

УДК 338.46:61

И.А. БОЖКОВ,

доктор медицинских наук, профессор

*Санкт-Петербургский государственный медицинский университет им. И.П. Павлова,
г. Санкт-Петербург, Россия*

Т.А. МОТАЛОВА,

генеральный директор

ЗАО «WERFAU Medical Engineering», г. Санкт-Петербург, Россия

И.М. ПОЙГИНА,

кандидат экономических наук, доцент

*Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет,
г. Санкт-Петербург, Россия*

М.А. СЕВАСТЬЯНОВ,

кандидат медицинских наук, заместитель директора

*АНО «Центр программ и проектов в сфере развития здравоохранения «Кристина»,
г. Санкт-Петербург, Россия*

САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ПРОИЗВОДСТВА И РЕАЛИЗАЦИИ ТЕХНИЧЕСКИХ СРЕДСТВ РЕАБИЛИТАЦИИ: ВОЗМОЖНОСТЬ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В статье рассмотрены актуальные проблемы в сфере отношений, связанных с обращением технических средств реабилитации, выявлены системные недостатки регулирования данного сегмента рынка, предложены меры по их устранению.

Ключевые слова: саморегулируемые организации; экономика социальной сферы; социальные блага и услуги; технические средства реабилитации.

В «Концепции совершенствования государственной системы медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов», размещенной на официальном сайте Министерства труда и социального развития [1] представлены показатели, характеризующие рост численности инвалидов в Российской Федерации: «Если в 1992 г. в России было 3,98 млн инвалидов, то сегодня их численность составляет 13,1 млн человек. Ежегодно в учреждениях медико-социальной экспертизы освидетельствуется более 4 млн человек, из них впервые признаются инвалидами около 1 млн человек, повторно – 2,5 млн граждан». В Российской Федерации реабилитацию инвалидов рассматривают как систему и процесс полного или частичного восстановления способностей инвалидов к бытовой, общественной и профессиональной деятельности. Реализация основных направлений реабилитации инвалидов предусма-

тривает использование инвалидами технических средств реабилитации¹.

Необходимость обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации обусловлена наличием ограничений жизнедеятельности, сформировавшихся в результате структурных и функциональных нарушений, вызванных патологией различных органов и систем организма. Существенный рост числа инвалидов является одним из факторов, определяющих необходимость реорганизации сферы обеспечения техническими средствами реабилитации (далее – ТСР), так как эта группа населения формирует значительный спрос на них в Российской Федерации. В резуль-

¹ Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 24.11.1995 № 181-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4563.

тате количество предоставленных инвалидам технических средств реабилитации ежегодно растет. Так, количество выданных в 2011 г. изделий, по данным Росстата, на 56% превысило количество выданных в 2010 г. [2].

В настоящее время в сфере обеспечения техническими средствами реабилитации действуют 74 федеральных государственных унитарных предприятия (72 протезно-ортопедических предприятия, 2 фабрики ортопедической обуви), реабилитационные центры для лиц с заболеваниями опорно-двигательного аппарата, а также частные коммерческие и некоммерческие организации, занимающиеся как производством, так и реализацией технических средств реабилитации. Участниками рынка являются не только отечественные, но и зарубежные предприятия.

Государственное регулирование рынка в последние годы существенно ослабло, отменено лицензирование деятельности по изготовлению протезов и ортезов, на смену обязательной регистрации изделий пришло декларирование соответствия. К характерным особенностям сферы обращения технических средств реабилитации можно отнести высокую долю государственных закупок изделий для последующего предоставления их инвалидам. Закупка изделий осуществляется на конкурсной основе в рамках, установленных Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 20.07.2012) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – закон 94-ФЗ). При этом большинство изделий входит в так называемый «аукционный перечень», утвержденный правительством Российской Федерации, в котором перечислены товары (работы, услуги), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется только путем проведения аукциона². При проведении аукционов не допускается включать в требования к производителю товара, к участнику размещения заказа (в том числе требования к квалификации

участника размещения заказа, включая наличие у участника размещения заказа опыта работы), а также требования к его деловой репутации, требования о наличии у участника размещения заказа производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, необходимых для производства продукции, являющейся предметом контракта (ч. 2.1 ст. 22, ч. 2.1 ст. 34 Закона № 94-ФЗ). В главе 3 «Размещение заказа путем проведения аукциона» закона № 94-ФЗ приведен исчерпывающий перечень требований к содержанию извещения о проведении аукциона, документации об аукционе, заявки на участие в аукционе, но нигде прямо не указано на наличие в перечисленных документах наименований поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг. Точно выполняя данные требования, заказчику довольно трудно «описать» необходимый ему «товар» и, следовательно, отклонить участника размещения заказа, который, исходя из буквальной трактовки Закона № 94-ФЗ, вправе не указывать в своей заявке не только фирменное наименование (бренд и/или товарный знак), но и обычное наименование товара, указав только его качественные, технические и функциональные характеристики [3]. В этом случае основным критерием отбора победителя становится снижение цены изделия.

Таким образом, в большинстве случаев размещения государственного заказа на предоставление инвалидам ТСР заказчик не может быть уверен в заключении контракта с квалифицированным поставщиком качественных изделий.

Все это, по мнению авторов, приводит к появлению на рынке изделий низкого качества, не отвечающих предъявляемым требованиям не только к реабилитационному эффекту, но даже к их безопасности. Мониторинг ситуации с обеспечением инвалидов техническими средствами реабилитации, проведенный Всероссийским обществом инвалидов [4], указывает на устойчивую тенденцию нарастания претензий, к качеству предоставляемых изделий.

При этом потребитель услуги, выбирая технические средства реабилитации, в силу объективных причин не может оценить их качество с профессиональной (медицинской, реабилитационной) точки зрения, а обращает внимание в первую очередь на дизайн и комфорт. Например,

² Перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона, утв. распоряжением Правительства РФ от 27 февраля 2008 г. № 236-р // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 9. – Ст. 884.

ортопедическая обувь в силу дефектов стопы может и не быть красивой и удобной в общепринятом понимании, но при этом способна не допустить осложнений).

Действия государства по отмене лицензирования в сфере производства технических средств реабилитации являются одним из проявлений административной реформы, предполагающей ограничение вмешательства в экономическую деятельность участников рынка и снижение административных барьеров. В тоже время, учитывая особую социальную значимость нормального функционирования рынка предоставления технических средств реабилитации, необходимо введение дополнительных механизмов его регулирования.

В качестве альтернативы лицензированию в российском законодательстве применяется модель обязательного саморегулирования [5]. В настоящее время обязательное членство в саморегулируемых организациях предусмотрено для осуществления профессиональной деятельности:

- арбитражных управляющих;
- оценщиков;
- аудиторов и аудиторских организаций;
- кредитных кооперативов;
- энергетических обследований;
- теплоснабжения;
- ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов;
- строительных, проектных и изыскательских организаций, организаций, осуществляющих энергетическое обследование.

Основные задачи саморегулирования и лицензирования сходны и выражаются в установлении условий, препятствующих доступу на товарный рынок недобросовестных субъектов. Передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям предусмотрена также п. 18 ст. 7 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 29.12.2012) «О противодействии коррупции»³.

³ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 29.12.2012) // Собрание законодательства РФ. – 29.12.2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

При этом государство перекладывает на саморегулируемые организации часть своих публично-правовых функций. В соответствии с Федеральным законом от 01 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»⁴ под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской и профессиональной деятельности и содержанием которой является разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил. Переход профессиональной деятельности по обеспечению инвалидов техническими средствами реабилитации на саморегулирование позволит государству отказаться от части своих надзорных функций в части контроля за самой деятельностью, при этом государство сохраняет за собой функции по контролю за результатами деятельности, взаимодействуя не со всеми субъектами профессиональной деятельности, а только с их объединенными структурами.

Создание саморегулируемой организации в области производства и реализации технических средств реабилитации позволит разработать единые стандарты и правила работы в отрасли, обязательные для исполнения всеми членами саморегулируемой организации. Также саморегулируемая организация может устанавливать дополнительные требования к профессиональной и предпринимательской деятельности объединяемых субъектов, в частности правила ведения управленческого учета и ценообразования.

В соответствии с ч. 1 ст. 9 Закона «О саморегулируемых организациях» контроль за исполнением правил и стандартов своими членами осуществляет собственно саморегулируемая организация. При несоблюдении установленных стандартов к нарушителю могут быть применены различные меры дисциплинарного воздействия вплоть до исключения из организации.

Дополнительным плюсом саморегулирования, в отличие от лицензирования, является обеспечение саморегулируемой организацией

⁴ О саморегулируемых организациях: Федеральный закон от 01 декабря 2007 г. № 315-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 03.12.2007. – № 49. – Ст. 6076.

дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями или иными лицами.

Принимая решение о создании саморегулируемой организации в сфере обеспечения инвалидов ТСП, необходимо учитывать следующее.

Во-первых, чтобы решить вопрос о повышении степени организованности рынка, качества и доступности предоставляемых технических средств реабилитации, необходимо распространение механизма саморегулирования не только на производство, но и на реализацию технических средств реабилитации.

Во-вторых, вступление в саморегулируемую организацию по действующему законодательству может иметь как добровольный характер (например, сфера рекламы, деятельность негосударственных пенсионных фондов), так и обязательный (например, строительство). Обязательное участие предполагает, что присутствие на рынке и возможность участия в обеспечении ТСП возможно, если организация является членом саморегулируемой организации, получившей так называемый допуск к осуществлению данного вида деятельности. Реализация данного положения повлечет необходимость внесения изменений в соответствующие нормативно-правовые акты. Кроме этого, для исключения коррупционных механизмов требуется создание не менее двух организаций в данной сфере.

Ключевая роль в решении вопроса качества изделий на рынке принадлежит процедуре вступления организации в саморегулируемую организацию и, соответственно, в требованиях, предъявляемых к ее участникам.

Некоммерческая организация вправе приобрести статус саморегулируемой организации в сфере производства и/или реализации ТСП при условии ее соответствия следующим требованиям:

1) объединение в составе некоммерческой организации в качестве ее членов не менее ста юридических лиц, являющихся производителями или организациями, занимающимися реализацией ТСП и (или) индивидуальных предпринимателей;

2) обеспечение некоммерческой организацией дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями посредством наличия:

а) компенсационного фонда, сформированного в установленном размере на одного члена некоммерческой организации или, если такой организацией установлено требование к страхованию ее членами гражданской ответственности, которая может наступить в случае причинения вреда вследствие недостатков работ, услуг в сфере обеспечения ТСП, в установленном размере на одного члена некоммерческой организации;

б) системы личного и (или) коллективного страхования ответственности.

Приобретение некоммерческими организациями статуса саморегулируемых организаций в сфере производства и реализации ТСП допускается, если некоммерческие организации объединяют лиц, осуществляющих следующие виды деятельности в сфере обеспечения населения:

1) производство ТСП;

2) реализация ТСП;

Саморегулируемая организация в сфере производства и реализации ТСП обязана разработать и утвердить:

1) требования к выдаче свидетельств о допуске к работам – документ, устанавливающий условия выдачи саморегулируемой организацией в сфере производства и реализации ТСП, свидетельств о допуске к работам по обеспечению населения техническими средствами реабилитации;

2) правила контроля в области саморегулирования – документ, устанавливающий правила контроля за соблюдением членами саморегулируемой организации в сфере производства и реализации ТСП требований к выдаче свидетельств о допуске, требований стандартов саморегулируемых организаций и правил саморегулирования;

3) документ, устанавливающий систему мер дисциплинарного воздействия за несоблюдение членами саморегулируемой организации в сфере производства и реализации технических средств реабилитации требований к выдаче свидетельств о допуске, правил контроля в области саморегулирования, требований технических регламентов, требований стандартов саморегулируемых организаций и правил саморегулирования.

Целесообразно при создании саморегулируемой организации в сфере производства и реализации ТСП обеспечить функционирование следующих комиссий:

– контрольная комиссия – специализированный орган, осуществляющий контроль над соблюдением членами организации стандартов и правил, требований положения о членстве, и действующий на основании соответствующего положения;

– дисциплинарная комиссия – специализированный орган по рассмотрению дел о применении в отношении членов организации мер дисциплинарного воздействия, действующий на основании соответствующего положения;

– медико-техническая комиссия – специальный орган по контролю качества, эффективности и безопасности технических средств реабилитации и утверждению их образцов-эталонов.

Саморегулируемая организация в сфере производства и реализации технических средств реабилитации обязана разработать и утвердить требования к выдаче свидетельств о допуске к осуществлению определенных вида или видов деятельности в сфере производства и реализации технических средств реабилитации (далее – свидетельства о допуске). Требования к выдаче свидетельств о допуске должны быть определены в отношении каждого вида деятельности в сфере производства и реализации технических средств реабилитации.

Создание саморегулируемой организации в сфере производства и реализации технических средств реабилитации позволит решить целый ряд проблем:

– повысить качество и устранить с рынка недобросовестных производителей за счет разработки и внедрения системы стандартизации продукции и регламентов деятельности предприятий в сфере производства и реализации технических средств реабилитации и контроля за их исполнением;

– создать барьер входа на рынок производителей и поставщиков, не имеющих достаточного оснащения и имеющих низкую квалификацию работников. Именно такие производители представляют угрозу для здоровья населения, так как предлагают изделия, не дающие должного реабилитационного эффекта. Функции саморегулируемой организации включают в себя разработку критериев входа на рынок, проверку соответствия данным критериям претендентов на вступление в организацию, а также методическую поддержку участников в повышении уровня технического оснащения и уровня

профессионализма кадрового состава с учетом передового отечественного и зарубежного опыта.

Организация-производитель и/или поставщик технических средств реабилитации при вступлении в саморегулируемую организацию могут получить допуск, в зависимости от соответствия ряду критериев, к конкретному виду деятельности. Разработкой критериев занимается собственно саморегулируемая организация, она же проверяет соответствие им на стадии приема новых членов. Члены саморегулируемой организации получают целый ряд преимуществ, заключающихся в возможности:

– вносить предложения по совершенствованию законодательства и нормативной базы программ по вопросам, связанным с обеспечением технических средств реабилитации;

– участвовать в разработке документов, определяющих основные направления деятельности саморегулируемой организации;

– участвовать на льготных условиях в мероприятиях, проводимых саморегулируемой организацией, в частности, в конференциях, семинарах и т.д.;

– непосредственно обращаться в саморегулируемую организацию за содействием и помощью в целях защиты профессиональных интересов в рамках уставной деятельности организации;

– пользоваться консультационными, информационными и иными услугами саморегулируемой организации на льготной основе;

– вносить замечания и предложения по улучшению работы саморегулируемой организации и ее органов;

– пользоваться всесторонней поддержкой саморегулируемой организации при рассмотрении вопросов, затрагивающих интересы ее членов в органах государственной власти и управления;

– пользоваться организационно-методической помощью в подготовке и переподготовке сотрудников организаций – членов саморегулируемой организации;

– повысить имидж организации.

Объединяя в своем составе юридических и физических лиц, участвующих в обеспечении техническими средствами реабилитации, а также общественные организации инвалидов, саморегулируемая организация будет нацелена на повышение качества и доступности ТСП на основе

принятия стандартов и правил профессиональной деятельности своих членов.

Создание саморегулируемой организации позволит повысить степень организованности рынка ТСП за счет реализации таких функций, как разработка методологии и методического обеспечения деятельности; проведение работ, направленных на координацию взаимодействия между всеми заинтересованными субъектами хозяйственной деятельности в данной сфере.

Таким образом, создание саморегулируемой организации позволит осуществлять профессиональное управление сферой обеспечения техническими средствами реабилитации, а именно:

– регулирование не только процесса изготовления технических средств реабилитации, но и процессов, связанных с обращением данных изделий на рынке;

– проведение мониторинга и анализа нужды в технических средствах реабилитации, уровня цен на них, классификации, номенклатурного ряда и т.п. и предоставление данной информации профильному министерству и государственному органу, уполномоченному законодательством Российской Федерации на обеспечение техническими средствами реабилитации;

– организацию взаимодействия участников рынка;

– контроль соответствия разрабатываемым стандартам;

– постоянное повышение квалификации и технологического уровня участников саморегулируемой организации.

Внедрение института саморегулирования в сфере обращения технических средств реабилитации является наиболее адекватной мерой, направленной на замещение механизмов государственного регулирования в виде лицензирования и регистрации.

Список литературы

1. URL: www.rosmintrud.ru
2. URL: www.gks.ru
3. Кикавец В.В. Закон против государственного заказчика? // Современное право. – 2009. – № 1.
4. Анализ результатов мониторинга ситуации с обеспечением инвалидов техническими средствами реабилитации, жильем (нуждающихся в улучшении жилищных условий) и предоставлением льгот по оплате жилья и коммунальных услуг. – URL: <http://www.voi.ru/monitoring/monitoring/2008.html> (дата обращения 20.11.2012)
5. Коржова Е. Саморегулируемые организации // Административное право. – 2010. – № 2. – С. 1.

В редакцию материал поступил 07.02.13

Информация об авторах

Божков Игорь Александрович, доктор медицинских наук, профессор кафедры общей врачебной практики, Санкт-Петербургский государственный медицинский университет им. И.П. Павлова

Адрес: 197022, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Льва Толстого, 6-8, тел.: (812) 234-16-46

E-mail: bozhkovsxxi@rambler.ru

Моталова Татьяна Александровна, генеральный директор, ЗАО «WERFAU Medical Engineering»

Адрес: 199178, Россия, г. Санкт-Петербург, 7 линия В.О., 76, оф. 418

E-mail: svm@werfau.ru

Пойгина Ирина Михайловна, кандидат экономических наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет

Адрес: 191002, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Марата, 27, тел.: (812) 602-23-23

E-mail: irina4330@gmail.com

Севастьянов Михаил Александрович, кандидат медицинских наук, заместитель директора, АНО «Центр программ и проектов в сфере развития здравоохранения «Кристина»

Адрес: 194356, Россия, г. Санкт-Петербург, тел.: (812)244-30-25

E-mail: anokristina@gmail.com

I.A. BOZHKOV,

doctor of medicine, professor

Saint Petersburg state medical university named after I.P. Pavlov, Saint Petersburg, Russia

T.A. MOTALOVA,

director general

«WERFAU Medical Engineering» Close Corporation, Saint Petersburg, Russia

I.M. POIGINA,

PhD (Economics), associate professor

Saint Petersburg state university for engineering and economics, Saint Petersburg, Russia

M.A. SEVASTYANOV,

PhD (Medicine), deputy director

Centre for programs and projects in the sphere of health care development "Kristina", Saint Petersburg, Russia

SELF-REGULATION IN THE SPHERE OF PRODUCTION AND MARKETING OF REHABILITATION MEANS: OPPORTUNITIES AND PROSPECTS

The article views the topical issues in the sphere of relations connected with circulation of technical means of rehabilitation, reveals the systemic drawbacks of this market segment regulation, and proposes measures for its elimination.

Key words: self-regulated organizations; economy of social sphere; social benefits and services; technical means of rehabilitation.

References

1. www.rosmintrud.ru
2. www.gks.ru
3. Kikavets V.V. Zakon protiv gosudarstvennogo zakazchika? (The law against the state customer?), *Sovremennoe pravo*, 2009, No. 1, pp. 47–50.
4. *Analiz rezul'tatov monitoringa situatsii s obespecheniem invalidov tekhnicheskimi sredstvami reabilitatsii, zhil'em (nuzhdayushchikhsya v uluchshenii zhilishchnykh uslovii) i predostavleniem l'got po oplate zhil'ya i kommunal'nykh uslug* (Analysis of monitoring results of providing invalids with technical means of rehabilitation, dwelling (for the needy in dwelling) and bonuses for dwelling and communal services payment), available at: <http://www.voi.ru/monitoring/monitoring/2008.html> (data obrashcheniya: 20.11.2012)
5. Korzhova E. Samoreguliruemye organizatsii (Self-regulated organizations), *Administrativnoe pravo*, 2010, No. 2, p. 1.

Information about the authors

Bozhkov Igor Aleksandrovich, doctor of medicine, professor of the chair of general medical practice, Saint Petersburg state medical university named after I.P. Pavlov

Address: 6-8 Leo Tolstoy str., 197022, Saint Petersburg, Russia, tel.: (812) 234-16-46

E-mail: bozhkovsxxi@rambler.ru

Motalova Tatyana Aleksandrovna, director general, «WERFAU Medical Engineering» Close Corporation

Address: 76 7th Liniya B.O., office 418 199178, Saint Petersburg, Russia

E-mail: svm@werfau.ru

Poigina Irina Mikhailovna, PhD (Economics), associate professor, Saint Petersburg state university for engineering and economics

Address: 27 Marata str., 191002, Saint Petersburg, Russia, tel.: (812) 602-23-23

E-mail: irina4330@gmail.com

Sevastyanov Mikhail Aleksandrovich, PhD (Medicine), deputy director, Centre for programs and projects in the sphere of health care development "Kristina"

Address: 194356, Saint Petersburg, Russia, tel.: (812)244-30-25

E-mail: anokristina@gmail.com