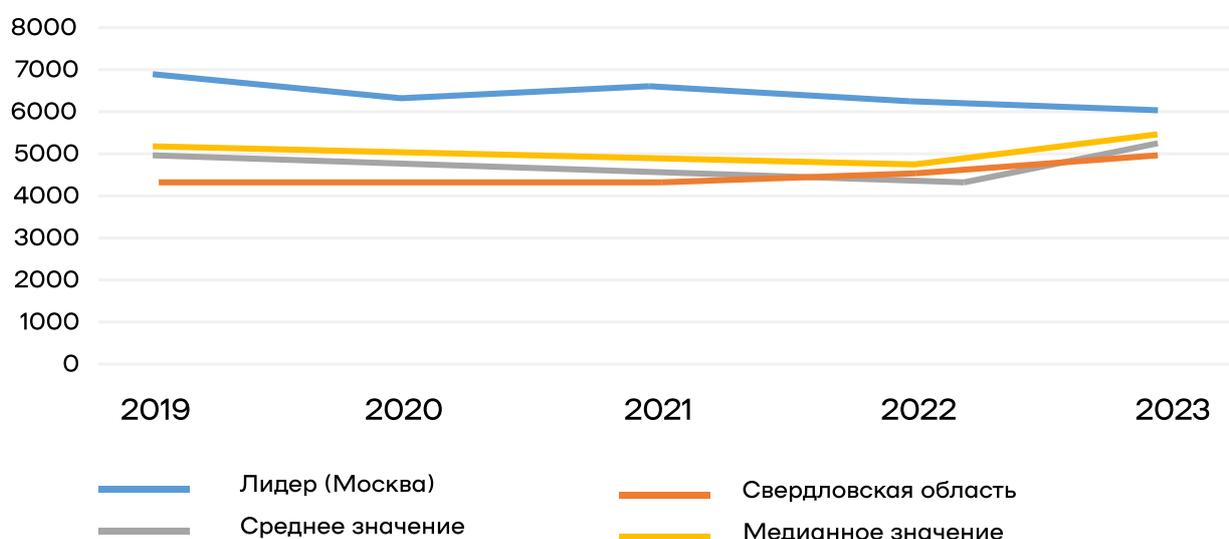
<sup>5</sup> Проект «Национальный рейтинг прозрачности закупок» является независимым негосударственным исследовательским аналитическим центром, специализирующимся в области экономического и правового анализа российского рынка государственных и корпоративных закупок. Оценка прозрачности проводится на базе различных критериев, основными из которых является число участников закупки, подавших заявки и допущенных к торгам, доля состоявшихся торгов, доля закупок, по которым направлялись запросы разъяснения, и др.

Регион ухудшил свою позицию в рейтинге по сравнению с предыдущим 2022 годом, опустившись сразу на 10 мест (44-е место). В 2023 году также снизилась балльная оценка прозрачности региональных закупок. При этом количество баллов, полученных Свердловской областью по критериям прозрачности закупок за период с 2019 года было, как правило, ниже средних и медианных значений по всем субъектам РФ.

Свердловская область (место в рейтинге прозрачных закупок)



Фиксирование ГАУ СО «Фармация»



Согласно данным [Сводного аналитического отчета](#) по результатам мониторинга закупок для обеспечения государственных нужд Свердловской области за 2023 год, подготовленного Департаментом государственных закупок на основании постановления Правительства Свердловской области от 30.08.2018 № 574-ПП, экономия средств по результатам проведения конкурентных процедур за данный период составила 7,1% в размере 3,1 млрд рублей. На участие в проводимых в регионе закупках в среднем подавалось три заявки.

Однако, согласно данным Департамента, закупки лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях, проходили менее конкурентно. Хотя количество закупок данных товаров составляло 20% от общего числа

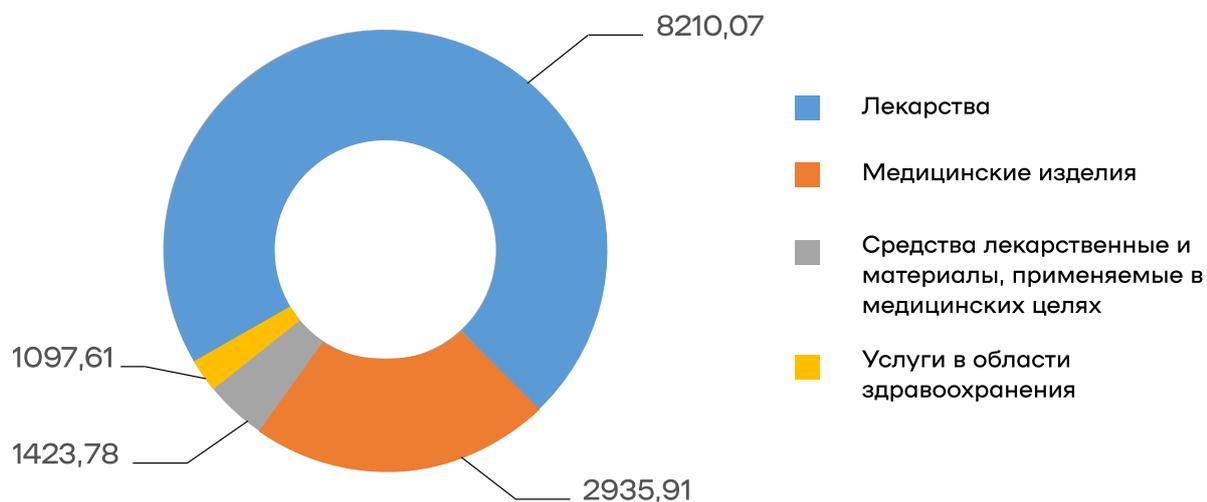
размещенных извещений, на одну процедуру закупок приходилось в среднем 1,7 заявки от потенциальных поставщиков.

Также следует отметить, что уровень конкуренции на торгах самого крупного заказчика для нужд регионального здравоохранения – Министерства здравоохранения Свердловской области – в 2023 году был ниже средних для отрасли значений. Расчеты [по выборке сервиса Тендерскоп](#) показывают, что 20% проведенных Министерством процедур отбора поставщиков не состоялись из-за отсутствия заявок. Среднее число поданных заявок составило 1,14, а допущенных к торгам участников – 1,08. Средний процент снижения начальной цены был около 3,5%, что вдвое меньше среднего регионального уровня экономии за счет снижения цены на торгах.

При этом закупки для нужд здравоохранения составляют существенную часть общей суммы закупок для региональных нужд. Так, по данным Сводного аналитического отчёта, в ТОП-10 заказчиков Свердловской области с наибольшей суммой Н(М)ЦК размещенных извещений за 2023 год входят: региональное Министерство здравоохранения (более 11 млрд рублей и более 21% всех опубликованных извещений), ГАУЗ СО «Областная детская клиническая больница» (более 2 млрд рублей или 4% всех опубликованных извещений), ГБУЗ СО «Городская станция скорой медицинской помощи город Нижний Тагил» (более 1 млрд рублей или 2% всех опубликованных извещений), ГБУЗ СО «Областной клинический медицинский центр фтизиопульмонологии и инфекционных заболеваний» и ГАУЗ СО «Городская больница город Каменск-Уральский» (более 0,8 млрд рублей или более 1,5% всех опубликованных извещений для каждого учреждения), ГАУЗ СО «Свердловский областной клинический психоневрологический госпиталь для ветеранов войн» (около 0,7 млрд рублей или 1,3% всех опубликованных извещений). Таким образом, только на самых крупных заказчиках для нужд регионального здравоохранения приходится около трети всех опубликованных извещений (по сумме начальной цены торгов).

Общая стоимость закупленных товаров и услуг по всем способам отбора поставщиков в 2023 году составила 13 667,37 млн рублей или 22% от суммы всех заключенных в регионе контрактов (61 648,6 млн рублей).

Структура закупок для нужд здравоохранения



Также одним из факторов, влияющих на прозрачность и конкурентность закупок для нужд здравоохранения Свердловской области, является преобразование государственных бюджетных учреждений здравоохранения в иные формы, предполагающие меньший вневедомственный и ведомственный контроль за расходами, большую свободу в закупочной политике и ограниченность публичной информации о данной деятельности.

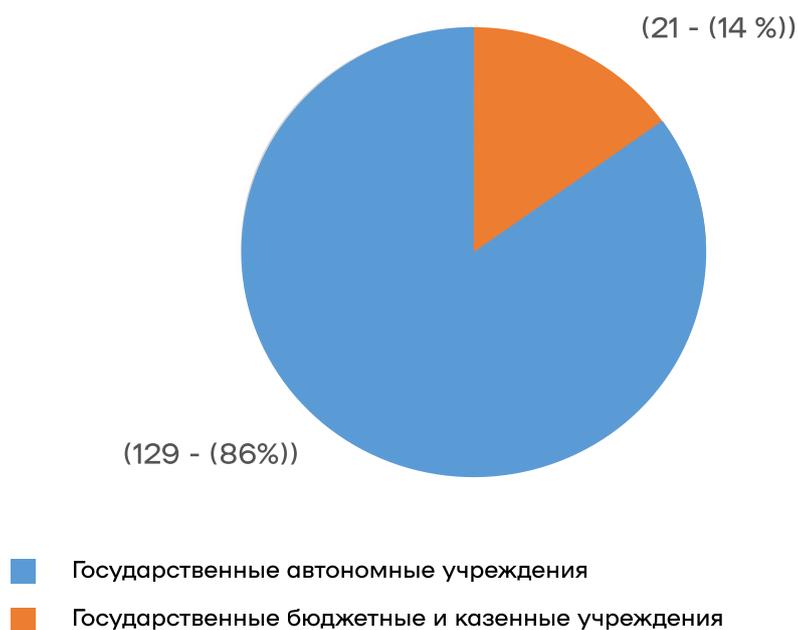
[Согласно данным Управления Росстата по Свердловской области](#), по состоянию на конец 2022 года в регионе насчитывалось 2022 больничных организаций и 712 амбулаторно-поликлинических организаций и отделений.



С 2013 года в Свердловской области начался процесс преобразования государственных бюджетных учреждений здравоохранения в государственные автономные учреждения, который особенно активизировался в 2019 - 2020 гг.

В настоящее время, список подведомственных Минздраву Свердловской области учреждений здравоохранения, согласно информации, размещённой на сайте Министерства, насчитывает 150 организаций, 86% которых функционируют в организационно-правовой форме государственных автономных учреждений.

## Структура учреждений здравоохранения Свердловской области по организационно-правовым формам



Как отмечалось ранее, важной особенностью деятельности автономных учреждений является возможность проводить закупки товаров, работ и услуг не на основании Закона о контрактной системе (№ 44-ФЗ), а на основе Закона № 223-ФЗ, который позволяет заказчикам в значительной степени самостоятельно определять способы закупки, условия их применения, порядок проведения отбора поставщиков, заключения и исполнения договоров.

Кроме того, данные по этим закупкам размещаются в открытом доступе в ограниченном объеме. В частности, заказчики имеют право не публиковать в ЕИС заключенные по результатам закупок договоры и сведения о поставщиках, подрядчиках и исполнителях.

Типовое положение о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, [утверждённое приказом Департамента государственных закупок Свердловской области от 27 декабря 2019 г. N 198-ОД](#), существенно расширяет возможности проведения областными автономными учреждениями неконкурентных закупок по сравнению с закрытым перечнем оснований таких закупок, предусмотренных для государственных заказчиков в Законе № 44-ФЗ.

Прежде всего это касается т.н. «малых» закупок, в отношении которых Типовое положение не предусматривает каких-либо ограничений (квот) на объем закупаемых таким способом товаров, работ или услуг в течение года. В свою очередь, отсутствие таких ограничений может повлечь за собой практику искусственного дробления заказов, чтобы избежать проведения конкурентных процедур отбора поставщиков.

Кроме того, перечень оснований закупок у единственного поставщика, содержащийся в приложении 5 к Типовому положению о закупках, делает возможным осуществление таких закупок на конкурентных рынках.

Например, это касается такого основания как закупка товаров, работ, услуг для исполнения обязательств по гражданско-правовым договорам, государственным (муниципальным) контрактам, по которым заказчик является подрядчиком (исполнителем) (пункт 35 приложения 5).

Право заказчика на заключение договора гарантийного обслуживания товара, в случае, если наличие иного поставщика (подрядчика, исполнителя) невозможно по условиям гарантии (пункт 32), также необоснованно ограничивает конкуренцию за заказ, поощряя при этом практику эксклюзивных дистрибьюторских договоров с закреплением зон обслуживания клиентов.

Даже после завершения пандемии коронавируса COVID-19, в условиях когда заболеваемость этой инфекцией перестала носить характер чрезвычайной ситуации, Типовое положение по-прежнему разрешает учреждениям здравоохранения Свердловской области закупать услуги по проведению лабораторных исследований на выявление РНК коронавируса в иных медицинских организациях способом у единственного поставщика (пункт 58).

Основанием неконкурентной закупки является заключение договора на оказание услуг по транспортировке, хранению и ввозу (вывозу) наркотических средств и психотропных веществ. Несмотря на специфику объекта закупки, сфера оборота данных препаратов является конкурентной. По состоянию на 24 мая 2024 года в [Реестр организаций, имеющих лицензию на деятельность по обороту наркотических средств и психотропных веществ](#) на территории Свердловской области, были включены более 200 организаций.

Конкурентным является также рынок радиофармацевтических средств (радиофармпрепаратов), которые также, согласно пункту 61 приложения к Типовому положению, можно закупать у единственного поставщика. Так, [согласно данным Реестра контрактов ЕИС](#), только по одному из международных непатентованных наименований – радиофармпрепарату Кальция тринатрия пентетат – поставки по госконтрактам осуществляли 37 фармацевтических компаний из разных регионов РФ. Например, в Новосибирской области в 2020 - 2024 годах государственные бюджетные учреждения здравоохранения получали данный препарат по контрактам с компаниями Фарм-Трейд, Фарм-СТ, Лаб-СТ. В Астраханской области на электронных аукционах побеждали поставщики данного препарата из разных регионов - ООО «ЦМИ МЕДИЦИНА», ООО «ЛЕГАС-ТРЕЙД», ООО «ФАРМ-ТРЭЙД», ООО «ГРАНТ-В».

Следует также отметить значительно более ограниченный контроль за закупочной деятельностью автономных учреждений со стороны уполномоченных контрольных органов.

Закупки, которые осуществляются по Закону № 223-ФЗ, контролирует только Федеральная антимонопольная служба и единственной допустимой формой контроля является рассмотрение жалоб от участников закупок, причем исключительно в пределах доводов соответствующей жалобы<sup>6</sup>. Несмотря на социальную значимость деятельности автономных учреждений здравоохранения, общественный контроль

<sup>6</sup> В отличие от закупок по Закону № 223-ФЗ, Закон № 44-ФЗ устанавливает многоуровневую систему контроля за закупками для государственных и муниципальных нужд, включающую уполномоченные муниципальные, региональные и федеральные органы (например, Федеральное казначейство, органы внутреннего финансового контроля субъектов РФ и муниципалитетов и др.), которые могут не только рассматривать жалобы, но и проводить плановые и внеплановые проверки заказчиков.

за такими закупками ограничен как вследствие отсутствия законодательно установленной возможности проведения проверок по обращениям граждан и общественных объединений, так и в результате непрозрачности договорной политики таких заказчиков. Как отмечалось ранее, ни заключённые договоры, ни сведения о поставщиках данного вида юридических лиц в ЕИС не размещаются.

Поскольку критики жесткого регулирования государственных и муниципальных закупок часто указывают на то, что излишняя ориентация на снижение цены на торгах может негативно сказываться на качестве закупаемых товаров, работ и услуг, можно было бы ожидать, что большая свобода закупочной деятельности автономных учреждений должна привести к более качественному медицинскому обслуживанию граждан. Однако данные по Свердловской области это не подтверждают.

В частности, [согласно рейтингам по результатам независимой оценки качества услуг](#), которые ежегодно публикуются на сайте Минздрава Свердловской области, некоторые автономные учреждения оказываются на последних местах по таким показателям как комфортность условий предоставления услуг, включая время ожидания предоставления медицинской услуги, удовлетворенность оказанными услугами, открытость и доступность информации об организации и др.

Оценки охватывают как государственные, так и частные медицинские организации, участвующие в реализации Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Свердловской области (238 организаций по состоянию на 2024 год). И несмотря на такой разнообразный состав участников в 2020 году лидером по итоговой оценке оказалось государственное бюджетное учреждение – Байкаловская центральная районная больница. В 2021 году ГБУЗ СО «Центральная городская больница г. Верхняя Тура» по качеству медицинского обслуживания смогла превзойти только частная организация – ООО «Ситидок-Урал». В 2022 году второе место в рейтинге также заняло бюджетное учреждение - ГБУЗ Свердловской области «Научно-практический центр специализированных видов медицинской помощи «Уральский институт кардиологии». Только в 2023 году частные и автономные медицинские организации заняли первые четыре места (лучшим из бюджетных учреждений в этом году был признан Екатеринбургский клинический перинатальный центр (пятое место).

При этом на протяжении последних трех лет последние места в рейтинге качества услуг неизменно занимали государственные автономные учреждения здравоохранения: ГАУЗ Свердловской области «Новолялинская районная больница» (2023), ГАУЗ Свердловской области «Врачебно-физкультурный диспансер город Нижний Тагил» (2022), ГАУЗ СО «Стоматологическая поликлиника № 12 город Екатеринбург» (2021).

В межрегиональном рейтинге регионов по комплексу показателей системы здравоохранения, который был [опубликован в 2021 году Аналитическим центром «Эксперт»](#), Свердловскую область опередила как по итоговому месту в рейтинге, так и по показателям обеспеченности медицинских организаций, например, Саратовская область, в здравоохранении которой сохраняется преобладание бюджетных учреждений здравоохранения.

Таким образом, преобладание в системе здравоохранения Свердловской области организаций, функционирующих в форме автономных учреждений, снижает прозрачность и конкурентность закупок, осложняет государственный и общественный контроль за расходованием выделяемых им бюджетных средств, без явных свидетельств повышения качества оказываемых ими медицинских услуг.

# Выводы

1. Отчеты Уполномоченного по правам человека Свердловской области свидетельствуют о наличии системных проблем в обеспечении доступности медицинской помощи, связанных не только с недостатком квалифицированных кадров и отсутствием объектов здравоохранения в отдаленных районах, но и с недостатками информационных систем, обеспечивающих обмен данными, удалённую запись к врачам и функционирование электронной очереди. Не удастся также полностью решить вопрос с лекарственным обеспечением льготных категорий, закупкой дорогостоящих препаратов и аптечным обслуживанием населения в отдельных территориях.
2. Проблемы соблюдения прав человека в сфере оказания медицинских услуг во многом вызваны качеством и эффективностью проведения органами власти Свердловской области и учреждениями здравоохранения закупок товаров, работ и услуг, необходимых для организации медицинского обслуживания населения.
3. Нарушения заказчиками принципов открытости и конкурентности закупок, которые выявляются контрольными органами, может повлечь за собой негативные для пациентов последствия – снижение качества применяемого при оказании медицинских услуг оборудования, расходных материалов, лекарственных препаратов, и неэффективное использование бюджетных средств из-за завышения закупочных цен.
4. Рациональному использованию бюджетных средств, выделяемых на организацию медицинского обслуживания и лекарственное обеспечение, препятствует практика антиконкурентных сговоров в ходе закупочных процедур. Только по выявленным с 2020 года территориальным управлением ФАС России картелям незаконно полученный доход от ограничения конкуренции составил более 165 млн рублей. Ограничение конкуренции на торгах за заказы учреждений здравоохранения в форме антиконкурентного соглашения, координации участников торгов либо путем создания преимуществ отдельным участникам посредством использования подготовленной ими технической документации, негативно влияет на эффективность закупок как с точки зрения формирования обоснованной цены, так и с точки зрения качества закупаемых товаров, работ и услуг. Более низкий уровень конкурентности закупок для нужд здравоохранения по сравнению со средними региональными значениями (1,4 заявки на одну процедуру отбора поставщиков по сравнению с 3 заявками в среднем по торгам региона) может свидетельствовать о более широкой практике сговоров и, соответственно, о менее эффективном использовании бюджетных средств в этой социально значимой отрасли.
5. Небольшое количество дел, рассмотренных территориальным антимонопольным органом за период с 2020 года (в материалах, размещённых на сайте Свердловского УФАС России за период с 2018 года,

упоминается только пять случаев сговора, связанных с закупками для нужд областных учреждений здравоохранения) свидетельствует о сложностях в выявлении и доказывании фактов антиконкурентной деятельности при проведении закупок учреждениями здравоохранения. При этом анализ признаков сговоров и ограничений конкуренции на торгах, проведенный цифровым сервисом Тендерскоп, показывает, что данная проблема актуальна, и масштабы такой антиконкурентной практики больше, чем то, что выявляется уполномоченными контрольными и надзорными органами. Это ставит задачу развития общедоступных инструментов общественного контроля за закупочной деятельностью, влияющей на качество услуг в сфере здравоохранения.

6. Сфера лекарственного обеспечения льготных категорий граждан в Свердловской области характеризуется доминированием государственного автономного учреждения «Фармация». В свою очередь, закупочная деятельность данной организации осуществляется непрозрачно и неконкурентно, так как региональные нормативные акты позволяют ГАУ СО «Фармация» закупать лекарственные средства способом у единственного поставщика вне зависимости от суммы контракта или иных условий. Совместные закупки лекарственных средств учреждениями здравоохранения Свердловской области также проходили неконкурентно, что могло обуславливаться как сложными условиями контракта (поставка больших объемов лекарственных средств в территориально отдалённые друг от друга учреждения здравоохранения), так и возможным сговором поставщиков (по схеме ротации при закупке преимущественно одних и тех же видов препаратов).
7. Преобладание в системе здравоохранения Свердловской области организаций, функционирующих в форме автономных учреждений, снижает прозрачность и конкурентность закупок, усложняет государственный и общественный контроль за расходованием выделяемых им бюджетных средств, без явных свидетельств повышения качества оказываемых медицинских услуг.

# ТЕНДЕРСКОП

Переходите на наш сайт  
<https://tenderscope.org>

и подписывайтесь на Тендерскоп в ТГ  
<https://t.me/tenderscope>