

СТАТЬЯ О ПРОЯВЛЕНИЯХ КОРРУПЦИИ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ

О проявлениях коррупции в здравоохранении

24.10.2014

Проявления коррупции в здравоохранении, характерны не только для России, но и для большинства других стран мирового сообщества, в том числе и таких как США, Великобритания, Германия, Италия и Франция. Несмотря на то, что в этих государствах достаточно развито антикоррупционное законодательство, а также политико-правовая практика его применения, тем не менее, многочисленные коррупционные скандалы в их национальных сферах здравоохранения, свидетельствуют о том, что полностью нейтрализовать данное явление в перечисленных выше государствах вплоть до настоящего времени не удалось. Что же касается, государств из категории, так называемого «развивающегося мира», то проявления коррупции в их системах здравоохранения носят такой же системный характер, как и в России. Поэтому причины, предпосылки и виды коррупции в здравоохранении типичны для большинства стран мирового сообщества.



Об этом свидетельствуют и данные международного Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл» (ТИ). В частности, один из последних документов этой организации – Доклад «О положении Дел с коррупцией» за 2006 год¹ – посвящен непосредственно анализу функционирования всемирной индустрии медицинских услуг, оборот которой превышает 3 млрд. долларов. В Докладе особое внимание уделено переплетению запутанных и непрозрачных систем, являющихся питательной почвой для коррупции. По мнению экспертов ТИ, в то время как большинство людей, задействованных в сфере здравоохранения, старательно и честно исполняют свой долг, существуют убедительные свидетельства «взятничества и мошенничества в области предоставления медицинских услуг: от мелкого воровства и вымогательства до огромных злоупотреблений в области политики здравоохранения и его финансирования, основанных на «откатах» государственным чиновникам»². При этом, как считают эксперты данной организации, коррупция пронизывает предоставление медицинских услуг, независимо от того, государственные они или частные, простые или сложные.

Типичность коррупционных действий в системах здравоохранения различных стран предопределяется целым рядом обстоятельств.

Прежде всего, это обусловлено тем, что в любых системах здравоохранения существует диспропорция в распределении информации.

Медицинские работники в любом случае знают о болезнях больше, чем их пациенты, а компании занятые в производстве лекарственных средств и медицинского оборудования знают о своей продукции больше, чем государственные чиновники, отвечающие за решения, связанные с расходованием средств на эти цели. Именно поэтому, как считают эксперты ТИ, предоставление соответствующей информации может привести к снижению уровня коррупции. Этот вывод основан на исследовании, проведенном ТИ в системе здравоохранения в Аргентине. После того, как Министерство здравоохранения этой страны начало предоставлять информацию о расходах больниц на закупку лекарств, разница в ценах, за которые больницы приобретали лекарственные препараты, упала на 50%.

Очевидно, что данная проблема, чрезвычайно актуально и для системы здравоохранения России. Сам факт отсутствия подобной практики публичного информирования о конкретных расходах будь-то на закупку лекарств, или же на предоставление медицинских услуг формирует питательную среду не только для нецелевого использования бюджетных средств, но и их расхищение на различных уровнях системы здравоохранения от поликлиники и больницы до соответствующих органов государственной власти.

Другой немаловажной причиной распространенности коррупции в здравоохранении является неопределенность в анализе и прогнозировании состояния медико-санитарного состояния населения. Отсутствие такой информации затрудняет управление ресурсами, включая выбор, мониторинг, измерение, и предоставление медицинских услуг, а также разработку планов медицинского страхования.

Еще более риск коррупции возрастает в случаях широкомасштабных катастроф, когда необходимость оказания как можно более скорой медицинской помощи заставляет зачастую обходить существующие надзорные механизмы.

На состояние коррупции в здравоохранении оказывает влияние также характер отношений между поставщиками медицинских товаров, услуг, и органами, отвечающими за разработку политики в этой

сфере. Непрозрачность отношений между указанными категориями лиц является одним из важнейших факторов, способствующих развитию коррупции.

Названные выше причины, являющиеся наиболее типичными для различных национальных систем здравоохранения в комплексе формируют коррупционную среду и, соответственно, определяют наиболее распространенные виды коррупции в этой области. Таковыми, в частности, по мнению международных экспертов, являются:

Рас трата и рас хищение средств, выделенных на здравоохранение, или доходов, полученных за счет платежей со стороны потребителей.

Эти явления могут происходить как на государственном уровне и уровне органов местного самоуправления, так и непосредственно в медицинских организациях и учреждениях, получающих такие средства. Лекарства, а также другие ресурсы и оборудование медицинского назначения могут расхищаться для личного пользования, использования в частной практике, или в целях дальнейшей перепродажи.

Коррупция в сфере государственных закупок.

Вовлеченность в различные сговоры, взяточничество, и получение «откатов» в сфере государственных закупок приводит к переплатам за получаемые товары и услуги или к невозможности обеспечения качества обусловленного контрактами для таких товаров и услуг. Кроме того, расходы больниц могут включать значительные затраты на капитальное строительство и приобретение дорогостоящего оборудования, т.е. затраты в тех сферах государственных закупок, где существует особая опасность коррупционных действий.

Коррупция в платежных системах.

Здесь коррупционные действия могут включать:

- подделку страховых документов, или использование средств медицинских учреждений в интересах тех или иных привилегированных пациентов;
- выставление незаконных счетов страховым компаниям, государственным органам, или пациентам в отношении услуг, не входящих в соответствующие перечни или вовсе не оказанных услуг в целях максимизации доходов;
- подделка счетов, квитанций, расходных документов, или учет фиктивных пациентов.

Кроме того, здесь возможны и такие формы коррупции, как:

- развитие собственного бизнеса за счет создания финансовых стимулов или выплаты «откатов» врачам за направление пациентов в ту или иную организацию;
- неправомерное направление врачами пациентов государственных медицинских учреждений на обслуживание в собственные частные структуры;
- также проведение неоправданного медицинского вмешательства в целях увеличения собственных доходов и другие.

Коррупция в системе поставок лекарственных препаратов.

Препараты могут расхищаться на различных уровнях системы распределения. Так, чиновники могут требовать «вознаграждение» за выдачу разрешений на продажу продукции или работу тех или иных структур, за проведение таможенной очистки или установление выгодных цен.

Нарушение кодексов поведения на рынке может приводить к тому, что врачи будут вынуждены отдавать предпочтение определенным лекарствам при выписке рецептов. У поставщиков могут вымогаться различные уступки на условия выписки рецептов на их продукцию. Еще одной возможной формой коррупционных действий здесь является выдача разрешений на торговлю поддельными или иными некачественными лекарственными препаратами.

Коррупция в учреждениях, предоставляющих медицинские услуги, может принимать самые разные формы:

- вымогательство или согласие на получение незаконного вознаграждения за услуги, официально оказываемые бесплатно;
- взимание платы за особые привилегии или медицинские услуги;

- вымогательство или согласие на получение взяток за вмешательство в практику найма, лицензирования, аккредитации, или сертификации тех или иных структур.

Все это наиболее типичные виды коррупции в здравоохранении, характерные для большинства стран мирового сообщества, в том числе, конечно же, и для России. При этом анализ их содержания, позволяет предположить, что речь идет не об отдельных их разновидностях, а о целых направлениях коррупционной деятельности в здравоохранении. При этом каждое такое направление на практике наполняется множеством отдельных коррупционных проявлений, не поддающихся в полной мере какому-либо учету.

Это, в свою очередь, свидетельствует о чрезвычайной распространенности и живучести данного явления в глобальном масштабе.

При этом именно в здравоохранении коррупция носит наиболее ярко выраженный антисоциальный характер. Поскольку, как отмечено в цитируемом выше Докладе этой организации «коррупция в сфере медицинских услуг это значительно больше, чем деньги. ... Цена коррупции в здравоохранении оплачивается человеческим страданием». Между тем, как считает исполнительный директор Трансперенси Интернешнл Д. Нуссбаум «Коррупция подрывает доверие общества медицинскому сообществу. Люди имеют полное право ожидать, что лекарства, от которых зависят их жизнь и здоровье – настоящие. Они имеют такое же право считать, что врачи ставят интересы пациентов выше интересов личной выгоды. А самое главное, они имеют право верить в то, что главная цель индустрии здравоохранения – исцелять, а не убивать»³.

Аналогичные проблемы существуют и в системе здравоохранения Российской Федерации. Ситуация с проявлениями коррупции, как в целом, так и в отдельных сферах жизнедеятельности в нашей стране с каждым годом все более ухудшается. И это, несмотря на реализацию утвержденного Президентом Российской Федерации Национального плана по противодействию коррупции, а также значительные изменения в законодательстве Российской Федерации в этой области.

Тем не менее, как показывают результаты исследований, различных аналитических структур уровень коррупции в Российской Федерации по-прежнему не снижается. Более того, в опубликованном в июне 2009 года очередном докладе «Трансперенси Интернешнл» отмечается дальнейшее возрастание уровня коррупции в России⁴.

О негативной тенденции в этой сфере свидетельствует и официальная статистика. Так, по данным Департамента экономической безопасности МВД РФ (ДЭБ) в текущем (2009 году) количество фактов взяточничества по сравнению с аналогичным периодом 2008 года увеличилось почти на треть. Существенно увеличилась по итогам первого полугодия 2009 года и сумма средней взятки, составив, по информации ДЭБ МВД России, порядка 27 тыс. руб⁵.

Значительный вклад в эту криминальную статистику вносит коррупция в сфере здравоохранения. Так, по данным опроса, проведенного в сентябре 2008 года Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ), 52 % опрошенных давали деньги и подарки медицинским работникам⁶. По результатам исследования ВЦИОМ, здравоохранение занимает пятое место среди наиболее коррумпированных сфер и институтов общества. Эти же выводы подтверждаются и данными, представленными председателем Верховного суда РФ В. Лебедевым в январе 2009 года. По его информации, из 1300 осужденных в 2008 году за взяточничество человек 20,3 % – работники сферы здравоохранения. Большие проблемы отмечаются и в сфере реализации приоритетного национального проекта «Здоровье». По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации за девять месяцев 2008 года в сфере реализации нацпроекта «Здоровье» выявлено более 24,5 тысяч нарушений законодательства, в суды направлено 4 645 исков, привлечено к ответственности 3504 должностных лица, по постановлениям прокуроров наказаны в административном порядке 1 116 виновных лиц, возбуждено 43 уголовных дела. Всего же по информации представителей Генпрокуратуры России в 2008 году выявлено и пресечено более 58 тысяч нарушений в области здравоохранения, к ответственности привлечено более 2 тысяч человек, возбуждено 188 уголовных дел⁷.

В целом, для отечественного здравоохранения в значительной мере характерны те же причины и формы проявления коррупции, что и для большинства других национальных здравоохранительных систем.

Так, основными формами проявления коррупции в сфере здравоохранения являются растрата и хищение денежных средств, подделка страховых документов, учет фиктивных пациентов, развитие собственного бизнеса за счет медучреждений, вымогательство или согласие на получение незаконного вознаграждения за официально бесплатные услуги и др.

Наиболее болезненно гражданами воспринимаются взятки, вымогательство и другие злоупотребления коррупционного характера в сфере здравоохранения, потому что в массовом сознании профессия врача ассоциируется с бескорыстным и самоотверженным служением людям, а здоровье является фундаментальным человеческим благом, без которого многие иные ценности утрачивают свой смысл.

При этом речь идет уже не столько о мелких взятках в виде подношений врачам за лечение, сколько об участвовавших в последние годы более опасных коррупционных проявлениях. Таковыми, в частности, являются, распространенные случаи искусственного создания «дефицита» оказания медицинских услуг, когда люди, нуждающиеся в определенных видах исследования, вынуждены ждать их проведения месяцами. В то же время за определенную плату эти исследования осуществляются в оперативном порядке. При этом подобного рода оплата медицинских услуг далеко не всегда гарантирует их качество.

По существу, наблюдается постепенное превращение лечебных заведений в торговые, в которых происходит замена честных квалифицированных врачей на коммерсантов от медицины.

Несмотря на то, что периодически лица, осуществляющие вымогательство в процессе оказания медицинских услуг, становятся фигурантами уголовных дел, ситуация с поборам в здравоохранении фактически не меняется.

Особенно кощунственны те случаи, когда речь идет о предоставлении медицинских услуг, в случаях непосредственно связанных с жизнью и смертью пациента. Среди медицинских учреждений, где наиболее развиты подобного рода коррупционные проявления, особое место занимают наркологические и онкологические диспансеры, а также родильные дома.

Важным показателем системного характера коррупции в сфере здравоохранения является то, что врачи, желающие работать по некоторым медицинским специальностям, должны платить немалые деньги за свое назначение. Такая практика предполагает наличие у них теневых доходов, которые позволяют им компенсировать вложенные средства. Аналогичным образом «возмещение затраченных средств» за счет поборов с населения, осуществляется врачами без надлежащей квалификации, в силу того, что их поступление и учеба в мединститутах базировалась на «откатах» преподавателям. Поэтому, очевидно, что основы противодействия коррупции в здравоохранении должны формироваться в медицинских учебных заведениях.

Непосредственным проявлением коррупции являются получение врачами бонусов от фирм производителей за рекомендацию больным произведенных ими лекарственных средств, разумеется, не самых дешевых и зачастую не самых эффективных. По сути, дела речь о внедрении в систему здравоохранения рыночных принципов конкуренции, в основе которых лежат агрессивные маркетинговые технологии. Это обеспечивает фармацевтическим компаниям, (прежде всего, зарубежным) ежегодную прибыль в десятки миллиардов долларов. Крайне негативную роль в этом процессе лоббирования медицинских препаратов определенных фирм и фармацевтических компаний играют средства массовой информации, в том числе и телевидение. Агрессивная реклама медицинских препаратов в СМИ стимулирует самолечение и тем самым наносит существенный вред здоровью граждан. Все это по сути дела является ни чем иным как проявлением коррупции в сфере здравоохранения, несмотря на то, что сами СМИ к этому имеют лишь косвенное отношение.

Особую опасность для здоровья населения России обретает коррупция в сфере производства и сбыта фальсифицированных лекарственных средств. Нелегальные платежи на каждом шагу обеспечивают беспрепятственность доставки подделок от места их производства до ничего не подозревающего потребителя.

По сведениям Росздравнадзора, ежегодно реальное количество фальсифицированных лечебных средств выявленных на фармакологическом рынке Российской Федерации составляет не более 0,4 % от всего количества лекарственных средств. Однако ряд экспертов подвергают эти показатели сомнению. Они считают, что Россия вместе с Китаем уже вышли на первое место по производству и теневому обороту фальшивых лекарств, обогнав Индию, Бразилию и Турцию, традиционно считавшихся основными производителями и одновременно потребителями лекарственных фальшивок. Некоторые независимые эксперты называют цифры от 20 до 60 %. По оценке Всемирной организации здравоохранения, в России доля фальсифицированных лекарственных средств находится на уровне 12 % от общего числа препаратов. По результатам же социологических исследований около 40% россиян предполагают, что они принимают недоброкачественные или фальсифицированные лекарственные препараты.

Несмотря на то, что практика распространения фальсифицированных лекарственных средств распространена во всем мире, но именно в Российской Федерации, это, по мнению председателя Общественного антикоррупционного комитета А. Белякова, эта проблема приняла характер национального бедствия. И эта позиция вполне обоснована. По статистике, фальсификация лекарств считается четвертым злом здравоохранения после малярии, СПИДа и курения, а смертность от побочных реакций лекарств входит в первую пятерку причин наравне с сердечно-сосудистыми, онкологическими, бронхолегочными заболеваниями и травматизмом. А это реальная угроза здоровью населения и значительный ущерб государству.

В то же время, с точки зрения прибыльности лекарственный рынок стоит на третьем месте после продажи оружия и наркотиков. По прогнозам экспертов, в 2010 году прибыль от реализации «фальшивых таблеток» в мире составит 75 млрд. долларов. А это чрезвычайно усиливает коррупционную привлекательность данного рода преступной деятельности.

В целом анализ наиболее очевидных проявлений коррупции в здравоохранении свидетельствует о необходимости реализации комплекса мер политико-правовых характера по наведению должного порядка в этой сфере, поскольку именно ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, как сотрудниками медицинских учреждений, так и чиновниками системы здравоохранения формирует коррупционную среду в этой области. С этой целью, очевидно, целесообразно дальнейшее развитие федерального законодательства по ужесточению ответственности за преступления коррупционного характера. При этом подлежать данной ответственности должны представители не только так называемой «низовой» коррупции, но и должностные лица, в том числе органов государственной власти, способствующие ее проявлениям. Немаловажным фактором по противодействию коррупции в медицине могут стать также меры по повышению жизненного уровня работников здравоохранения, их социального статуса и престижа профессии.

Бочарников Игорь Валентинович

1 — См.: Воровство, взяточничество и вымогательство лишает миллионы людей надлежащей медицинской помощи, утверждается в Докладе о Положении Дел с Коррупцией в Море, 2006 // www.transparency.org.ru/INTER/inter_gcr.asp

2 — См. там же.

3 — См.: Воровство, взяточничество и вымогательство лишает миллионы людей надлежащей медицинской помощи, утверждается в Докладе о Положении Дел с Коррупцией в Море, 2006 // www.transparency.org.ru/INTER/inter_gcr.asp

4 — Российская коррупция: мы видим, платим и молчим. Пресс-релиз Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р» // www.transparency.org.ru

5 — Подведены итоги оперативно-служебной деятельности ДЭБ МВД России за первое полугодие 2009 года // www.mvd.ru/news/29720/

6 — В Госдуме состоялось совместное заседание Комитета по безопасности и Комиссии по законодательному обеспечению противодействия коррупции // www.parlament-club.ru/news,1,745.htm

7 — См. там же.