

УДК: 336.025:615.015 (575.2) (04)
DOI 10.53473/16946324_2023_3

Жуматаев Айбек Буланович
Аспирант, МУКР
Жуматаев Айбек Буланович
КРЭУ, аспиранты
Zhumataev Aibek Bulanovich
Graduate student of the IUKR
mobile phone: +996 555 463 676
e-mail: bosya6666@mail.ru

Шакирова Гульмира Абидиновна
кандидат экономических наук, доцент, директор,
Государственное предприятие "Кыргызфармация"
при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики

Шакирова Гульмира Абидиновна
экономика илимдеринин кандидаты, доцент, директору
Кыргыз Республикасынын
Саламаттык сактоо министрлигине караштуу
"Кыргызфармация" мамлекеттик ишканасы
Shakirova Gulmira Abidinovna
Ph.D. (Economy), Associate Professor, Director,
State Enterprise "Kyrgyzfarmation"
under the Ministry of Health of the Kyrgyz Republic
mobile phone: +996 770 852 727
e-mail: Shakirovag14@gmail.com

**МАМЛЕКЕТТИК БАШКАРУУ ИНСТИТУТТАРЫН ПАЙДАЛАНУУ МЕНЕН
ЗАМАНБАП ШАРТТАРДА КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНА ДАРЫ-ДАРМЕК
КАРАЖАТТАРЫН БЕРҮҮНҮН КӨЙГӨЙЛӨРҮ ЖАНА ЧЕЧҮҮ ЖОЛДОРУ**

**ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ ПОСТАВОК ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ В
КЫРГЫЗСКУЮ РЕСПУБЛИКУ, В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ, ИСПОЛЬЗУЯ
ИНСТИТУТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**PROBLEMS AND SOLUTIONS FOR THE SUPPLY OF MEDICINES TO THE
KYRGYZ REPUBLIC, IN MODERN CONDITIONS, USING PUBLIC
ADMINISTRATION INSTITUTIONS**

***Аннотациясы:** Бул макалада азыркы шарттарда Кыргыз Республикасына дары-дармек каражаттарын берүү менен байланышкан көйгөйлөр козголот жана аларды чечүү жолдору сунушталат. Биринчи бөлүмдө бул тармактагы көйгөйлөр, анын ичинде керектүү дары-дармектердин жетишсиздиги, жогорку баалар, сапат жана жеткиликтүүлүк маселелери талкууланат. Мындан тышкары, макала бул көйгөйлөрдү чечүүнүн мүмкүн болгон жолдорун ачып берет жана логистиканын натыйжалуулугун жогорулатуу, дары-дармектерди мамлекеттик сатып алуунун көлөмүн көбөйтүү, сапаты контролдоону жакшыртуу, ошондой эле фармацевтикалык продукциянын ички өндүрүшүн өнүктүрүү үчүн шарттарды түзүү сыяктуу чаралар сунушталат.*

Белгиленген көйгөйлөрдү чечүүдө мамлекеттик башкаруунун ролуна көңүл бурат. Фармацевтикалык компаниялар, жөнгө салуучулар жана рыноктун башка

катышуучулары менен көбүрөөк катышуу мүмкүнчүлүктөрү сүрөттөлөт. Саламаттыкты сактоо жана фармацевтика саясатын калыптандырууда жана ишке ашырууда мамлекеттик мекемелердин ролуна өзгөчө көңүл бурулат.

Негизги сөздөр: дары-дармек каражаттары, жабдуу, мамлекеттик башкаруу, логистика, дары-дармектер, фармацевтикалык продуктылар, көзөмөл, мамлекеттик саламаттыкты сактоо, фармацевтика саясаты.

Аннотация: Данная статья затрагивает проблемы и предлагает решения, связанные с поставками лекарственных средств в Кыргызскую Республику в современных условиях. Первый раздел обсуждает существующие проблемы в этой области, включая нехватку необходимых медикаментов, высокие цены, а также вопросы качества и доступности. Кроме того, статья раскрывает возможные пути решения этих проблем, и предлагаются такие меры, как повышение эффективности логистики, увеличение объемов государственных закупок лекарств, улучшение контроля за качеством, а также создание условий для развития внутреннего производства фармацевтической продукции.

Акцентирует внимание на роли государственного управления в решении обозначенных проблем. Описываются возможности для более активного взаимодействия с фармацевтическими компаниями, регуляторами и другими участниками рынка. Особое внимание уделяется роли государственных учреждений в формировании и реализации политики в области здравоохранения и фармацевтики.

Ключевые слова: лекарственные средства, поставки, государственное управление, логистика, медикаменты, фармацевтическая продукция, контроль, государственное политика в области здравоохранения, фармацевтики.

Abstract: This article touches upon the problems and offers solutions related to the supply of medicines to the Kyrgyz Republic in modern conditions. The first section discusses the existing problems in this area, including the shortage of necessary medicines, high prices, as well as issues of quality and accessibility. In addition, the article reveals possible ways to solve these problems, and suggests measures such as improving logistics efficiency, increasing the volume of public procurement of medicines, improving quality control, as well as creating conditions for the development of domestic pharmaceutical production.

Focuses on the role of public administration in solving the identified problems. Opportunities for more active interaction with pharmaceutical companies, regulators and other market participants are described. Special attention is paid to the role of state institutions in the formation and implementation of policies in the field of healthcare and pharmaceuticals.

Key words: medicines, supplies, public administration, logistics, medicines, pharmaceutical products, control, public policy in the field of healthcare, pharmaceuticals.

Указанная тема каждым днем приобретает все больше актуальности, так как проблемы и пути решения поставок лекарственных средств в Кыргызскую Республику с использованием институтов государственного управления основывается на нескольких ключевых аспектах:

Обеспечение доступа к медицинской помощи: Доступность качественных лекарственных средств является основополагающим элементом общественного здоровья и обеспечения качественного медицинского обслуживания населения. Особенно это важно для стран с низким и средним уровнем дохода, таких как Кыргызская Республика.

Распределение ресурсов и социальная справедливость: Доступ к лекарственным средствам может быть неравномерным, в особенности в отдаленных и малонаселенных регионах. Это создает серьезные проблемы с точки зрения социальной справедливости и может способствовать углублению социально-экономического неравенства.

Нормативно-правовая база: Разработка и реализация политики в области обеспечения лекарственными средствами требует нормативно-правовой базы, которая бы обеспечивала государственный контроль и регулирование этого процесса.

Повышение эффективности системы здравоохранения: Оптимизация системы поставок лекарственных средств может привести к существенному улучшению эффективности и качества оказания медицинской помощи.

Интернациональные обязательства: Кыргызская Республика, как член международного сообщества, обязана соблюдать международные стандарты и обязательства, включая обеспечение доступа к качественным лекарственным средствам.

Современные условия, включая глобализацию, изменения в климате, развитие технологий и проблемы с общественным здоровьем, такие как пандемия COVID-19, делают эту тему особенно актуальной. Использование институтов государственного управления в этом контексте позволяет преодолеть препятствия и выработать эффективные стратегии для решения вышеупомянутых проблем.

В связи с этим Кыргызской Республике в было принято 30 марта 2023 года за № 176, постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики «О создании государственного предприятия "Кыргызфармация" при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики».[1]

Этим же постановлением утвержден Устав предприятия.

Согласно Уставу, основной задачей предприятия является обеспечение государственных лечебных учреждений, а в последующем и населения лекарственными средствами и медицинскими изделиями (далее - лекарственные средства) по наиболее экономически эффективной цене.

Т.е. закупка для организаций здравоохранения лекарственных средств и медицинских изделий по наиболее оптимальным ценам.

Это означает, что в стране меняется система закупок лекарственных средств и медицинских изделий, для государственных организаций здравоохранения.

Чтобы понять суть происходящего, необходимо обратить внимание на недавнее прошлое, а где то в настоящем, когда лекарственные средства и медицинские изделия приобретаются организациями здравоохранения (а их около 250 больниц различного уровня), самостоятельно, путем проведения конкурсных торгов или как это называется в народе, тендеров.

Т.е. мы на своей площадке объявляли тендера на нужные нам лекарства и ждали предложения от поставщиков.

Тут необходимо понимать, что Кыргызская Республика с населением около 6 млн. человек, для производителей лекарственных средств Мирового уровня, является не рентабельной или не привлекательной страной, и они не заинтересованы в участии в тендерах, проводимых организациями здравоохранения Кыргызской Республики, которые распределены на разных участках Республики и каждый проводит отдельный тендер. Т.е. объем закупаемых лекарственных средств Республики, к тому же еще и дробится в разрезе каждой больницы.

Для сравнения хочется привести в пример количество населения города Нью Дели, Индия. Для национальной столичной территории Дели, частью которой является и Нью Дели, общий размер населения составляет 14,1 миллиона человек. Или население Иранского города Тегеран. Населения Тегерана с пригородами (Большой Тегеран) превышает 13 млн человек. Необходимо понимать, что речь идет о городе, а не стране. [2]

При таких обстоятельствах дела, ожидать, что заводы производители будут подавать на наши порталы заявки, для принятия участия в тендерах, которые проводят организации здравоохранения, не приходится.

В итоге, звено между заводами производителями и организациями здравоохранения, восполнялась частными фармацевтическими компаниями, которые принимали участие в

тендерах. В этом смысле, замысел был правильный. Ожидалось, что частные компании, путем конкуренции, в целях выигрыша конкурса, должны были давать самые низкие цены, на самые качественные препараты.

Однако, на практике, механизм тендеров, в сопровождении коррупционных рисков, приобрел совсем другой вид. За многолетний период, сложилась ситуация, когда на рынке с помощью закупающей стороны, путем внесения в квалификационные требования, норм, подходящих под определенные заводы и фирмы, выигрывать стали одни и те же производители и их местные дистрибьютеры.

Это привело к тому, что из рынка начали уходить производители из других стран. Тем самым, рынок стал монополизироваться одними и теми же производителями.

Монопольное положение не могло не отразиться на ценах товаров медицинского значения.

Пользуясь тем, что на рынке больше нет конкуренции по определенным видам востребованных лекарств, цены на указанные лекарства начали расти из тендера к тендеру. Поскольку растет цена, на оптовую часть лекарственного рынка, это не могло не отразиться на розничной части. Наблюдался рост цен и на розничном рынке.

В целях решения вопроса с растущими ценами на лекарственные средства и медикаменты, государством принимались попытки, по уменьшению цен на лекарства. Так было издано постановление Правительства Кыргызской Республики от 24 января 2013 года № 31 «Об утверждении Перечня лекарственных средств и изделий медицинского назначения, освобожденных от уплаты НДС при поставке и импорте на территорию Кыргызской Республики». Постановлением утверждался Перечень лекарственных средств и изделий медицинского назначения из 161 позиции, освобожденных от уплаты НДС при поставке и импорте на территорию Кыргызской Республики. Как показала практика, эта попытка повлиять на цены, не сильно отразилась на ценах лекарственных средств. Рынок продолжал диктовать свои условия. Последнее постановление в этой части было от 28 января 2022 года № 29 «Об утверждении Перечня лекарственных средств и изделий медицинского назначения, освобожденных от уплаты НДС при поставке и импорте на территорию Кыргызской Республики». Этим постановлением также утверждается перечень, но уже из 178 позиции. Т.е. Перечень лекарственных средств, освобожденных от уплаты НДС растет. [3]

Кроме этого, государством принималась попытка по регулированию цен на лекарства. Так постановлением Правительства Кыргызской Республики, от 29 октября 2019 года № 579 «Об утверждении Временных правил регулирования цен на лекарственные средства в Кыргызской Республике», [4] были утверждены Временные Правила регулирования цен на лекарственные средства в Кыргызской Республике. Правила были Временными, поскольку проект носил пилотный характер. Постановлением, Министерству здравоохранения Кыргызской Республики, в срок до 31 марта 2023 года, поручалось провести на территории Кыргызской Республики пилотный проект по апробации механизма регулирования цен на лекарственные средства, включенные в справочник лекарственных средств, возмещаемых по Дополнительной программе обязательного медицинского страхования и Программе государственных гарантий по обеспечению граждан медико-санитарной помощью, а также на зарегистрированные лекарственные средства, включенные в перечень лекарственных средств, необходимых для лечения коронавирусной инфекции (COVID-19), утверждаемый Министерством здравоохранения Кыргызской Республики.

Постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики, от 31 мая 2023 года № 292 «Об утверждении правил регулирования цен на лекарственные средства в Кыргызской Республике», [5] были утверждены новые Правила регулирования цен на лекарственные средства в Кыргызской Республике. Т.е. результатом пилотного проекта, стало принятие новых Правил регулирования цен на лекарственные средства. При этом, эти правила распространяются на Национальный перечень жизненно важных лекарственных средств, утверждаемый Кабинетом Министров Кыргызской Республики, по наименованиям, преду-

смотренным в Перечне, включая все разрешенные к применению на территории Кыргызской Республики дозировки и фасовки. Поскольку решение было принято только 31 мая 2023 года, остается ждать, как это решение повлияет на рынок лекарственных средств. Но уже видно, что данные Правила будут применимы только в отношении определенного Перечня лекарственных средств.

Еще одной попыткой повлиять на оптовые цены лекарств, было централизовать покупки наиболее необходимых лекарственных средств и медицинских изделий, через Министерство здравоохранения Кыргызской Республики, в централизованном порядке. Однако, Министерство, также, как и организации здравоохранения, было обязано в соответствии с национальным законодательством, покупки осуществлять через тендерную систему. Т.е. министерство, по сути, приняло на себя работу, организации здравоохранения. Такой подход не мог существенно повлиять на цены, поскольку на тендерных процессах оставались те же игроки и те же правила. К тому же, Министерство не могло охватить всю потребность организаций здравоохранения. Не мог охватить потребность и Фонд обязательного медицинского страхования при Министерстве здравоохранения, так как фонд является исполнительным органом, реализующим государственную политику в области базового государственного и обязательного медицинского страхования граждан. Т.е. средства Фонду направляются в организации здравоохранения, для оказания ими медицинских услуг, в том числе в части обеспечения лекарственными средствами. Система покупки и снабжения организации здравоохранения лекарствами, не предусмотрено законодательством.

Таким образом, мы имеем, ситуацию, когда государство пытается повлиять на рынок лекарственных средств, путем регулирования цен через Департамент лекарственных средств и медицинских изделий, путем проведения централизованных закупок, через Министерство здравоохранения Кыргызской Республики, путем освобождения от уплаты НДС, через Кабинет Министров Кыргызской. Но результаты этих мер, не дают должных плодов.

Надо обратить внимание, что в совокупности всех фондов и средств, в сфере здравоохранения, закупки для государственных организаций здравоохранения осуществляются на сумму порядка до 4 млрд. сомов ежегодно (сумма округлена). Внушительная сумма из этих средств, уходит на услуги частных компаний, которые как уже отмечалось выше, в силу монопольного положения, имеют возможность диктовать условия поставки.

Говоря иначе, необходимо было внести прозрачность и порядок в систему затрат этих 4 млрд сомов. Привести в порядок расходную часть этих средств. Понять, насколько обоснованные цены, на те или иные приобретаемые лекарства. Ведь по неустановленным причинам, эти же лекарства в соседних странах стоят в разы дешевле. Зависимость от частных компаний, также отражается и на системе лекарственной безопасности страны.

По результатам борьбы с Ковид-19, а также из совокупности всего изложенного, стало очевидным, что во всей этой архитектуре не хватало одного важного звена, которое могло бы изменить всю систему поставок лекарственных средств и медицинских изделий в государственные организации здравоохранения страны. На рынке не хватало государственного игрока, который мог бы без привязки национальному законодательству, напрямую изучать возможности заводов производителей и заключать с ними договора поставок. Это означает, что система закупок подлежит кардинальному изменению. Если до этого государство, в лице государственных организаций здравоохранения, сидя у себя в стране, ждало участников тендеров, то теперь Президент Кыргызской Республики потребовал изменить систему тендеров и закупки осуществлять напрямую у заводов производителей.

Т.е. государство, берет систему закупок в свои руки. Для этого, требуется уполномоченный орган, который без привязки к национальному законодательству, будет уполномочено само находить производителей и заключать с ними прямые договора поставок.

Анализ законодательства показывает, что статус государственного органа, учреждения и т.д., вновь привязало бы данный орган к национальному законодательству, том числе в части государственных, муниципальных услуг и государственных закупок. В этой связи,

было решено образовать уполномоченный орган, в качестве государственного предприятия. Поскольку законы о государственных и муниципальных услугах, о государственных закупках не регулирует деятельность государственных предприятий. При этом для государственных предприятий имеется отдельный типовой порядок государственных закупок, который представляется более гибким. Тем не менее, в купе с полномочиями предприятия по заключению прямых договоров, создание уполномоченного органа именно в виде государственного предприятия, представляется наиболее приемлемым решением.

В этой связи, как уже отмечено, 30 марта 2023 года принято постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики «О создании государственного предприятия "Кыргызфармация" при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики».[6]

03-апреля 2023 года состоялась встреча с Президентом Кыргызской Республики, где он дал срок 20 дней для решения организационных вопросов.

Постановление вступило в силу 10 апреля 2023 года, по истечении 10 дней с момента официального опубликования.

10 апреля 2023 года вышло распоряжение о назначении руководителей предприятия.

За 20 дней были решены все организационные вопросы, в том числе, регистрация в органах юстиции, социального фонда, статистики, в налоговых органах. Изготовлена печать, открыт расчетный счет. Фондом по управлению государственным имуществом, утверждены организационная структура и штатная численность ГП «Кыргызфармация». Утверждены внутренние локальные акты предприятия, должностные инструкции специалистов, положения отделов. Отобраны лица, для принятия на работу в ГП «Кыргызфармация». Проработан вопрос по размещению сотрудников предприятия. Предприятие заключило договоры с Республиканским центром иммунопрофилактики, по обеспечено складским помещением. Была получена лицензия на фармацевтическую деятельность. Проработан вопрос логистики лекарственных средств в специальных автомобильных транспортных средствах с температурным режимом.

Для организации деятельности ГП «Кыргызфармация» выделен бюджетный кредит в размере 30 млн сомов только 19 мая 2023 г.

Специальным Приказом Министерства здравоохранения Кыргызской Республики, предприятию на первоначальном этапе были переданы закупки самых востребованных лекарственных средств, которые закупались из фонда высокотехнологичных (дорогостоящих) видов медицинской помощи Министерства здравоохранения Кыргызской Республики, а также из средств централизованных мероприятий. По остальным позициям, организации здравоохранения, продолжают самостоятельно закупать лекарственные средства на 2023 год. С января 2024 года, их нужда также будет покрываться через ГП «Кыргызфармация».

И уже не первых контрактах предприятия, стало очевидно, что решение было принято правильное. Президентом был определен правильный курс реформы. К примеру, при составлении договора с Российским заводом «Фармасинтез» на поставку лекарственных средств Национальному центру фтизиатрии, при покупке 10 позиции лекарственных средств в 2023 году, было потрачено около 32 млн. сом. На покупку указанных 10 позиции, было предусмотрено было порядка 50 млн.сом. Разница составляет порядка 20 млн. сом. Точные цифры не озвучиваются в силу, наличия коммерческой тайны.

По закупке лекарственных препаратов для онкологии и гематологии достигнута договоренность с швейцарским производителем «Хоффманн ля Рош» на сумму около 3 млн долларов США. Сумма тендерных закупок по этим лекарственным препаратам в 2022 году в долларовом эквиваленте составляло около 3,25 млн. долларов США. Сумма экономии составляет около 200 тыс. долларов США. И это только начало работы предприятия.

В заключении хотелось бы отметить необходимость анализировать предложенные стратегии, оценивает их потенциальное влияние на улучшение ситуации с поставками лекарств в Кыргызскую Республику, и предлагается дальнейшие направления исследований

в этой области. Работа ориентирована на специалистов в области государственного управления, здравоохранения, а также широкий круг заинтересованных лиц, стремящихся к улучшению системы здравоохранения в Кыргызской Республике.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ:

1. О создании государственного предприятия "Кыргызфармация" при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики [Электронный ресурс]: постановление Кабинета Министров Кырг. Респ. от 30 марта 2023 года за № 176 // – Режим доступа: <https://www.gov.kg/ru/npa/s/4411> – Загл. с экрана.

2. Население городов Нью-Дели и Тегеран [Электронный ресурс]: Сайт Википедия// - Режим доступа <https://ru.wikipedia.org/wiki/Нью-Дели>, <https://ru.wikipedia.org/wiki/Тегеран> - Загл. с экрана.

3. «Об утверждении Перечня лекарственных средств и изделий медицинского назначения, освобожденных от уплаты НДС при поставке и импорте на территорию Кыргызской Республики» [Электронный ресурс]: постановление Кабинета Министров Кырг. Респ. от 28 января 2022 года за № 296 // – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/158905> – Загл. с экрана.

4. «Об утверждении Временных правил регулирования цен на лекарственные средства в Кыргызской Республике» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Кыргызской Республики от 29 октября 2019 года № 579 - Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/157223> - Загл. с экрана.

5. «Об утверждении правил регулирования цен на лекарственные средства в Кыргызской Республике» [Электронный ресурс]: постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики от 31 мая 2023 года № 292 - Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/160215?cl=ru-ru> - Загл. с экрана.

«О создании государственного предприятия "Кыргызфармация" при Министерстве здравоохранения Кыргызской Республики» [Электронный ресурс]: постановление Кабинета Министров Кырг. Респ. от 30 марта 2023 года за № 176 // – Режим доступа: <https://www.gov.kg/ru/npa/s/4411> – Загл. с экрана.