Игнатъев В. Г.¹, Затравкин С. Н.^{1,2}

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ «СТАРОГО» ФАРМБИЗНЕСА (2008—2011).
СООБЩЕНИЕ 2. ФАРМБУДУЩНОСТЬ И БИОБЕЗОПАСНОСТЬ**

¹ФГБНУ «Национальный научно-исследовательский институт общественного здоровья имени Н. А. Семашко» Минобрнауки России, 105064, г. Москва;

²ГБУ «Научно-исследовательский институт организации здравоохранения и медицинского менеджмента Департамента здравоохранения города Москвы», 115088, Москва, Россия

Данный цикл статей посвящен анализу политики безопасности в области лекарственного обеспечения Российской Федерации. Второе сообщение сосредоточено на истории разработки стратегии и выбора тактик модернизации фармацевтической отрасли, спектре интересов создателей концепции и противоречий между подходами. На основе журнальных публикаций и устных интервью авторы статьи проследили процесс создания регулятивного соглашения между политической властью и профессиональными группами по разделению полномочий и делегированию управления после признания фармрынка объектом государственной безопасности.

Ключевые слова: история фармации; фармацевтический рынок; постсоветская Россия

Для цитирования: Игнатъев В. Г., Затравкин С. Н. Государственная модернизация «старого» фармбизнеса (2008—2011). Сообщение 2. Фармбудущность и биобезопасность. Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. 2023;31(спецвыпуск 1):717—724. DOI: <http://dx.doi.org/10.32687/0869-866X-2023-31-s1-717-724>

Для корреспонденции: Затравкин Сергей Наркизович; e-mail: zatravkine@mail.ru

Ignatiev V. G.¹, Zatravkin S. N.^{1,2}

**GOVERNMENT MODERNISATION OF THE 'OLD' PHARMACEUTICAL BUSINESS (2008—2011).
REPORT 2. PHARMACEUTICAL FUTURE AND BIOSAFETY**

¹N. A. Semashko National Research Institute of Public Health, 105064, Moscow, Russia;

²Research Institute of Health Care Organization and Medical Management of the Moscow Health Care Department, 115088, Moscow, Russia

This series of articles is devoted to an analysis of the drug safety policy of the Russian Federation. The second communication focuses on the history of strategy development and choice of tactics for pharmaceutical industry modernisation, the spectrum of interests of the concept-makers and the contradictions between the approaches. Based on journal publications and oral interviews, the authors traced the process of creating a regulatory agreement between political authorities and professional groups on power sharing and management delegation after the recognition of the pharmaceutical market as an object of state security

Keywords: history of pharmacy; pharmaceutical market; Post-Soviet Russia

For citation: Ignatiev V. G., Zatravkin S. N. Government modernisation of the 'old' pharmaceutical business (2008—2011). Report 2. Pharmaceutical future and biosafety. *Problemi socialnoi gigieni, zdravookhraneniya i istorii meditsini*. 2023;31(Special Issue 1):717—724 (In Russ.). DOI: <http://dx.doi.org/10.32687/0869-866X-2023-31-s1-717-724>

For correspondence: Sergey N. Zatravkin; e-mail: zatravkine@mail.ru

Source of funding. This study was not supported by any external sources of funding.

Conflict of interest. The authors declare no apparent or potential conflicts of interest related to the publication of this article.

Received 27.02.2023

Accepted 28.04.2023

В осмыслении и интерпретации государственной политики, формальных и неформальных соглашений между правительством и фармбизнесом 2000—2010-х гг. нам помогла разработанная экономическими историками, и прежде всего нобелевским лауреатом Р. Н. Coase концепция неоинституционализма (или «новой институциональной теории») [1]. Как и в традиционной институциональной истории, предметами изучения в ней служат структуры производства. Однако Р. Н. Coase и его сторонники изучали их не как идеальный механизм, реализующий футуристические проекты создателей, а с точки зрения несовершенства и технологических проблем, которые изменили первоначальные замыслы. Исследователи выявляли причины этих сбоев и их последствия. Такая установка неоинституционалистов побудила предложить целый ряд новых понятий: «транзакционные издержки», «контрактные от-

ношения», «ограниченная информированность» и «слабая компетентность». С их помощью мы описываем процесс заключения контрактов между бизнесом и государством, а также объясняем проблемы в их реализации.

Судя по эмпирическому материалу, с которым мы имели дело, для создания истории российской фармы важно изучение поведенческих предпосылок. Имеются в виду соображения и мотивы, при которых участники действуют иначе, чем предполагали и предсказывали инициаторы соглашений или логика исследователей [2]. Не менее важно изучение оппортунистического поведения отдельных участников или групп в ходе реализации соглашений. И так же, как для О. Е. Williamson [3], нам интересны регуляторные механизмы, которыми направлялось движение участников контрактных отношений, разрешались возникающие между ними

споры, происходила адаптация к неожиданным изменениям.

Сами институты сторонники данной концепции трактуют довольно широко. Это не только государство, правительство, фирмы, компании и ассоциации, но и созданные ими традиции, обычаи, правовые нормы, т. е. «правила игры» и внутренние ограничения. В случае российской фармы этот подход более продуктивен, чем описание формальных институтов. Все интервьюеры говорили нам о важности для жизни фармы неписанных правил, интуитивного знания и понимания реальных репутаций и иерархий. Так же, как теоретики неоинституционализма, мы исходим из того, что изучаемые нами институции действовали не в вакууме, что право суждения никогда полностью не было определено и защищено, что сформулированные суждения приносили не только победы, но и потери, что участники контрактов (договоров) были временами склонны к их нарушению.

И, наконец, неоинституционализм провозглашает принцип «методологического индивидуализма», т. е. призывает исследовать институции через поведение их членов. Для сторонников этой теории институты — это только оболочка для суммы агентов (представителей или сотрудников). Мы тоже признаем реально действующими участниками соглашений государства и фармбизнеса не столько органы, министерства, ассоциации и компании, сколько отдельных лиц, действующих от их имени. Соответственно, позиции институтов (в данном случае — государства и фармбизнеса) мы объясняем с точки зрения индивидуального поведения и интересов их участников.

Сценирование

Стабилизация экономической ситуации в России 2000-х гг. и укрепление вертикали власти изменили темпоральное воображение политических и финансовых элит, переключили их внимание с сиюминутных проблем на перспективы большого будущего. В структурах правительства и бизнеса появились специальные институции, занимающиеся политическим и экономическим прогнозированием, а само правительство занялось разработкой стратегий. Они создавались на 5, 8 и даже 20 лет. Именно в этой деятельности теперь виделась основная задача верховной власти — определять пути и направления долгосрочного развития экономики, рынков, нации, образования.

«Примерно с 2000 года был такой взрыв создания фабрик мысли внутри России, — рассказывали в 2008 г. участники радиопередачи «Активное представление будущего». — Это и Центр стратегических исследований, и Центр стратегических разработок, и ЦСР «Северо-запад»¹. Цель всех возникающих институций была одна — использовать предсказуемое будущее как ресурс для организации на-

стоящего. И поскольку для новой рациональности потребовались аналитические данные, информация и сведения, в это время начался бум интереса к статистике, делопроизводству (множились формуляры, копии, цифровая отчетность дублировалась бумажной) и его архивированию. Все эти зеркала использовались для обоснования и формулирования долгосрочных амбиций. В этих обсуждениях и процессах фарма стала рассматриваться политиками наряду с экологией в качестве большой долгосрочной макропроблемы, которая не может находиться исключительно в зоне ответственности частного бизнеса. Это дало второе (после концепции лекарственной безопасности) основание для государственной модернизации фармрынка.

О том, как конкретные участники подготовки стратегии «Фарма-2020» представляли себе состояние отечественного фармацевтического рынка, и какие у них были идеи по его обновлению, свидетельствуют материалы круглого стола, прошедшего в марте 2008 г. в Министерстве промышленности и энергетики [4]. На нем обсуждались 4 сценария фармацевтического будущего России. Первый предполагал воспроизведение успеха отечественного автомобилестроения. В кулуарах министерства этот футуристический проект называли «автомобильным». Его протагонистом был Г. Э. Афанасьев. Он и его сторонники предлагали привлечь в Россию крупнейшие иностранные компании (Big Pharma) и спустя время способствовать тому, чтобы они локализовали здесь свои предприятия. Предполагалось, что этот путь быстро обеспечит страну и государство инновационными препаратами новых поколений.

Второй обсуждавшийся сценарий предлагал делать ставку на долгосрочное развитие отечественной науки и производства: на разработку оригинальных инновационных препаратов с их последующим патентованием и продажей зарубежным производителям для продвижения на мировом рынке. Считалось, что этот путь более трудоемкий, но и более надежный с точки зрения политической безопасности.

Третий сценарий продвигал С. А. Цыб. Этот проект был комбинированным: он предусматривал строительство внутри страны новых современных, отвечающих требованиям GMP российских фармацевтических заводов и организацию выпуска на них лекарств с недавно закончившимся сроком патентной защиты.

Наконец, четвертый сценарий предполагал учреждение в России крупного государственного холдинга, способного заниматься и разработкой, и продвижением, и производством инновационных российских лекарств. Для 2008 г. идея создания государственного холдинга была уже не новой. Впервые она была высказана и даже частично реализована в начале 2007 г. по инициативе первого вице-премьера Правительства С. Б. Иванова. Он предложил объединить несколько государственных фармацевтических предприятий и научно-исследовательских

¹ Активное представление будущего. 03.10.2008. URL: <http://viperson.ru/articles/aktivnoe-predstavlenie-budushego>

История и социология здравоохранения и медицины

институтов. В их числе были Московский завод «Мосхимфармпрепараты» имени Семашко, Калининградская фармацевтическая фабрика, ПНИИ медицинской промышленности, Всероссийский научный центр по безопасности биологически активных веществ, НИИ витаминов, НИИ биосинтеза белковых веществ, Белгородский НИИ технологий медицинской промышленности, а также 55,5% акций алтайского фармацевтического завода «Восток-Вит». В дальнейшем к этому объединению предполагалось присоединить еще 6 компаний, находившихся на тот момент на балансе Росимущества и Минпромэнерго: Астраханскую фармацевтическую фабрику, Белгородский ПНИИ медицинской промышленности, Троицкий йодный завод (Краснодарский край), Московский центр по химии лекарственных средств, Научный центр по антибиотикам и НИИ органических полупродуктов и красителей (Москва) [5]. Создать такой холдинг Иванов поручил Федеральному агентству по промышленности Минпромэнерго (Роспром), которое в марте 2007 г. подготовило соответствующие проекты Указа Президента и постановления Правительства. Будущий холдинг получил наименование — ОАО «Российские фармацевтические технологии» (РФТ) и должен был приступить к работе не позднее 01.12.2007.

По свидетельству советника начальника управления имуществом Роспрома В. Суровцева, стоимость активов ОАО «РФТ» на старте должна была составить около 250—300 млн долл. Но в дальнейшем ее планировалось нарастить до 1,5—2,0 млрд долл. за счет вывода на рынок разработанных в этом холдинге оригинальных лекарств и продажи около 50% акций иностранным фармпроизводителям. «Коммерсантъ» сообщал читателям, что с этой целью Роспром провел предварительные встречи с представителями швейцарской «Novartis», американской «Pfizer» и франко-германской «Sanofi-Aventis» [5].

Из частных компаний идею создания холдинга активно поддерживал фармбизнесмен В. А. Брынцалов. В то время он испытывал проблемы в отношениях с правоохранительными органами. Некогда влиятельный бизнесмен, дважды пытавшийся стать Президентом страны, в 2006 г. проходил через судебные заседания по обвинениям в мошенничестве. Его сотрудников осудили за изготовление фальсифицированного инсулина и нанесения вреда здоровью потребителей. В связи с этим В. А. Брынцалов заявил о готовности передать будущему государственному холдингу контрольный пакет акций своего бизнеса [6].

В силу разных причин идея холдинга не получила тогда развития, хотя долго еще обсуждалась не только на круглых столах в Минпромэнерго, но и в «высоких кабинетах». Так, в 2008—2009 гг. ее дважды пытался воплотить в жизнь глава «Ростехнологий» С. В. Чемезов. Правда, его замысел отличался от такового С. Б. Иванова. Во-первых, Чемезов хотел организовать фармацевтический холдинг в рамках «Ростехнологий», а во-вторых, предполагал больший масштаб. В подготовленном им в 2008 г.

для внесения в Правительство проекте фигурировали 35 юридических лиц². Принимая во внимание политическую влиятельность С. В. Чемезова, многие игроки фармрынка с тревогой восприняли перспективу выхода на рынок «Ростехнологий». Но ни в 2008 г., ни в 2009 г. его проект также не был реализован.

Однако вернемся к обсуждению путей реформирования фармацевтической отрасли в Минпромэнерго весной 2008 г. Тогда ни один из предложенных сценариев не получил большинства голосов. У каждого из них были уязвимые места, а у их протагонистов обозначились конфликты интересов. Локализация в России западных компаний мало что давала в плане возрождения отечественного фармацевтического производства: все лицензии и технологии все равно остались бы у иностранных инвесторов. При этом все участники из опыта прежних лет знали, что иностранные лекарства, произведенные в России, не становились от этого дешевле и доступнее для россиян. «Специфика современной фармацевтической отрасли такова, что к ней не в полной мере применима стратегия традиционного импортозамещения, используемая в других секторах экономики, — предупреждал исполнительный директор СПФО Геннадий Ширшов. — Главное при этом — не допустить игнорирования инновационной составляющей, без которой Россия безнадежно отстанет от развитых стран в сфере производства и потребления услуг здравоохранения» [7].

Предложение по финансированию научных разработок новых оригинальных отечественных лекарств было признано труднореализуемым. Критики проекта предупреждали, что международные компании не возьмут российские препараты на клинические испытания. Они вынужденно признавали, что отечественная фармпродукция не соответствует мировой системе стандартизации. В итоге, по состоянию на март 2008 г. вопрос о том, как реформировать отечественную фармацевтическую сферу, остался открытым [4].

По воспоминаниям двух наших собеседников — С. А. Наумова и А. А. Иващенко, в этих условиях роль лидера в разработке стратегического плана развития взял на себя глава Министерства промышленности и энергетики В. Б. Христенко. Благо у него к этому времени возникла не только профессиональная, но и личная заинтересованность в успешном решении данной проблемы: осенью 2007 г. его супруга Т. А. Голикова возглавила Министерство здравоохранения и социального развития. В таком сильном тандеме им удалось сделать больше, чем другим ведомствам.

С. А. Наумов констатировал, что назначение Т. А. Голиковой министром позволило снять трения, существовавшие прежде между Минпромэнерго и Минздравсоцразвития. И это существенно облегчило всем работу и взаимодействие. В свою оче-

² Чемезову выпишут все таблетки. URL: <https://gxpnews.net/2009/08/chemezovu-vypishut-vse-tabletki/>

редь А. А. Иващенко вспомнил, что именно В. Б. Христенко сформулировал тот подход к разработке новой идеологии взаимоотношений государства и фармбизнеса, который позднее претворялся в жизнь. Его суть состояла в том, чтобы силами государственных институций максимально отстаивать интересы российских игроков этого рынка. За это патерналистски защищенные российские фармбизнесмены должны были представлять на этом поле интересы государства. В. Б. Христенко так сформулировал свой замысел: «Стратегия развития фармацевтической промышленности является, по сути, продуктом синтеза корпоративных стратегий развития отечественных фармацевтических компаний, просеянных через сито государственной политики и задач, в первую очередь, инновационного развития страны» [8].

Для организации «фильтра или сита» министр выдвинул специалистов ГК «ХимРара». «Виктор Борисович нам говорит: ощущение, что вы единственные, кто ни с кем не ругается здесь, на рынке, — вспоминал А. А. Иващенко в интервью корреспонденту «Vademecum». — Конечно, говорю, не ругаемся, потому что ничего в России не продаем. И тогда он предложил нам стать интегратором экспертного сообщества по разработке проекта стратегии»³.

В СМИ до сих пор циркулирует журналистское предположение, что решающую роль в таком повышении сыграли давние дружеско-семейные связи председателя совета директоров ГК «ХимРар» А. А. Иващенко с С. А. Цыбом. Уверяли, что их отцы давно знали друг друга и познакомили сыновей. В данном нам интервью А. А. Иващенко такие неформальные связи отвергал. Согласно его признанию, доктор медицинских наук, профессор, академик РАМН Анатолий Федорович Цыб и доктор химических наук, профессор, лауреат Государственной премии СССР Александр Васильевич Иващенко не были даже знакомы⁴. При этом от личного знакомства с С. А. Цыбом он отрешиваться не стал. «Мы действительно были знакомы с Сергеем Анатольевичем еще до того, как он возглавил соответствующий департамент, — говорил Иващенко. — Он знал, что мы имеем экспертизу международного уровня в области инновационной фармацевтики, так как давали соответствующие заключения по йодсодержащим препаратам, производившимся в Обнинске».

Проектирование

Коллегам по бизнесу и потребителям фармпродукции специалисты ГК «ХимРар» объяснили суть своих предложений правительству в статье, опубликованной в журнале «Ремедиум» [9]. Громкое название «Концепция инновационного развития отечественной фармацевтической отрасли» не должно вводить в заблуждение. Это не бюрократический документ: не распоряжение, не идеология и не инструк-

ция. Она написана как размышление и приглашение к диалогу. В ней нет готовых рецептов — сформулированы только «некоторые идеи, которые могут стать полезными при разработке... реалистичной стратегии, призванной вывести российскую фарминдустрию из состояния неустойчивого равновесия».

Отправной точкой авторских рассуждений послужило конструирование и формулирование различий западных (и в первую очередь американского) и российского фармрынков. По утверждению авторов, взятая как нечто общее и генерализированное, «западная фармацевтика» развивалась по пути глобализации с концентрацией капитала в управляющих компаниях на своих территориях и аутсорсингом производств и исследований в других странах. При этом США сохранили контроль над всей цепочкой производства лекарств, важных для безопасности собственной страны и стран-союзников. Постсоветская (а значит молодая и неопытная в рыночной экономике) Россия не обладала достаточными компетенциями и возможностями, что породило проблемы для экономики и большие риски для ее безопасности. Предполагалось, что теперь государство окрепло, подняло экономику, и настало время закрывать бреши, решать вопросы с возникающими угрозами. Так риторика новой политической концепции была адаптирована и зазвучала из уст российского фармбизнеса, заинтересованного в патернализме.

Опираясь на западный опыт и учитывая российские реалии, авторы статьи предложили модель реформирования в четыре этапа. На первом этапе предлагалось организовать в России современную производственную базу, на которой будет возможно выпускать лекарственные субстанции и готовые лекарственные формы. Причем делать это необходимо все же по мировым стандартам качества. Создать такую инфраструктуру можно было в ходе выпуска дженериковых продуктов. Реформаторы предлагали организовать двустороннее движение: осуществлять строительство новых современных российских заводов и способствовать тому, чтобы зарубежные фармкомпании захотели размещать свои фармацевтические и биотехнологические производства на территории Российской Федерации. Главное — предстояло усилить государственный контроль над качеством производимых в стране лекарств и установить барьеры на пути проникновения на российский рынок некачественной продукции из Юго-Восточной Азии по демпинговым ценам.

На втором этапе «дженериковая» составляющая реформы должна была быть дополнена «лицензионной» — приобретением лицензий на препараты, еще не вышедшие из-под действия зарубежных патентов и не имевшие действенных дженериков. Их предполагалось производить в России. А поскольку выпуск таких препаратов неизбежно сопряжен с довольно радикальным промышленно-технологическим перевооружением, неотъемлемой составляющей дан-

³ Сошлась с инженером-химиком. URL: https://vademecum.ru/article/soshlas_s_inzhenerom_khimikom/

⁴ Интервью А. А. Иващенко 27.05.2022.

ного этапа должна была стать реализация национальных программ по подготовке высококвалифицированных кадров для фармотраслы, привлечению в Россию западных специалистов и стимулирование зарубежных фармкомпаний на организацию деятельности научно-исследовательских центров на российской территории.

Первые два этапа авторы статьи считали подготовительными. Ни дженериковая, ни лицензионная модели не могли стать долгосрочными стратегиями развития, поскольку их потенциал в этом плане был ограничен. Из-за высочайшей конкуренции на дженериковом рынке его маржинальность быстро падала, и отрасль автоматически утрачивала средства для реинвестирования в развитие производственной базы. Поэтому единственным решением для стратегического развития виделся переход на инновационную модель. Собственно, третий и четвертый этапы и являлись таким переходом.

На третьем этапе предлагалось организовать разработку и производство оригинальных, патентоспособных отечественных препаратов, созданных с использованием структурной модификации существующих зарубежных прототипов и относящихся к тому же классу. В профессиональном сленге такие препараты получили наименование «next-in-class», а при успехе разработки — и «best-in-class» — в отличие от лекарств принципиально нового типа — «first-in-class». В ходе этого этапа должна была существенно возрасти государственная поддержка отрасли, которая могла бы выразиться в прямом финансировании научно-исследовательских работ по созданию импортозамещающих лекарственных средств; поддержке масштабных кооперационных проектов, объединяющих организации разных форм собственности и отраслевой принадлежности, работающие в сфере разработки лекарств; помощи во внедрении наукоемких и высокотехнологичных решений, относящихся к органическому и биотехнологическому синтезу, биологическому *in vitro* и *in vivo* скринингу, информационному сопровождению проектов и др.

Наконец, заключительный, четвертый этап следовало посвятить переходу от производства патентоспособных структурно-модифицированных аналогов к разработке и выпуску подлинно инновационных препаратов «с нуля» с использованием передовых научно-исследовательских подходов. Ключевыми элементами реализации этого этапа являлись создание государственных научно-исследовательских центров по разработке инновационных препаратов и эффективной схемы финансирования самых рискованных стадий их разработки — создания молекул, доклинических и первых фаз клинических исследований. В дальнейшем, начиная с третьей фазы клинических исследований, когда основные риски уже сняты, обычно возникает интерес у крупных фармацевтических компаний, готовых вкладывать собственные средства в доведение препарата до рынка.

Таким в версии специалистов ГК «ХимРар» представлялось соглашение российской фармы и Правительства, способное модернизировать отечественный рынок и обеспечить биобезопасность государства. Этот документ предложил картину автономного защищенного будущего и делал это на языке новой политической риторики. Стратегическое видение и созвучие политическому повороту обеспечили успех и поддержку проекта. Именно он лег в основу утвержденной Минпромторгом «Стратегии развития фармацевтической и медицинской промышленности РФ до 2020 года».

То есть фармбизнес участвовал в государственной регуляторике, только не весь и не самовыдвинутыми представителями, а через отобранных Правительством экспертов. «Мы понимали, что главной нашей задачей является не протекционизм, а создание развитой индустрии, — объяснял позднее С. А. Цыб. — А она формируется за счет сильных игроков. Семь лет назад, когда создавалась стратегия развития фарминдустрии, ими были в основном иностранные компании и наши крупные дистрибьютеры. Нужно было придумать такой механизм, который стимулировал бы не импорт лекарств, а создание их в России, причем механизм должен был быть единым для всех, как для российских игроков, так и для иностранных»⁵. И, видимо, предложения команды ГК «ХимРар» это намерение Правительства удовлетворили.

Отличия финального текста Стратегии от журнального варианта предложений фармбизнеса относятся, главным образом, к форме «упаковки» идей. Сравнительно живой язык научной статьи был перекодирован в сухие формулировки указаний. К ним добавились цифровые показатели ожидаемых результатов и финансовых затрат для каждого из этапов, а число этапов сократилось до 3 без изменения их общего содержательного наполнения: первый этап — «Локализация производства и разработки лекарственных средств на территории РФ» (2009—2012 гг.) — локализующий; второй этап — «Развитие фармацевтической отрасли на рынке РФ» — импортозамещающий (дженерики, покупка лицензий) (2012—2017 гг.); третий этап — «Развитие фармацевтической отрасли на внешних рынках» — экспортоориентированный (2017—2020 гг.) [10].

Запуск программы

Впервые текст Стратегии был представлен широкой общественности на финальной стадии ее согласования в марте 2009 г. Тогда же В. Б. Христенко заявил, что первоочередные действия, стимулирующие развитие производства лекарств в России, должны быть реализованы уже в текущем году, «чтобы не упустить те выгоды, которые предостав-

⁵Если бы российские фармпроизводители не предпринимали усилий, то их доля едва бы превышала 10%. URL: <https://gxpnews.net/2014/11/esli-by-rossijskie-farmproizvoditeli-nepredprinimali-usilij-to-ix-dolya-edva-by-prevyshala-10/>

ляет текущая ситуация» [11], и в первую очередь кризисная девальвация рубля. И эти слова министра не разошлись с делом. Правительством уже в течение первого полугодия 2009 г. были отменены налог на добавленную стоимость и ввозные пошлины на импортное оборудование для фармпромышленности. Отечественные производители получили субсидии на техническое перевооружение, компенсацию процентов по экспортным кредитам, а также 15% преференцию при государственных закупках⁶.

Для привлечения в отрасль инвестиций, господдержки экспорта, создания интегрированных структур разработчиков и производителей, развития механизмов государственно-частного партнерства и реформирования профессионального образования Распоряжением Правительства от 31.03.2009 № 411-р был утвержден и приступил к работе Совет по развитию фармацевтической и медицинской промышленности при Правительстве РФ⁷. Его возглавил заместитель Председателя Правительства РФ И. И. Сечин. В состав Совета вошли представители Государственной Думы, Минпромторга, Минэкономразвития, МВД, Минздравсоцразвития, Росздравнадзора, ФАС, ФТС, ФСКН, РАН и РАМН; губернаторы; ректоры; руководители отраслевых ассоциаций и ведущих российских фармпредприятий.

Что же касается самого Минпромторга, то он развернул очень активную работу с фармпроизводителями. Причем в первую очередь — с иностранными. Косвенно об этом свидетельствует сенсационное заявление гендиректора «Nycomed Russia-CIS» J. Davidsen, сделанное им от лица 25 компаний западной Big Pharma в мае 2009 г. на очередной Конференции Адама Смита в Санкт-Петербурге. J. Davidsen тогда объявил о том, что западные гиганты приняли консолидированное решение инвестировать в российский фармрынок 1 млрд евро, который планировалось потратить на создание производств на территории России. И это при том, что по его же словам, для западных компаний размещение производства в России не представляло интереса с точки зрения сокращения издержек, поскольку инвестиционные расходы и затраты на производство оказывались не меньше, чем в Западной Европе [12]. Иными словами, западные фармгиганты добровольно или вынужденно поддержали правительственный сценарий реформирования фармацевтической отрасли.

Одновременно с этим Минпромторг завершил процедуру согласования текста Стратегии со всеми заинтересованными министерствами и ведомствами,

и 23.10.2009 «Стратегия развития фармацевтической промышленности на период до 2020 года» была утверждена Приказом Минпромторга № 965. Как только это произошло, и в Правительстве, и у игроков фармацевтического рынка возник справедливый вопрос о статусе Стратегии. Большинство ожидало утверждения ее на уровне Правительства, а отнюдь не министерства. Заместитель министра промышленности и торговли Д. В. Мантуров попытался объяснить случившееся, а заодно и успокоить тех, кто стал сомневаться в том, что отдельного приказа министерства будет достаточно для запуска столь значительных изменений. «Стратегия, разработанная Минпромторгом России, была согласована со всеми заинтересованными ведомствами, представителями индустрии и науки и... одобрена на заседании Совета по развитию медицинской и фармацевтической промышленности при Правительстве Российской Федерации, — сказал он в интервью «Российской газете». — Поскольку эта стратегия является отраслевой, то ее «введение в действие», как и всех других отраслевых стратегий, уже действующих на настоящий момент по химии, легкой промышленности, осуществлено приказом министерства» [13].

Однако Министерство финансов такое объяснение не удовлетворило, и оно заявило об отсутствии в бюджете соответствующей статьи расходов и потребовало от разработчиков Стратегии соблюсти стандартные для таких случаев бюрократические процедуры. А именно — подготовить и утвердить в Правительстве федеральную целевую программу (ФЦП). Минпромторг не стал возражать. К чести его руководителей надо отметить, что они не только без промедления начали работу над ФЦП, но и постарались изыскать внутренние резервы для дополнительной оперативной поддержки фармацевтической отрасли.

В частности, уже в октябре 2009 г. был создан «Реестр перспективных проектов в области медицинской и фармацевтической промышленности», в который отобрали 29 проектов, соответствовавших целям государственной политики в области лекарственного обеспечения и имевших предпосылки для успешной реализации. В их числе были проекты ЗАО «Рафарма» (организация и строительство фармацевтического завода по производству антибиотиков и противораковых препаратов), ЗАО «Биокад» (организация опытно-промышленного производства субстанций и лекарств на основе моноклональных антител), ЗАО «Генериум» (создание современного биотехнологического производственного предприятия и научно-производственного биотехнологического центра). В 2010 г. Минпромторг добился выделения 535 млн руб. на предоставление субсидий российским организациям — производителям лекарственных средств для возмещения части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях в 2008—2010 гг. на технологическое перевооружение. Кроме того, министерством были предприняты зна-

⁶ В 2009 г. вступил в силу Приказ Минэкономразвития России от 05.12.2008 № 427 о введении преференций российским производителям при размещении госзаказа на период до конца 2010 г. Согласно новым правилам, при прочих равных условиях преимущество может быть отдано иностранному производителю только в том случае, если цена на его продукцию окажется на 15% ниже, чем на продукцию отечественного производства.

⁷ Решение о создании Совета было принято на выездном совещании Председателя Правительства РФ В. В. Путина с министрами и руководителями крупнейших отечественных фармкомпаний, состоявшемся в Курске 19.06.2008.

чительные усилия для привлечения инвестиций через такие институты развития, как Роснано, РВК, ВЭБ.

Что же касается ФЦП, то ее первый проект был подготовлен и представлен на обсуждение уже 02.08.2010, а 17.02.2011 ФЦП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» была утверждена Постановлением Правительства № 91.

Цели и задачи ФЦП и Стратегии оказались полностью идентичными, а вот число этапов реализации оказалось сокращено до 2. На первом этапе (2011—2015 гг.) планировалось преодолеть существовавшее научно-техническое, технологическое и производственное отставание отечественной промышленности, а также обеспечить повышение конкурентоспособности в части производства лекарственных средств, входящих в перечни стратегически значимых и жизненно необходимых. На втором этапе (2016—2020 гг.) предусматривалось завершить переход отечественной фармацевтической и медицинской промышленности к модели устойчивого инновационного развития для обеспечения российского здравоохранения и потребительского рынка широким ассортиментом доступной и качественной отечественной фармацевтической продукции. Объем финансирования также несколько уменьшился. Вся ФЦП оценивалась в 172,986 млн руб., в том числе за счет средств федерального бюджета — 110,185 млн руб. (62,801 млн руб. планировалось привлечь из внебюджетных источников). Из средств федерального бюджета 86,895 млн руб. предназначались на научные исследования и экспериментальные разработки; 20,768 млн руб. — на капитальные вложения, 13,481 млн руб. — на бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности; 7,287 млн руб. — на субсидии на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности; 2,522 млн руб. — на прочие затраты⁸.

В своем выступлении на совещании по ФЦП, состоявшемся 08.12.2010 на предприятии ГК «ХимРар», В. В. Путин сообщил, что эти средства должны послужить своего рода «стартовым капиталом» для технологического перевооружения более чем 160 предприятий, создания 17 научно-исследовательских центров по разработке лекарственных препаратов и медицинской техники; организации выпуска в России не менее 90% лекарственных средств, входящих в перечень жизненно необходимых, и увеличения в 8 раз экспорта российской фармацевтической продукции.

Утверждение ФЦП в феврале 2011 г. получило широкое освещение в прессе. Все ведущие отраслевые и государственные СМИ отметили это событие, а привлеченные ими эксперты из числа руководи-

лей фармпредприятий и ассоциаций в один голос поддержали Программу. Однако анонимные опросы, проведенные чуть позже компанией «Ernst & Young», обнаружили, что многие участники рынка достаточно скептически оценивали перспективы этого начинания. В числе основных причин, по которым, с их точки зрения, у российской фармацевтической отрасли было немного шансов на успешное развитие, назывались несовершенное законодательство, коррупция и выраженный дефицит квалифицированных кадров. Кроме того, 69% иностранных и 25% отечественных фармпроизводителей полагали, что Россия попросту не готова к столь масштабным реформам с социально-экономической точки зрения⁹. Несмотря на это, ФЦП сначала медленно, а затем все активнее начала воплощаться в жизнь и, вопреки мнению недовольных и несогласных, уже в первой половине 2010-х гг. стала приносить вполне конкретные плоды.

Итак, в 2008—2011 гг. в политической риторике фармрынок обрел значение макропроблемы и стратегического ресурса российского будущего. В этом качестве он стал объектом мониторинга, контроля, проектирования и заинтересованности со стороны различных правительственных лидеров. Призывы к модернизации стали обоснованием для воздействия государства на сферу «старого» частного бизнеса. Конечно, активные административные усилия и значительные бюджетные средства позволяли усовершенствовать российские фармтехнологии и производить быстрее и глубже, чем это делали прежде. Опыт создания стратегии «Фарма 2020» стал примером сотрудничества новых политиков с новыми бизнесменами для достижения согласованных целей, которое изменило распределение сил в этом пространстве.

Авторы заявляют об отсутствии внешних источников финансирования при проведении исследования.

Авторы декларируют отсутствие явных и потенциальных конфликтов интересов, связанных с публикацией настоящей статьи.

ЛИТЕРАТУРА

1. Coase R. H. The firm, the market and the law. Chicago-London; 1988.
2. Simon H. A. Models of man. N.Y.; 1957.
3. Williamson O. E. The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting. N.Y.; 1985.
4. Зыкова Т. Готовы ли россияне отказаться от импортных лекарств? // Российская газета. 2008. 18 марта. С. 18.
5. Кряжев Д. Фармацевтический холдинг подлечат иностранцами // Коммерсантъ. 2007. 1 марта. С. 18.
6. Чем прославился Владимир Брынцалов // Коммерсант. 2007. 27 июля. С. 9.
7. Свечкопалова Г. Чиновники спешат на помощь фармпромышленности. Сроки разработки стратегии ее развития сократили на два месяца // Фармацевтический вестник. 2008. 18 марта.
8. Дан старт разработке Стратегии развития российской фармацевтической промышленности на период до 2020 г. // Фармацевтический вестник. 2008. 9 апреля.
9. Иващенко А. А., Кравченко Д. В. Концепция инновационного развития отечественной фармацевтической отрасли // Ремедиум. 2008. № 5. С. 6—13.

⁹ Компания Эрнст энд Янг: Перспективы развития фармотрасли России. URL: <https://gxpnews.net/2012/12/kompaniya-ernst-end-yang-perspektivy-razvitiya-farmotrasli-rossii/>

⁸ Специальный сайт программы — <http://fcpfarma.ru>

10. Флорес М. А. Государственная политика по развитию отечественной фармацевтической промышленности: анализ стратегических документов // Социальные аспекты здоровья населения. 2013. № 6. С. 1—19.
11. Николаева Д. Фармацевтам прописали курс импортозамещения // Коммерсантъ. 2009. 27 марта. С. 2.
12. Трофимова Е. Юбилей и кризис на российском фармрынке // Ремедиум. 2009. № 8—9. С. 80—86.
13. Емельяненко А. Денис Мантуров: В стране практически нет фармацевтических инженеров // Российская Бизнес-газета. 2010. 26 апреля.
5. Kryazhev D. A pharmaceutical holding will be cured by foreigners. *Kommersant*. 2007;(March 1):18. (In Russ.)
6. What Vladimir Bryntsalov is famous for. *Kommersant*. 2007;(27 July):9. (In Russ.)
7. Svechkopalova G. Officials are rushing to help the pharmaceutical industry. Deadline for working out a strategy of its development was shortened by two months. *Farmaceuticheskij vestnik*. 2008;(March 18). (In Russ.)
8. Development strategy for the Russian pharmaceutical industry for the period up to 2020 is launched. *Farmaceuticheskij vestnik*. 2008;(April 9). (In Russ.)
9. Ivashchenko A. A., Kravchenko D. V. Concept of innovative development of the domestic pharmaceutical industry. *Remedium*. 2008;(5):6—13. (In Russ.)
10. Flores M. A. State policy on the development of the domestic pharmaceutical industry: an analysis of strategic documents. *Social'nye aspekty zdorov'ja naselenija*. 2013;(6):1—19. (In Russ.)
11. Nikolaeva D. Pharmacists prescribed import substitution course. *Kommersant*. 2009;(March 27):2. (In Russ.)
12. Trofimova E. Jubilee and the crisis in the Russian pharmaceutical market. *Remedium*. 2009;(8—9):80—86. (In Russ.)
13. Emelyanenko A. Denis Manturov: there are practically no pharmaceutical engineers in the country. *Rossijskaja Biznes-gazeta*. 2010;(April 26). (In Russ.)

Поступила 27.02.2023
Принята в печать 28.04.2023

REFERENCES

1. Coase R. H. The firm, the market and the law. Chicago-London; 1988.
2. Simon H. A. Models of man. N.Y.; 1957.
3. Williamson O. E. The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting. N.Y.; 1985.
4. Zyкова Т. Are Russians ready to give up imported medicines? *Rossiyskaya gazeta*. 2008;(March 18). (In Russ.)