УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗАКУПКАМИ В РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ И ГОРОДЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ СЕВАСТОПОЛЕ В УСЛОВИЯХ ПРАВОВОЙ И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ЗАКУПОК ЛЕКАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ И МЕДИЦИНСКОГО ОБОРУДОВАНИЯ)

Клевакин А.В.

аспирант кафедры конституционного и международного права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, aleksandr.klevakin.92@mail.ru

Рыбакова И.Я.

старший преподаватель кафедры частного права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, irina.rybakova@uapa.ru

УДК 347
ББК 67.404.014

Цель. Изучение актуальных вопросов осуществления государственных и муниципальных закупок на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя за счет Федеральной целевой программы развития Крыма и Севастополя в рамках реализации переходного периода к № 44-ФЗ от 05.04.2013г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Методы. Проанализировано российское и украинское законодательство о государственных и муниципальных закупках, и акты органов власти Крыма и Севастополя применяемое на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя и проанализирована динамика проведения закупочных мероприятий на указанных территориях в период с марта 2014 года по январь 2015 года. Сравнительный анализ проведён на основе изучения публичной информации официального сайта закупок республики Крым и города федерального значения Севастополя http://www.zakup-rk.ru, http://sevastopol.gov.ru и http://gkz.rk.gov.ru, а так же статистической информации размещённой на электронных ресурсах сети интернет.

Результаты. Исходя из опыта и публичных статистических данных применения закупок, на основе научно обоснованных подходов и объективных оценок сложившейся практики закупок заказчиками Крыма и Севастополя, а также собственных выводов, исследованы причины трудностей переходного периода на федеральную контрактную систему закупок РФ на указанных территориях. Выявлены основные проблемы управленческого характера крайне неэффективного расходования выделенных на закупки Крыма и Севастополя бюджетных средств по Федеральной целевой программе развития Крыма и Севастополя. Сделаны выводы о необходимости увеличения сроков переходного периода для интеграции указанных территорий в федеральную контрактную систему закупок.

Научная новизна. Сделан сравнительный анализ норм украинского и российского законодательства о закупках применяемого на территории Крыма и Севастополя. Выявлены законодательные, экономические и управленческие причины препятствующие экономической интеграции государственных и муниципальных заказчиков, находящихся на территории Крыма и Севастополя в российскую федеральную контрактную систему закупок и причины установления переходного периода к № 44-ФЗ от 05.04.2013г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» с 1 июля 2015 года, а для обеспечения муниципальных нужд на указанных территориях только с 1 января 2016 года. Обоснована необходимость тщательной проработки положений актов органов власти и органов местного самоуправления, определяющих основания и порядок проведения закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд на территории Крыма и Севастополя.

Ключевые слова: государственные закупки, закупки Республики Крым, закупки Севастополя, федеральная целевая программа, переходный период.

© Клевакин А.В., Рыбакова И.Я., 2015

PUBLIC PROCUREMENT MANAGEMENT IN THE REPUBLIC OF CRIMEA AND IN THE OF FEDERAL CITY OF SEVASTOPOL IN CONDITIONS OF LEGAL AND ECONOMIC INTEGRATION (EXEMPLIFIED BY PURCHASING OF MEDICINES AND MEDICAL EQUIPMENT)

Klevakin A.V.

postgraduate student of Constitutional and International Law Department of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 March str., Ekaterinburg, Russia, 620990, aleksandr.klevakin.92@mail.ru

Rybakova I.Ya.

senior lecturer, Private Law Department of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 March str., Ekaterinburg, Russia, 620990, irina.rybakova@uapa.ru

Purpose. To study the topical issues of state and municipal procurement in the Republic of Crimea and federal city of Sevastopol at the expense of the federal target program of the Crimea and Sevastopol development in the framework of transition to № 44-FL of 05.04.2013. "On contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs."

Methods. The Russian and Ukrainian legislation on state and municipal procurement and acts of local authorities of the Crimea and Sevastopol currently acting in the territory of the Republic of Crimea and the federal city of Sevastopol are analyzed and the analysis of purchasing dynamics in these areas in the period from March 2014 to January 2015 is carried out. Comparative analysis was conducted on the basis of studying public information from the official website of procurement of the Republic of Crimea and federal city of Sevastopol http://www.zakup-rk.ru, http://sevastopol.gov.ru и http://gkz.rk.gov.ru, and also statistical information from electronic resources of the Internet.

Results. Based on experience and public procurement statistics, on evidence-based approaches and objective assessments of the current procurement practices by the customers of the Crimea and Sevastopol, as well as on their own conclusions, the causes of difficulties of the transition period to federal contract procurement system of the Russian Federation in these areas are researched. The main managerial problems of extremely inefficient spending of budget funds allocated to the Crimea and Sevastopol for purchase in the frames of the federal target program of the Crimea and Sevastopol development. Conclusions are made about the need to prolong the transition period for the integration of these said territories into the federal contract procurement system.

Scientific novelty. A comparative analysis of the norms of the Ukrainian and Russian procurement legislation currently acting in the territory of Crimea and Sevastopol is carried out. The authors identify legislative, economic and administrative reasons impeding economic integration of state and municipal customers of the territory of the Crimea and Sevastopol to the Russian federal contract procurement system and reasons of establishing the transition period to the № 44-FL of 05.04.2013 "On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs" from July 1, 2015 and for municipal needs in these areas only from January 1, 2016. The necessity to carefully study the provisions of acts of public authorities and local government, defining grounds and procedures of procurement for state and municipal needs in the Crimea and Sevastopol is justified.

Key words: government procurement, procurement of the Republic of Crimea, Sevastopol procurement, federal target program, transition period.

Анализируя активность законодательных органов по нормативному регулированию сферы закупок для государственных и муниципальных нужд, за последние пять лет, можно придти к закономерному выводу о том, что правовой механизм государственных и муниципальных закупок имеет большую важность на современном этапе развития российского общества. Вместе с этим процесс формирования надлежащей нормативной базы, выступающей в роли правовой основы практической реализации данного механизма чрезвычайно актуален.

Важно отметить то, что на всей территории Российской Федерации данный процесс сталкивается с большими трудностями. В частности, не до конца проработанное законодательство в данной сфере, часто подвергающееся многочисленным изменениям,

отсутствие единой правовой позиции и правоприменительной практики у судов и контролирующих органов, а также недостаток квалификации у лиц, работающих в данной сфере, в совокупности приводят к серьезным трудностям в процессе установления эффективно функционирующей системы государственных и муниципальных закупок. Решение данных проблем требует, прежде всего, времени для формирования устойчивой практики применения норм и формирования целостной системы закупок для государственных и муниципальных нужд. В рамках же данной статьи будут рассматриваться особенности применения законодательства о государственных и муниципальных закупках не в рамках всей Российской Федерации, а на территории ее новообразованных субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя. В связи с тем, что присоединение данных территорий и оформление их в качестве новых субъектов федерации произошло в чрезвычайно короткий срок, этому процессу не предшествовал длительный этап подготовки материально-технической, инфраструктурной и правовой базы необходимой для безболезненной интеграции региона в состав РФ. В связи с этим, все необходимые изменения происходят уже постфактум, что приводит к ряду серьезных проблем, требующих оперативных управленческих решений.

Прежде всего, приступая к анализу законодательства о государственных и муниципальных закупках действующего на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя на момент написания статьи, необходимо отметить то, что переходный период, существующий с момента вступления данных субъектов в состав РФ по 1 января 2015 года, неформально сохраняется по текущий момент. Это обусловлено тем, что закрепленная в рамках переходного периода система альтернативного нормативного регулирования не может полностью прекратить свое существование в силу наличия значительного количества правовых пробелов. Необходимость существования переходного периода обуславливается потребностью в наличии определенного промежутка времени для достижения возможности интеграции Крыма и Севастополя в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы. Одной из главных характеристик переходного периода является применение на территории Крыма и Севастополя как нормативных актов принятых в период вхождения территории в состав украинского государства, так и тех, которые были приняты после вхождения в состав Российской Федерации и соответствуют действующему российскому законодательству. Не смотря на то, что при конфликте положений украинского и российского права применяются положения последнего, сохранятся острая необходимость устранения существующих правовых пробелов и приведения нормативной базы в соответствие с требованиями федерального законодательства.

Учитывая то, что на данный момент сфера государственных и муниципальных закупок не в полной мере подверглась регламентированию российского законодательства, то Государственным Советом Республики Крым вскоре после присоединения Крыма к Российской Федерации было принято Постановление № 1844-6/14 от 26.03.2014 г. «Об особенностях осуществления государственных закупок на территории Республики Крым в переходный период». Ключевым моментом для понимания сущности данного документа выступает положение, согласно которому государственные закупки товаров, работ и услуг за бюджетные средства на территории Республики Крым осуществляются согласно процедурам и правилам, действовавшим по состоянию на 21 марта 2014 года, то есть фактически в соответствии с украинским законодательством. До марта 2014 года подавляющее число закупочных мероприятий государственными и муниципальными заказчиками на территории Крыма производились в соответствии с рамочными соглашениями и прямыми договорами о закупках, что, к сожалению, влекло за собой существенный перерасход денежных средств при учете переплат по таким договорам в размере более 20–35%. Действующие рамочные соглашения и прямые договоры о закупках, заключенные до вступления в силу Постановления Крыма № 1844-6/14 от 26.03.2014 г о закупках, сохраняют свою силу и исполняются контрагентами в соответствии с условиями указанных договоров и соглашений, если стороны таких соглашений, договоров не пришли к иному (пункт 3 Постановления Крыма о закупках) [1, п.3]. При этом важно отметить и то, что само по себе Постановление содержит компиляцию положений российского и украинского законодательства, выражающуюся в трех условных категориях произошедших изменений.

В рамках первой категории следует рассмотреть изменения, существенно повлиявшие на систему государственных и муниципальных закупок. Ключевым из таких изменений выступает смена валюты закупок с украинской гривны на российский рубль. Данное изменение носит принципиальный характер, так как влечет за собой значительные скрытые последствия, такие как разрыв ранее существующих инфраструктурных связей с материковой Украиной, невозможность осуществления закупок у ранее существующих поставщиков и как следствие необходимость интенсивной интеграции в экономику Российской Федерации и налаживания новых экономических связей. При этом, в интересах поддержания широкого внедрения в денежный оборот на территории Крыма валютной

единицы России, стоимость предмета закупки, сумма предложения конкурсных торгов (ценового предложения, предложения по результатам закупки у одного участника), сумма договора определяются в российских рублях по официальному курсу недавно учрежденного Банка Крыма. Неразрывно связано со сменой валюты изменение официального языка с украинского на российский, что также играет роль переориентации всех экономических процессов, в том числе и закупочных на взаимосвязь Крыма и Севастополя с Россией.

В составе второй категории новаций необходимо обозначить изменения обусловленные приведением нормативной базы государственных и муниципальных закупок Республики Крым и города федерального значения Севастополя в соответствие с российскими стандартами. К данной категории можно отнести изменение минимального срока для подачи предложений конкурсных торгов с ранее установленных 30 дней (15 дней при сокращенной процедуре) на 20 рабочих дней со дня обнародования закупок, изменение начала срока отведенного для заключения договора о закупке с победителем конкурсных торгов с ранее установленного порога, установленного на отметке 14 дней (5 дней при сокращенной процедуре) со дня публикации в информационном бюллетене «Вісник державних закупівель» на отметку в 10 рабочих дней со дня обнародования уведомления об акцепте. Также в данную категорию нововведений можно отнести изменение минимального срока для подачи ценовых предложений с 10 рабочих дней со дня публикации запроса ценовых предложений в информационном бюллетене на 7 рабочих дней со дня обнародования запроса ценовых предложений. Аналогично в рамках приведения в соответствие с российским законодательством претерпело изменение и начало срока для заключения договора о закупке с победителем процедур запроса ценовых предложений с ранее установленных 5 рабочих дней со дня публикации в информационном бюллетене на 7 рабочих дней со дня обнародования уведомления об акцепте. Также в рамках данного раздела важно отметить то, что в контексте произошедших изменений была также отменена обязательность обнародования информации о закупках в установленных печатных изданиях.

Третья условная категория представляет собой набор формальных изменений, не влекущих за собой перемены в содержании правоотношений. Преимущественно к данному разделу относятся изменения, представляющие собой формальную смену контролирующих органов, а также органов, непосредственно принимающих участие в процессе проведения государственных и муниципальных закупок. Так, ранее являвшееся уполномоченным органом Министерство экономического развития и торговли Украины сменилось Министерством экономического развития и торговли Республики Крым. Аналогичные изменения произошли и с органом обжалования результатов проведения государственных и муниципальных закупок, органом финансового контроля за соблюдением законодательства о закупках, органом, отвечающим за казначейское использование бюджетных средств. Так функции Антимонопольного комитета Украины, Государственной финансовой инспекции Украины и Государственной казначейской службы Украины были переданы Управлению Федеральной антимонопольной службы по Республике Крым и городу Севастополю, Финансовой инспекции Республики Крым и Управлению Федерального казначейства по Республике Крым соответственно. Также изменился и веб-портал уполномоченного органа по вопросам закупок, вместе ранее используемого «Офіційний загальнодержавний веб-портал «Державні закупівлі» на данный момент функционирует «Веб-портал Министерства экономического развития и торговли Республики Крым «Государственные закупки в Республике Крым».

Как уже было упомянуто ранее, текущая ситуация в сфере государственных и муниципальных закупок, имеющая место в Республике Крым и городе федерального значения Севастополь, характеризуется наличием ряда правовых пробелов и острой необходимостью приведения нормативной базы Республики в соответствие с российской интенсивными темпами. В рамках данного процесса 9 июля 2014 года было принято Постановление Совета министров Республики Крым № 190, которым было утверждено Положение о закупке товаров, работ и услуг на территории Республики Крым в переходный период. Этим же Постановлением Совета министров Республики Крым было отменено ранее действовавшее на территории Крыма Постановление № 1844-6/14 от 26.03.2014г. Наибольший интерес в указанном положении представляет пункт 3 раздела 2 «Сфера применения настоящего положения», закрепляющий перечень случаев на которые действие данного положения, и как следствие, действующего законодательства о государственных и муниципальных закупках не распространяется [2, п.3]. Важно отметить и то, что закрепленный перечень, изначально содержащий 36 позиций, постоянно пополняется новыми положениями исключающими проведение конкурентных закупок. Так, Постановлением Совета министров Республики Крым от 28 января 2015 года № 19 «О внесении изменений в Постановление Совета министров Республики Крым от 09 июля 2014 года № 190» в перечень добавляется пункт 49: «закупка дополнительных мощностей дизель-генераторных установок, обеспечивающих энергоснабжение инфраструктурных и социально значимых объектов в случае ограничения перетока электрической

энергии и мощности со стороны смежных энергосистем» [3, п.1].

Особый интерес в рамках специфики данной статьи представляют положения, установленные в пунктах 26, 27 данного перечня, непосредственно включающие в себя государственные и муниципальные закупки лекарственных средств, иммунобиологических препаратов (вакцин), фармацевтических препаратов, изделий и оборудования медицинского назначения в учреждениях здравоохранения, а также услуги в сфере охраны здоровья. Наличие данных позиций в указанном положении определённо свидетельствует о том, что в соответствии с нормативно-правовыми актами, действующими на территории Республики Крым приобретение лекарственных препаратов и иных категорий товаров и услуг, обозначенных в данных пунктах, не попадает в рамки государственных и муниципальных закупок вопреки практике имеющей нормативное закрепление и распространенной на территории Российской Федерации.

С учётом изменений внесенных Федеральным законом №-498 от 31.12.2014 года в № 44-ФЗ и вступивших в силу уже с 01.01.2015 года, система закупок товаров, работ и услуг будет обязательна к применению для обеспечения государственных нужд на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополь только с 1 июля 2015 года, а для обеспечения муниципальных нужд на указанных территориях только с 1 января 2016 года [4, п.32–36 ст.112]. До указанного времени государственные и муниципальные заказчики находящиеся на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополь производят закупки отдельных видов товаров работа и услуг в соответствие с нормативными актами принятыми управомоченными органами и Республики Крым и города федерального значения Севастополь или в соответствие с Федеральным законом № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В отношении отдельных видов закупок товаров в этой связи органами государственной власти были решения, о проведении закупочных мероприятий минуя торги, которые являются обязательными для российских государственных и муниципальных заказчиков. Это объясняется сложностью переходного периода не только на новую для указанных регионов контрактную систему закупок, но и сложности переходного периода и интеграции Республики Крым и города федерального значения Севастополь в российскую систему экономики, государственного и муниципального управления, переход на новую систему правовых норм российского законодательства, новую валюту расчетов. Также у большинства заказчиков на территории Крыма и Севастополя наблюдаются и сложности технического характера для перехода на электронную систему закупок с размещением заказов открытым электронным аукционом, с учётом обязательности наличия у заказчика усиленной электронно-цифровой подписи (УЭЦП).

Вместе с тем даже в условиях отложенного периода (почти на 2 года) применения федеральной контрактной системы закупок, и наличии возможности у государственных и муниципальных заказчиков Крыма и Севастополя производить закупки товаров, работ и услуг минуя конкурентные способы закупки, возникают определённые сложности рационального и эффективного расходования выделенных на эти цели бюджетных средств.

В частности одна из проблем, которая возникает при такого рода закупках, как для государственных, так и для муниципальных нужд – это закупки для обеспечения нужд здравоохранения. Лекарственное обеспечение населения на данных территориях является сейчас одной из первоочередных задач, в особенности речь идёт об обеспечении бесплатными и льготными медицинскими препаратами. По результатам проведённого мониторинга законодательства Украины и сравнения его с действующими российскими законодательными актами, регулирующими порядок оказания гражданам РФ медицинской помощи и обеспечения их льготными и бесплатными лекарствами, был сделан вывод о наличии существенных различий в государственных программах, которые необходимо привести в соответствие с российским законодательством без резкого прекращения обеспечения отдельных категорий граждан – льготников необходимыми им лекарствами. Перечень различных льгот и групп граждан, которые получают бесплатные и льготные лекарства за счет, в том числе бюджетных средств и средств выделяемых в рамках обязательного медицинского страхования (ОМС), в России гораздо больше, чем был у граждан Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Вместе с тем, есть ряд групп и заболеваний, которые на территории России, наоборот, не попадают под программы ОМС или имеют иной порядок предоставления льгот и уровень финансирования.

После присоединения к России Республики Крым и города федерального значения Севастополя все закупки лекарственных препаратов были перенесены с указанных территорий в Россию. Поскольку доставка приобретенных лекарств осуществляется паромными переправами, то затратной части транспортировочных расходов таким способом оказывается несравненно выше, чем доставка тех же лекарственных препаратов железнодорожным транспортом. Таким образом, стоимость приобретаемых лекарств, как для обеспечения

граждан – льготников, так и для обеспечения лекарственными препаратами медицинских учреждений на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя так же возрастает, что неблагоприятным образом сказывается на бюджетных тратах.

Фактически цены поставщиков лекарственных препаратов без учета оптовых и розничных надбавок возрастают на размер 12% налога на добавленную стоимость с учётом внутреннего НДС Республики Крым. Получается, что стоимость лекарств, реализуемых на территории указанных округов, выше цен на аналогичные препараты, реализуемые в других субъектах РФ. Для того, чтобы ограничить рост цен, Минздравом России было предложено властям Крыма и Севастополя установить размер максимальной торговой наценки, которую имеют право применять крымские дистрибьюторы, на уровне 9% для оптовых поставок и 22% – для розничных [5]. Эти предложенные размеры торговой максимальной наценки значительно ниже соответствующих надбавок в других субъектах РФ.

На реализацию данного предложения Минздрава РФ были направлены несколько актов управомоченных органов, а именно был издан Приказ Госкомитета по ценам и тарифам республики Крым № 4/1 от 07.08.2014 г. «Об установлении предельных размеров оптовых надбавок и предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным производителями лекарственных препаратов, на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, на территории РК» [6]. Согласно данному приказу розничные надбавки к фактической отпускной цене производителей жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов составят от 16 до 25% для разных ценовых групп, предельные оптовые надбавки составят не более 15% для всех ценовых групп. Начиная с 2015 года порядка 116 тысяч граждан льготных категорий в Республике Крым, будут получать бесплатные медикаменты при амбулаторном лечении.

Право на бесплатное обеспечение лекарственными препаратами в соответствии с Федеральным законом № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» имеют 10 категорий граждан (инвалиды войны; участники ВОВ; ветераны боевых действий; инвалиды по общему заболеванию; дети-инвалиды; граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и приравненные к ним категории граждан и еще 4 категории граждан), а также по программе «7 нозологий» крымчане больные редкими и наиболее дорогостоящими в лечении нозологиями (гемофилией; муковисцидозом; гипофизарным нанизмом; болезнью Гоше; злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей; рассеянным склерозом; после трансплантации органов и (или) тканей) [7]. Вышеуказанным категориям граждан лекарственные средства и изделия медицинского назначения по рецептам врачей отпускаются бесплатно в аптечных пунктах сети «Крым-Фармации». При получении лекарства фармацевту необходимо предъявить рецепт, паспорт гражданина РФ, СНИЛС и документ, подтверждающий соответствующую льготную категорию.

По установлению предельных отпускных оптовых и розничных цен на перечень жизненно необходимых лекарственных средств по городу федерального значения Севастополю было принято Постановление Правительства Севастополя от 14.10.2014 г. № 14/38/1-м «Об утверждении предельных оптовых надбавок и предельных розничных надбавок к ценам на лекарственные средства, включенные в перечень жизненно необходимых и лекарственных средств, реализуемые организациями оптовой и розничной торговли (аптечными учреждениями) на территории города Севастополя». В данном Постановлении были зафиксированы предельные надбавки к оптовым ценам разных групп от 14 до 19% и надбавки к розничным ценам от 17 до 33% [8].

Вообще же вопросы финансирования Российской Федерацией за счёт федерального бюджета закупок для нужд Республики Крым и города федерального значения Севастополя были решены ещё в конце 2014 года. Так только на ноябрь 2014 года Правительством города Севастополь было решено потратить на нужды здравоохранения 95,5 млн. рублей без проведения процедур закупок, из них 90 млн. рублей были выделены из федерального бюджета и 5,5 млн. рублей из городского бюджета. На данные средства предполагается переоснастить городские медицинские учреждения необходимым медицинским оборудованием, новыми машинами «скорой помощи» с оснащением, как нового, так и старого санитарного транспорта бортовой аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС, а также внедрить федеральную электронную регистратуру и электронные медицинские карты, которые уже давно применяются на территории других субъектов РФ.

Проблемы адаптации медицинских учреждений Крыма и Севастополя к порядку закупок проводимых государственными и муниципальными заказчиками на территории РФ в соответствие с Федеральным законом № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» очевидны. На сегодняшний день в России применение новой контрактной системы для многих заказчиков сопряжено с определёнными сложностями это объясняется не только тем, что часть правовых норм № 44-ФЗ не вступили в силу с 01.01.2014 года и имеют отложенный период

действия, например применение новой системы планирования закупок (планов закупок и планов – графиков), но и в силу большого количества изменений внесенных в № 44-ФЗ как 04.06.2014 года № 140-ФЗ и 31.12.2014 года № 498-ФЗ и № 519-ФЗ. Кроме этого достаточные сложности возникают в связи с принятием Правительством РФ, Минэкономразвия РФ и иными федеральными органами исполнительной власти большого объема подзаконных нормативных актов, регулирующих закупочную деятельность заказчика помимо № 44-ФЗ. В такой ситуации перед Крымом и Севастополем, которые не успели в полной мере вступить во взаимодействие с российским законодательством стоят большие трудности.

Новая для Республики Крым и города федерального значения Севастополь система обязательного медицинского страхования, действующая в России уже продолжительное время, российское законодательство об охране здоровья граждан, гарантирующее получение бесплатной медицинской помощи гражданином за счет средств ОМС, требуют как минимум переходного периода на систему законодательства РФ. В конце декабря 2014 года с этой целью был принят специальный Федеральный закон от 29.12.2014г. № 474-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сферах охраны здоровья и обращения лекарственных средств на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя», который определил порядок проведения государственных контрольных мероприятий за качеством и безопасностью медицинской деятельности в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе, порядок привлечения к медицинской и фармацевтической деятельности специалистов, порядок обращения лекарственных средств и медицинских изделий, имеющих определённых регистрационный срок (не позже даты 1 октября 2015 года) [9].

Требуются так же вполне определённые управленческие решения по выстраиванию новой системы взаимодействия не только между федеральными органами исполнительной власти центра с одной стороны и органами власти и местного самоуправления на указанных территориях с другой стороны на основе административных регламентов организации совместных и централизованных закупок для государственных и муниципальных нужд.

Проблемы финансирования и последующего обеспечения приобретения медицинскими учреждениями необходимых лекарственных препаратов и расходных материалов, медицинского оборудования и прочих предметов первой необходимости стоит достаточно остро, даже при учете того обстоятельства, что финансирование этих государственных и муниципальных нужд на указанных территориях производится за счет федерального бюджета в рамках Федеральной целевой программы развития Крыма и Севастополя. На закупку медикаментов для Крыма и Севастополя в 2014 году уже было выделено 3,2 миллиарда рублей. Федеральное финансирование программ модернизации здравоохранения в субъектах Крымского федерального округа на 2014—2015 годы должно составить примерно около 6 миллиардов рублей.

На данный момент закупка нового оборудования для лечебных учреждений Крыма уже учтена Федеральной целевой программой социально-экономического развития Крыма до 2020 года, а также республиканской программой модернизации здравоохранения на 2014–2015 годы. Так, Федеральная целевая программа предусматривает выделение до 2020 года более 6 млрд. 794 млн. рублей на сферу здравоохранения Крыма, а общий объем финансового обеспечения в 2014–2015 годах, согласно республиканской программе, составляет 5 млрд. 111 млн. 513 тыс. рублей.

Для облегчения процедур проведения закупочных мероприятий медицинским учреждениям Крыма и Севастополя, так же было разрешено проводить закупки у предприятий – поставщиков минуя конкурентные процедуры. Тем не менее, Крым, который получил ряд преференций в сфере госзаказа, на практике не стремится ими воспользоваться. Более того, последняя проверка Совета министров Республики Крым выявила многочисленные факты неэффективного расходования выделенных средств, что бюджетные учреждения полуострова совершают оптовые закупки продовольствия по розничной цене, которая в среднем выше на 10–20%.

Однако как выясняется на практике при проведении проверок медицинских учреждений проводимых на основании жалоб пациентов на крайне низкое качество оказываемой им медицинской помощи, выделяемые бюджетные средства, по всей видимости, имеют очевидное неэффективное, а в некоторых случаях и нецелевое расходование. В частности глава Крыма Сергей Аксенов потребовал увольнения главного врача Университетской клиники в Симферополе Владимира Мещерякова. Как показала внезапная проверка, несмотря на получение больницей необходимого финансирования, в отделениях не хватало или вовсе не было антибиотиков, бинтов, шприцов и других необходимых материалов и средств. Из-за их нехватки врачам приходилось отменять плановые операции.

В январе 2015 года Министерство здравоохранения Крыма опубликовало на своём сайте Приказ № 349 «Об утверждении типовых положений» от 31.12.2014 года, которым среди прочего определяется распределение средств от предоставления платных медицинских услуг оказанный населению. Согласно данному приказу средства, полученные от платных медицинских услуг, будут направлены на финансирование лечебных учреждений,

на закупку оборудования, на закупку инструментов, на оплату труда медицинских работников и затраты, которые стоят перед лечебным учреждением. Оплата в лечебных учреждениях Крыма должна быть сформирована по трем направлениям: первое – это бюджетная составляющая финансирования; второе – финансирование из Территориального фонда общеобязательного медицинского страхования и третья – платные услуги. Должны быть разработаны тарифы стоимости платных медицинских услуг и утверждены Министерством здравоохранения Республики Крым.

Государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе с 29.12.2014 года осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», за исключением положений, касающихся проведения проверок применения медицинскими организациями порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи, которые осуществляются с 1 января 2016 года.

В рамках противодействия коррупции в сфере закупок на основании Приказа Министерства здравоохранения Республики Крым № 493 от 29.09.2014г. функции и полномочия по анализу практики, выявление недостатков и подготовке предложений по совершенствованию размещения государственных заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Республики Крым в целях противодействия коррупции, а так же организация мониторинга отклонения закупочных цен по государственному заказу на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд Республики Крым от среднерыночных возложены Управление развития Инфраструктуры системы здравоохранения и лекарственного обеспечения, на Управление финансов экономического анализа и планирования, на структурные подразделения Министерства здравоохранения Республики Крым.

Подводя итог рассмотрению действующего правового механизма государственных и муниципальных закупок на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополь необходимо обозначить ряд следующих выводов. Во-первых, предусмотренный ФЗ № 44 от 05.04.2013 г. переходный период к федеральной контрактной системе на указанных территориях очевидно является недостаточным для формирования эффективно функционирующей системы закупок, что в свою очередь требует продления срока действия переходного периода с 1 июля 2015 года на 1 января 2016 года для государственных закупок и на 1 июля 2016 года для муниципальных закупок соответственно. Во-вторых, действующее положение о закупках, утвержденное Советом министров Республики Крым № 190 от 09.07.2014г., включает в себя избыточный перечень случаев, в соответствии с которыми приобретение указанных товаров, работ, услуг может производиться вне рамок закупочных мероприятий, что противоречит законодательству РФ в сфере закупок, в частности в области закупок лекарственных препаратов, медицинского оборудования, расходных материалов. Указанная проблема в свою очередь влечет за собой неэффективное расходование бюджетных средств выделенных на организацию и проведение закупок для развития данной территории по Федеральной целевой программе развития Крыма и Севастополя. В-третьих, в соответствие с вышесказанным, текущая ситуация в сфере закупок, на взгляд авторов статьи, требует принятия управленческих решений по централизации закупок на территории Крыма и Севастополя, для оптимизации расходования бюджетных ассигнований.

Литература:

1. Об особенностях осуществления государственных закупок на территории Республики Крым в переходный период: Постановление Совета министров Республики Крым от 26.03.2014 г. № 1844-6 /14 (документ утратил силу) [электронный ресурс]. URL: http://www.zakup-rk.ru/content.php?cid=reg_zakon&.. (дата обращения 01.02.2015)
2. Об утверждении Положения о закупке товаров, работ и услуг на территории Республики Крым в переходный период: Постановление Совета министров Республики Крым от 09.07.2014 г. № 190 [электронный ресурс]. URL: http://www.zakup-rk.ru/content.php?cid=reg_zakon&.. (дата обращения 01.02.2015)
3. О внесении изменений в Постановление Совета министров Республики Крым от 09 июля 2014 года № 190: Постановление Совета министров Республики Крым от 28 января 2015 года № 19 [электронный ресурс]. URL: http://www.zakup-rk.ru/content.php?cid=reg_zakon&mid=150&m2=154 (Дата обращения 01.02.2015)
4. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // Российская газета. 2013. 12 апреля.
5. Таблетки для Крыма // Российская бизнес-газета. 10.06.2014. [электронный ресурс]. URL: http://www.rg.ru/2014/06/10/ligoty.html. (дата обращения 01.02.2015)
6. Об установлении предельных размеров оптовых надбавок и предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным

производителями лекарственных препаратов, на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, на территории РК: Приказ Госкомитета по ценам и тарифам от 07.08.2014 РК № 4/1 [электронный ресурс]. URL: http://gkz.rk.gov.ru/rus/info.php?id=604651&page=25 (дата обращения 01.02.2015)

7. О государственной социальной помощи: Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 21.07.2014) [электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165963/ (дата обращения 01.02.2015)
8. Об утверждении предельных оптовых надбавок и предельных розничных надбавок к ценам на лекарственные средства, включенные в перечень жизненно необходимых и лекарственных средств, реализуемые организациями оптовой и розничной торговли (аптечными учреждениями) на территории города Севастополя: Постановление Правительства Севастополя от 14.10.2014 № 14/38/1-м [электронный ресурс]. URL: http://sevastopol.gov.ru/ (дата обращения 01.02.2015)
9. Об особенностях правового регулирования отношений в сферах охраны здоровья и обращения лекарственных средств на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный закон от 29.12.2014 № 474-ФЗ [электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/search (дата обращения 01.02.2015)

References:

1. On specific features of public procurement in the Republic of Crimea in transition period: Resolution of the Council of Ministers of the Republic of Crimea of 03.26.2014 № 1844-6 / 14 (document repealed) [e-resource]. URL: http://www.zakup-rk.ru/content.php?cid=reg_zakon&.. (date of reference 01.02.2015)
2. On approval of the Regulation on the procurement of goods, works and services in the Republic of Crimea in transition: Resolution of the Council of Ministers of the Republic of Crimea of 07.09.2014, № 190 [e-resource]. URL: http://www.zakup-rk.ru/content.php?cid=reg_zakon&.. (date of reference 01.02.2015)
3. On Amendments to the Resolution of the Council of Ministers of the Republic of Crimea of July 9, 2014 № 190: Resolution of the Council of Ministers of Crimea of January 28, 2015 № 19 [e-resource]. URL: http://www.zakup-rk.ru/content.php?cid=reg_zakon&mid=150&m2=154 (date of reference 01.02.2015)
4. On the contract system in the field of procurement of goods, works and services for state and municipal needs: Federal Law of 05.04.2013 № 44-FL (as amended 31.12.2014) // Rossiiskaya gazeta. 2013. April, 12.
5. Pills for the Crimea // Rossiiskaya business-gazeta. 10.06.2014.[e-resource]. URL: http://www.rg.ru/2014/06/10/ligoty.html. (date of reference 01.02.2015)
6. On setting maximum wholesale mark-ups and retail markup limit to actual selling prices set by manufacturers of pharmaceuticals, for medicines included into the list of vital and essential medicinal products in RK territory: Resolution of the State Committee on prices and tariffs of 07.08. 2014 RK № 4/1 [e-resource]. URL: http://gkz.rk.gov.ru/rus/info.php?id=604651&page=25 (date of reference 01.02.2015)
7. On state social assistance: Federal Law of 17.07.1999 № 178-FL (as amended 07.21.2014) [e-resource]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165963/ (date of reference 01.02.2015)
8. On the approval of the maximum wholesale mark-ups and maximum retail markups to the prices of medicines included in the list of vital and essential medicinal products sold through wholesale and retail (pharmacy institutions) in the city of Sevastopol: Resolution of the Government of Sevastopol of 14.10.2014 № 14 / 38/1-m [e-resource]. URL: http://sevastopol.gov.ru/ (date of reference 01.02.2015)
9. On specifics of legal regulation of relations in healthcare and medicine distribution in the Republic of Crimea and federal city of Sevastopol: Federal Law of 29.12.2014 № 474-FL [e-resource]. URL: http://www.consultant.ru/search (date of reference 01.02.2015)