КОРРУПЦИОГЕННЫЕ РИСКИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ

ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В СИСТЕМЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Ю.Н. АКСЕНОВА-СОРОХТЕЙ, Е.А. БАРАНОВСКАЯ

Аксенова-Сорохтей Юлия Николаевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского права Балтийского федерального университета им. Иммануила Канта.

Барановская Елена Анатольевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры предпринимательского права Балтийского федерального университета им. Иммануила Канта.

В статье рассматриваются актуальные аспекты коррупциогенных рисков в системе здравоохранения, возникающих в процессе осуществления государственных закупок. Анализируется взаимосвязь коррупциогенных факторов и рисков, возникающих при государственных закупках в системе здравоохранения. Предлагаются меры по профилактике коррупциогенных проявлений.

Ключевые слова: коррупция, коррупциогенные факторы, коррупциогенные риски, государственные закупки, здравоохранение, профилактика.

Corruptogenic risks in public procurement in the healthcare system

Yu.N. Aksenova-Sorokhtey, E.A. Baranovskaya

Aksenova-Sorokhtey Yulia Nikolaevna, Candidate of Law, Assistant Professor at the Entrepreneurial Law Chair of Immanuel Kant Baltic Federal University.

Baranovskaya Elena Anatolyevna, Candidate of Economics, Assistant Professor at the Entrepreneurial Law Chair of Immanuel Kant Baltic Federal University.

This article reviews the topical issues of corruption risks in the health system as a result of government acquisition realizing. Interconnection of corruption-factors and risks arising at government acquisition of the health system is analyzed. There are proposes of prevention measures for the corruption-manifestations.

Key words: corruption, corruption-factors, corruption risks, government acquisition, health, prevention.

Повышение качества оказываемой населению медицинской помощи напрямую зависит от принимаемых управленческих решений и способов их реализации, в свою очередь обусловленных состоянием системы менеджмента лечебного учреждения. Наиболее эффективное управление достигается при наличии системного подхода к решению задач по оптимизации процесса оказания медицинской помощи и взаимосвязанных с ним сопутствующих процессов <1>.

--------------------------------

<1> Горбунова В.Л. Научное обоснование организации деятельности по ресурсному обеспечению крупного многопрофильного медицинского учреждения на современном этапе: Дис. ... канд. мед. наук: 14.02.03 / Первый Московский государственный медицинский ун-т им. И.М. Сеченова. М., 2011 // Электронная библиотека диссертаций URL: http://www.dissercat.com/content/nauchnoe-obosnovanie-organizatsii-deyatelnosti-po-resursnomu-obespecheniyu-krupnogo-mnogopro.

Эффективное управление финансовыми ресурсами, рациональное использование материально-технической базы в системе здравоохранения способствует снижению финансовых рисков государства и повышению качества оказываемой медицинской помощи населению как потребителю оказываемых учреждением услуг.

Осуществление закупок товаров, работ, услуг, приобретаемых бюджетным учреждением системы здравоохранения для удовлетворения своих нужд, является актуальным, так как реализация данного процесса сопряжена с различными финансовыми и иными рисками, в том числе коррупциогенными, и, как следствие, необходимо применение мер государственного принуждения к нарушителю за совершение противоправного деяния в данной сфере.

На наш взгляд, коррупциогенный риск в системе здравоохранения - это обстоятельство или совокупность обстоятельств, содействующих незаконному использованию лицом своего должностного положения в целях получения выгоды для себя и (или) третьих лиц.

С коррупциогенным риском в системе здравоохранения неразрывно связаны коррупциогенные факторы, под которыми понимаются деяния объективного и субъективного фактора, способствующие коррупционным правонарушениям, а также положения законодательства, которые устанавливают для должностных лиц необоснованно широкие пределы возможности применения исключений из общих правил и тем самым создают условия для проявления коррупции.

Коррупциогенными факторами, возникающими при осуществлении государственных закупок в системе здравоохранения, являются:

- возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению должностных лиц;

- отказ от конкурсных (аукционных) процедур в случаях осуществления закупки товаров, работ и услуг у единственного поставщика <2>, т.е. без применения конкурентных процедур.

--------------------------------

<2> Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (ред. от 31.12.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // СПС "КонсультантПлюс". URL: http://www.consultant.ru/.

На наш взгляд, данная форма государственных закупок должна носить исключительный характер, а предусмотренные законом о контрактной системе 43 основания закупки товаров (работ, услуг) у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) являются чрезмерными. В мировой практике существует несколько общих стандартных условий, допускающих закупки у единственного поставщика: заведомо один источник; срочная закупка; чрезвычайная закупка, дополнительная закупка, некоторые секретные закупки <3>;

--------------------------------

<3> Землин А.И. Коррупционные риски в системе государственных закупок // Общественный совет по развитию конкуренции в городе Москве. URL: http://crowd.tender.mos.ru.

- установление заранее трудновыполнимых и обременительных требований к поставщикам (подрядчикам, исполнителям).

На практике участникам процесса осуществления государственных закупок в системе здравоохранения порой очень тяжело исполнить обязанность перед заказчиком - это касается предоставления обоснования предлагаемой цены контракта в форме гарантийного письма от производителя с указанием цены и количества поставляемого товара;

- участие в государственных закупках фирм-однодневок.

Представляется важным обозначить признаки недобросовестных участников государственных закупок:

- создание организации незадолго до подачи заявки на участие в процедурах по определению поставщика (подрядчика, исполнителя);

- отсутствие документов, подтверждающих полномочия руководителя организации (регистрация фирмы-однодневки по утерянным паспортам);

- отсутствие данных о наличии у данной организации производственных и торговых площадей;

- минимальная величина уставного капитала;

- регистрация организации по "массовому" юридическому адресу <4>.

--------------------------------

<4> Там же.

Совокупность перечисленных коррупциогенных факторов образуют определенные формы совершения коррупциогенных деяний по государственным закупкам в системе здравоохранения, а именно:

- уклонение от проведения конкурсных процедур по выбору поставщика товаров, исполнителя работ;

- получение денежных средств от исполнителя за фактически не выполненные работы (услуги), путем оформления фиктивных актов приемки-передачи;

- незаконное получение вознаграждения за послабления при приемке результатов работ, выполненных по заказам государственных учреждений;

- незаконное получение вознаграждения за содействие коммерческим организациям в признании их победителями конкурсов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг;

- оглашение неполной или неверной информации о предложениях конкурентов, о закупке;

- непринятие заявок на участие в конкурсе;

- использование недопустимых условий допуска к размещению заказа.

В Законе N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" и Бюджетном кодексе Российской Федерации определяются функции и полномочия государственных органов и муниципальных органов, осуществляющие контроль в сфере государственных закупок <5>.

--------------------------------

<5> Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (ред. от 31.12.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // СПС "КонсультантПлюс". URL: http://www.consultant.ru/.

На наш взгляд, обеспечение исполнения законодательства при осуществлении государственных закупок в системе здравоохранения является одной из важнейших задач органов прокуратуры.

В рамках предоставленных полномочий прокурор при осуществлении возложенных на него функций:

- опротестовывает противоречащие закону правовые акты;

- обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании недействительными таких актов и сделок;

- вносит представление об устранении нарушений закона;

- возбуждает производство об административном правонарушении;

- требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона;

- направляет материалы в следственные органы <6>.

--------------------------------

<6> Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" (ред. от 22.12.2014) // СПС "КонсультантПлюс". URL: http://www.consultant.ru/.

Примером выявления прокуратурой нарушений законодательства при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд в системе здравоохранения может служить дело Аркадия Белявского.

Прокуратурой Уральского федерального округа была проведена проверка законности освоения бюджетных средств, направляемых на приобретение медицинского оборудования, лекарственных препаратов, строительство и реконструкцию учреждений здравоохранения. В ходе проверки установлено, что министерство здравоохранения области без соблюдения необходимых конкурсных процедур заключило одиннадцать договоров на поставку лекарственных препаратов. По итогам проверки в отношении главы Минздрава А. Белявского было возбуждено два административных дела, по результатам рассмотрения которых он был оштрафован.

При проверке исполнения поставщиками требований законодательства об обеспечении исполнения контрактов, заключенных с региональным Министерством здравоохранения, были выявлены факты предоставления победителями торгов поддельных банковских гарантий, что оставалось без внимания чиновников Министерства. Материалы проверки были направлены в правоохранительные органы для соответствующей уголовно-правовой оценки.

Наряду с этим, в ходе надзорных мероприятий было выявлено свыше 150 случаев неисполнения Минздравом требований закона об обязательном опубликовании в сети Интернет сведений о заключенных контрактах.

Перечисленные факты послужили основанием для внесения прокуратурой Свердловской области представления об устранении нарушений закона в адрес главы Минздрава А. Белявского.

Всего по итогам проведенных надзорных мероприятий возбуждено 25 административных дел, внесено 50 представлений об устранении нарушений закона, предъявлено три иска, вынесено три постановления о направлении материалов проверки в органы предварительного расследования <7>.

--------------------------------

<7> Гордеева И. Свердловский Минздрав поймали на нарушениях при госзакупках: оштрафовали даже Белявского. URL: http://www.nakanune.ru/news/2014/6/3.

По нашему мнению, при осуществлении государственных закупок в системе здравоохранения значимым является не только осуществление контроля в данной сфере, но и применение мер по профилактике коррупциогенных проявлений, а именно:

- применение передовых международных методик и опыта, которые являются абсолютно необходимыми для повышения прозрачности и эффективности всех процедур государственного заказа;

- выполнение совместной работы правительства и представителей бизнес-сообщества по оптимизации технологических процессов проведения государственных закупок в системе здравоохранения;

- внедрение в практику учреждений здравоохранения антикоррупциогенных кадровых технологий (повышение квалификации должностных лиц в данной сфере);

- принятие эффективных мер по предотвращению и урегулированию конфликта интересов в процессе осуществления государственных закупок для нужд учреждений здравоохранения;

- четкая детализация административного регламента в данной сфере;

- введение в процесс государственных закупок офсетных сделок, способствующих реализации наиболее эффективных проектов по использованию инновационных технологий;

- введение уголовной ответственности для должностных лиц за неоднократное нарушение законодательства, регулирующего государственные закупки в системе здравоохранения.

Литература

1. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" (ред. от 22.12.2014) // СПС "КонсультантПлюс". URL: http://www.consultant.ru/.

2. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (ред. от 31.12.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // СПС "КонсультантПлюс". URL: http://www.consultant.ru/.

3. Горбунова, В.Л. Научное обоснование организации деятельности по ресурсному обеспечению крупного многопрофильного медицинского учреждения на современном этапе: Дис. ... канд. мед. наук: 14.02.03 / Первый Московский государственный медицинский ун-т им. И.М. Сеченова. М., 2011 // Электронная библиотека диссертаций. URL: http://www.dissercat.com/content/nauchnoe-obosnovanie-organizatsii-deyatelnosti-po-resursnomu-obespecheniyu-krupnogo-mnogopro.

4. Гордеева И. Свердловский Минздрав поймали на нарушениях при госзакупках: оштрафовали даже Белявского. URL: http://www.nakanune.ru/news/2014/6/3.

5. Землин А.И. Коррупционные риски в системе государственных закупок // Общественный совет по развитию конкуренции в городе Москве. URL: http://crowd.tender.mos.ru.