

---

# МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

---

УДК 351.773

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2023.2.12>

**М. А. Аніщенко**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри соціальної медицини, громадського здоров'я,  
медичного та фармацевтичного права  
Запорізького державного медичного університету

## ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА ЇЇ ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ

Стаття присвячена визначенню поняття державної антикорупційної політики в сфері охорони здоров'я та окресленню її основних завдань (напрямів). Обґрунтована актуальність теми, що полягає у небезпеці, яку привносить корупція до розвитку економіки, соціальної сфери, захисту прав громадян, взагалі до існування держави. Найбільший рівень небезпеки досягається, якщо корупція проникає у ті сфери, від яких безпосередньо залежить повсякденна життєдіяльність людини. Для запобігання та протидії корупції необхідно сформувавши та реалізувати ефективну державну антикорупційну політику. Констатовано, що чинне законодавство України не містить термін «державна антикорупційна політика». Тому, на підставі етимологічного та змістовного аналізу категорій «політика» і «корупція» запропоновано дефініцію для законодавчого закріплення: «Державна антикорупційна політика – це сукупність заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та припинення корупційних проявів у державних органах, інших органах публічної влади, господарських організаціях, інститутах громадянського суспільства». З урахуванням загального поняття та специфіки корупційних проявів у сфері охорони здоров'я сформульовано поняття «державна антикорупційна політика у сфері охорони здоров'я як сукупність юридичних, організаційних, профілактичних, інформаційних та ін. заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та припинення корупційних проявів в органах публічної влади, установах, організаціях, закладах, діяльність яких спрямована на реалізацію прав громадян на охорону здоров'я та отримання медичної допомоги», окреслені завдання (напрями) цієї політики. Зроблений висновок про необхідність прийняття окремого відомчого нормативно-правового акта – Державної антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я із затвердженням Плану заходів щодо її реалізації з вказівкою на строки та виконавців, а також встановленням відповідальності за невиконання.

**Ключові слова:** корупція, державна антикорупційна політика, запобігання та протидія корупції, охорона здоров'я, завдання (напрями реалізації) антикорупційної політики.

**Постановка проблеми.** Серед чинників, що негативно впливають не тільки на економіку, державне управління, але й на суспільство в цілому, корупція займає першочергове місце. Вона тим масштабніша, чим кардинальніша зміна держав-

ного та громадського курсу, чим чіткіше розбіжність норм і намірів порядків, що минає і народжується.

Для України вирішення проблеми запобігання та протидії корупції є вкрай актуальним, тому що корупційні схеми існують

майже у всіх сферах життя суспільства та держави. У 2022 році Україна отримала 33 бали зі 100 можливих в Індексі сприйняття корупції (CPI) та посіла 116 місце зі 180 країн [1]. У 2021 році було 32 бали зі 100 можливих і 122 місце серед 180 країн. Тож Україна зміцнила свій показник, який є найвищим для країни з часу запуску оновленої методології CPI. Цьому сприяла, за словами юридичного радника Transparency International Ukraine Олександра Калітенка, низка позитивних моментів. По-перше, призначили керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. По-друге, влітку 2022 року прийняли закон, яким затверджена Державна антикорупційна стратегія [2]. Це важливий документ, що містить опис стратегічних результатів у боротьбі з корупцією, яких має досягти Україна.

Серед негативних моментів, які не дають Україні зайняти вищу позицію в CPI, радник Transparency International Ukraine Олександр Калітенко називає, зокрема, те, що вже майже три роки як призупинений обов'язок політичних партій подавати звіти до Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). Також, каже фахівець, Україна не провела реформу Конституційного суду з урахуванням правок Венеційської комісії.

У цьому ж повідомленні експерт Центру протидії корупції Антон Марчук вказує на те, що хоча зміна показника на 1 бал рік до року не є надто значущою, але у порівнянні з 2014 р. показник України зріс на 8 балів – і це демонструє загальну позитивну тенденцію. Водночас він зауважує, що Україна попереду має багато роботи для подальшого зниження рівня корупції. «Україна поступово запроваджує потрібні системні зміни, але часто це відбувається надто повільно і всупереч волі посадовців. Якщо говорити про розвиток антикорупційної інфраструктури, то поліпшити показник України у наступному році могли би відновлення декларування посадовців, посилення автономії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури» [3].

Запобігання та протидія корупції має здійснюватися на державному рівні як частина внутрішньої політики на підставі чинного антикорупційного законодавства

із створенням системи антикорупційних органів та залученням інститутів громадянського суспільства. Серед основних напрямів державної антикорупційної політики в Україні фахівці виділяють наступні: розвиток антикорупційних органів й інструментів; судова реформа; реформа правоохоронних органів; забезпечення прозорості закупівель та інші секторальні реформи [3].

Сфера охорони здоров'я, що відіграє першочергову роль у зміцненні трудових ресурсів потенціалу країни, забезпеченні основоположних прав людини, проведенні соціальних перетворень, у той же час відноситься до найкорумпованих, що актуалізує дослідження щодо сутності, змісту та завдань антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я як складової державної антикорупційної політики України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемні питання щодо сутності, змісту та завдань державної антикорупційної політики взагалі, та у сфері охорони здоров'я зокрема були предметом наукових досліджень таких авторів, як: О. І. Білик, О. В. Новікова (державне управління) [4], М. І. Мельник (юридичні науки) [5], Є. В. Невмержицький (юридичні науки) [6], В. М. Соловійов (державне управління) [7], М. І. Хавронюк (юридичні науки) [8] та ін. Проте залишається низка дискусійних та невирішених питань у зв'язку із особливостями сучасного стану корупції в Україні, що потребує подальші дослідження.

**Мета статті.** Визначити сутність, зміст та завдання державної антикорупційної політики у су сфері охорони здоров'я, окреслити проблемні питання та запропонувати способи їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ч. 1 статті 5 Конвенції Організації Об'єднаних Націй (ООН) проти корупції кожна Держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє й здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і яка відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості

й відповідальності [9]. Сформувати таку політику можна, насамперед, розуміючи природу та сутність цієї категорії.

Як відомо, політика (др.-грец. політікῆ – «державна діяльність», від πόλις – «місто, держава») – це діяльність з вирішення питань життя суспільства чи певної його частини. Політика є управлінською діяльністю стратегічного рівня щодо внутрішніх та зовнішніх правових стосунків і взаємодій. У широкому розумінні політика – визначена частина, програма або напрям такої діяльності, сукупність засобів (інструментів) та методів для реалізації певних стратегічних інтересів задля досягнення визначених (суб'єктом політичного процесу) цілей в певному соціальному середовищі. Політикою позначають процес прийняття рішень, а також поведінку в суспільно-державних установах [10, с. 15].

Автори підручника «Державна політика» визначають її як сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни [11, с. 8]. Цілі політики – це те, чого ця політика намагається досягти, які її наміри і спрямування. При формулюванні цілей слід виходити із цінностей, які декларуються в суспільстві (інколи як цінності виступають стратегічні пріоритети політики), під кутом зору саме цінностей здійснюється аналіз політики. Виходячи з цілей, розробляються альтернативні шляхи їх досягнення, які включають сукупність завдань і конкретних заходів, необхідних для вирішення проблеми, тобто виникає така послідовність заходів: суспільні цінності – цілі політики – альтернативні стратегії досягнення цілей – завдання і заходи для реалізації стратегій [11, с. 63].

У науці існує безліч визначень поняття «корупція». Перш за все, зазначимо, що ця дефініція походить від латинського слова «*corruptio*» та складається з двох кореневих слів: – *cor* (серце, душа, дух, розум) і – *rumpere* (псувати, руйнувати, розбещувати), отож, значення терміна «корупція»: 1) підкуп; 2) псування, занепад; 3) мінливість; 4) розлад, поганий

стан [12, с. 369]. Укладачі вітчизняного юридичного словника-довідника також пропонують розглядати корупцію як одну з форм зловживання владою, пов'язану з підкупом посадових осіб [13, с. 12]. Як злочинну діяльність у сфері політики або державного управління, що полягає у використанні посадовими особами наданих їм прав і владних можливостей з метою особистого збагачення, пропонує розглядати корупцію В. Соловйов [7, с. 123]. М. Мельник визначає корупцію як правову категорію, зазначаючи, що корупція – це «соціальне явище, яке охоплює всю сукупність корупційних діянь, пов'язаних з неправомірним використанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданої їм влади, посадових повноважень, відповідних можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших корупційних правопорушень, які створюють умови для вчинення корупційних діянь чи є приховуванням їх або потуранням їм» [5, с. 128]. Розглядаючи корупцію в контексті політичних процесів, Є. Невмержицький визначає її як «соціально-політичне явище, змістом якого є обумовлена політичними, економічними, соціальними і психологічними факторами система негативних поглядів, переконань, установок і діянь окремих громадян, посадових осіб владних інститутів, державних і недержавних організацій, політичних партій, громадських організацій, спрямована на задоволення особистих корисливих, і групових або корпоративних інтересів шляхом підкупу, хабарництва, зловживання владою всупереч суспільним інтересам» [6, с. 62].

Чинне антикорупційне законодавство України не містить визначення «державна антикорупційна політика». Ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. регламентує, що засади державної антикорупційної політики на відповідний період визначаються Верховною Радою України в Антикорупційній стратегії, яка затверджується законом [14]. На сьогодні діє Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» від 20.06.2022 р., яким затверджена Антикорупційна стратегія на

2021–2023 роки [2]. Тому, пропонується для законодавчого закріплення, державну антикорупційну політику визначити як: «сукупність заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та припинення корупційних проявів у державних органах, інших органах публічної влади, господарських організаціях, інститутах громадянського суспільства. Вона має включати юридичні, організаційні, профілактичні, інформаційні заходи, спрямовані на підвищення ефективності боротьби з корупцією та покращення прозорості та відкритості діяльності вказаних суб'єктів та процесів». Державна антикорупційна політика має ґрунтуватися на принципах законності, гласності, відповідальності та поваги до прав і свобод громадян, і вона є важливим елементом забезпечення стабільності та розвитку держави та суспільства.

Враховуючи, що корупція проникає у всі сфери державного та суспільного життя, а у тих сферах, від яких безпосередньо залежить повсякденна життєдіяльність людини (до них, насамперед, відноситься охорона здоров'я) корупція представляє особливу небезпеку, слід надати виважену дефініцію державній антикорупційній політиці у сфері охорони здоров'я та сформулювати її завдання з метою створення ефективної системи протидії корупції.

Якщо розглядати корупцію у сфері охорони здоров'я як негативне соціально-правове явище, що виражається в корисливому використанні службовими особами органів публічної влади з управління сферою охорони здоров'я, медичними працівниками державних (муніципальних) і приватних закладів охорони здоров'я свого службового становища з метою неправомірного збагачення (отримання матеріальних, нематеріальних благ та переваг), а також у незаконному наданні переваг фізичним та юридичним особам, що заподіяло або здатне заподіяти істотну шкоду інтересам суспільства та держави, державну антикорупційну політику в сфері охорони здоров'я можна сформулювати як сукупність юридичних, організаційних, профілактичних, інформаційних та ін. заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та припинення

корупційних проявів в органах публічної влади, установах, організація, закладах, діяльність яких спрямована на реалізацію прав громадян на охорону здоров'я та отримання медичної допомоги.

Узагальнюючи матеріал щодо корупції в медицині можна виділити найбільш типові види порушень, що мають бути враховані при формулюванні завдань (напрямів) антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я: 1) витрата та розкрадання коштів, виділених на охорону здоров'я, або доходів, отриманих за рахунок платежів з боку споживачів. Це може відбуватися як на державному та місцевому рівнях, так і безпосередньо у медичних установах, які отримують такі кошти. Ліки, обладнання та інші ресурси медичного призначення розкрадаються для особистого користування, використання у приватній практиці або з метою подальшого перепродажу; 2) корупція у сфері державних закупівель. Залучення до різних змов, хабарництва та отримання «відкатів» у сфері державних закупівель призводить до переплат за одержувані товари та послуги або до неможливості забезпечення якості, зумовленої контрактами для таких товарів та послуг. Також витрати лікарень можуть містити необґрунтовано завищені витрати на капітальне будівництво та придбання дорогого обладнання; 3) корупція у платіжних системах. Корупційні дії можуть включати безкоштовне обслуговування, підробку страхових документів або використання коштів медичних установ на користь тих чи інших привілейованих пацієнтів; виставлення незаконних рахунків страховим компаніям, державним органам чи пацієнтам, які не входять до відповідних переліків, або зовсім не наданих послуг з метою максимізації доходів; підробка рахунків, квитанцій, видаткових документів чи облік фіктивних пацієнтів; розвиток власного бізнесу за рахунок фінансових стимулів або виплати «відкатів» лікарям за направлення пацієнтів у ту чи іншу організацію (до діагностичних центрів або лабораторій для проведення обстежень, в аптеку тощо); неправомірне направлення лікарями державних медичних установ обслуговування у власні приватні

структури; проведення невинуваченого медичного втручання з метою збільшення власних доходів; 4) корупція у системі постачання лікарських препаратів. Препарати можуть розкрадатись на різних рівнях системи розподілу; державні чиновники можуть вимагати «винагороду» за видачу дозволів на продаж продукції або роботу тих чи інших структур, проведення митних процедур або встановлення вигідних цін; порушення кодексів поведінки на ринку призводить до того, що лікарі змушені віддавати перевагу певним лікам при виписці рецептів; у постачальників можуть вимагатися різні поступки за умови виписки рецептів з їхньої продукції; видача дозволів на торгівлю підробленими чи неякісними лікарськими препаратами; за підтвердження чи приховування тих чи інших медичних фактів (наприклад, побоїв чи інших тілесних ушкоджень); за виписку «потрібного» рецепту; за спотворення справжньої причини смерті; за дострокову виписку пацієнта з лікарні або продовження перебування пацієнта у лікарні; 5) корупція в установах, що надають медичні послуги: штучне створення дефіциту медичних послуг, коли люди, які гостро потребують певних медичних досліджень, змушені чекати їх місяцями, але за певну плату ці дослідження проводяться оперативніше; «винагорода» – за отримання листка тимчасової непрацездатності та різноманітних довідок (про непридатність до військової служби, про придатність до керування транспортними засобами, про допуск до виконання тих чи інших робіт, про дозвіл займатися тим чи іншим видом спорту тощо); за якісне проведення операції (якісний доопераційний та післяопераційний догляд, застосування кращих медичних препаратів, шовних та перев'язувальних матеріалів, тобто «не як усім»).

Для досягнення мети щодо запобігання, виявлення та припинення корупційних правопорушень необхідно окреслити коло завдань з визначенням механізму їх реалізації. До основних завдань можна віднести: вдосконалення законодавства у сфері охорони здоров'я, зокрема, розробка державної антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я, посилення

відповідальності за порушення прав пацієнтів та медичного персоналу, за корупційні правопорушення; встановлення прозорих процедур закупівлі лікарських засобів та медичного обладнання, посилення контролю за витратою державних коштів; затвердження переліку платних медичних послуг з встановленням єдиних розцінок і оплатою виключно через лікарняні каси; періодичне оцінювання фаховості та морально-етичних якостей лікарів та іншого медичного персоналу; затвердження єдиних бланків довідок, рецептів, направлень тощо та віднесення їх до категорії суворої звітності.

Організаційно-правові засади формування та реалізації державної антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я мають бути розроблені фахівцями у галузі права, державного управління, медицини і оформлені у вигляді нормативно-правового акта, затвердженого Міністерством охорони здоров'я України, – Державна антикорупційна політика у сфері охорони здоров'я. Також має бути розроблений і затверджений План заходів щодо її реалізації з вказівкою на строки та виконавців, а також встановленням відповідальності за невиконання. Цей документ має корелюватися з Державною антикорупційною програмою, де перелічуються проблеми та очікувані стратегічні результати у різних сферах життєдіяльності держави, у тому числі охорони здоров'я (04.03.2023 р. Рішенням Кабінету Міністрів України схвалено Державну антикорупційну програму на 2023–2025 роки з виконання Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки).

**Висновки та пропозиції.** Необхідність формування державної антикорупційної політики обумовлено тим, що корупція зменшує привабливість держави для інвестицій, перешкоджає розвитку економіки та соціальної сфери, знижує рівень життя населення. Антикорупційна політика у сфері охорони здоров'я – це сукупність заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та припинення корупційних проявів у сфері охорони здоров'я. Вона включає в себе розробку та впровадження нормативно-правових актів, що регулюють етичні, моральні та професійні стандарти поведінки медичних працівни-

ків та організацій, а також проведення заходів щодо навчання та освіти медичних працівників та громадян з питань запобігання та боротьби з корупцією у сфері охорони здоров'я.

Ключовими завданнями антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я є забезпечення доступності та якості медичної допомоги, запобігання зловживанням при закупівлі медичного обладнання та лікарських засобів, боротьба з незаконною медичною діяльністю та захист прав пацієнтів. Для викорінення корупції в сфері охорони здоров'я необхідно продовжити вдосконалювати законодавство у сфері охорони здоров'я, включаючи введення правових норм для захисту соціальних прав лікарів та інших працівників сфери охорони здоров'я, у сфері проведення державних закупівель з метою створення відкритої і ефективно функціонуючої системи витрачання бюджетних коштів на медичну техніку, обладнання, лікарські засоби; ввести процедури незалежного громадського аудиту, контролю та моніторингу витрачання коштів при проведенні державних закупівель; всіляко сприяти розвитку вітчизняної медичної промисловості, інновацій у сфері охорони здоров'я; використовувати інструменти державно-приватного партнерства для розвитку технологічної бази охорони здоров'я; не зменшувати обсяг надання безкоштовної медичної допомоги окремим категоріям хворих під жорстким державним контролем тощо.

Ефективна державна антикорупційна політика у сфері охорони здоров'я має стати важливим елементом забезпечення здоров'я та благополуччя населення, сприяти розвитку держави загалом.

### Список використаної літератури:

- Індекс сприйняття корупції 2022. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2022/>
- Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки: Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. Офіційний вісник України. Від 22.07.2022 2022 р., № 56, стор. 66, стаття 3272, код акта 112455/2022
- «Громадський контроль обмежений». Як війна впливає на рівень корупції в Україні. Радіо Свобода. Публікація 03.02.2023 р. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/indeksiv-spryjnyattya-koruptsiyi-ukrayina.html>
- Білик О. І., Новікова О. В. Обґрунтування шляхів подолання корупції у сфері охорони здоров'я. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1008>
- Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія. Київ : Юрид. думка, 2014. 400 с.
- Невмержицький Є. В. Правові проблеми боротьби з економічною злочинністю і корупцією : навч. посіб. Київ : АПСВ, 2015. 415 с.
- Соловйов В. М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні в Україні : монографія. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. 508 с.
- Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / О. Калітенко, О. Лемєнов, Б. Малишев та ін. ; за заг. ред. М. І. Хавронюка. Київ, 2021. 234 с.
- Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Дата підписання: 31.10.2003 р. Дата ратифікації Україною: 18.10.2006 р. Дата набрання чинності для України: 01.01.2010 р. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 49. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text) (дата звернення 01.03.2023).
- Політологія / Ф. М. Кирилюк, М. І. Обушний, М. І. Хилько та ін. ; за ред. Ф. М. Кирилюка. Київ : Знання, 2004. 776 с.
- Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.
- Корупція. Юридична енциклопедія : у 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998–2004. Т. 3: К–М. С. 369.
- Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження: монографія / авт. кол.: І. О. Ревак та ін. ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів : ЛьвДУВС, 2011. 219 с.
- Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1707-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056. Редакція від 01.01.2023 р.

**Anishchenko M. The concept of state anti-corruption policy in the field of healthcare and its main targets**

*The article is devoted to defining the concept of state anti-corruption policy in the field of healthcare and outlining its main targets (directions). The relevance of the topic, which consists in the danger that corruption brings to the development of the economy, social sphere, protection of citizens' rights, and in general to the existence of the state, is substantiated. The highest level of danger is achieved if corruption penetrates into those spheres on which the daily life of a person directly depends. To prevent and counter corruption, it is necessary to form and implement an effective state anti-corruption policy. It was stated that the current legislation of Ukraine does not contain the term «state anti-corruption policy». Therefore, based on the etymological and meaningful analysis of the categories «politics» and «corruption», a definition is proposed for legislative consolidation: «State anti-corruption policy is a set of measures aimed at prevention, detection and cessation of corruption manifestations in state bodies, other public authorities, economic organizations, institutions of civil society». Taking into account the general concept and the specifics of corruption manifestations in the field of healthcare, the concept «state anti-corruption policy in the field of healthcare is formulated as a set of legal, organizational, preventive, informational and other measures aimed at prevention, detection and cessation of corruption manifestations in the bodies of public authorities, establishments, organizations, institutions, whose activities are aimed at implementation the rights of citizens to healthcare and receiving medical assistance», the targets (directions) of this policy are outlined. A conclusion was drawn on the necessity of adoption of a separate departmental regulatory legal act - State anti-corruption policy in the field of healthcare with the approval of the Plan of measures for its implementation with an indication of deadlines and executors, as well as establishing responsibility for non-compliance.*

**Key words:** *corruption, state anti-corruption policy, prevention and counteraction of corruption, healthcare, targets (directions of implementation) of anti-corruption policy.*