

УДК 342.951: 61(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.3.49>

В. О. Белоусов

аспірант кафедри адміністративного права,
інтелектуальної власності
та цивільно-правових дисциплін
Київського університету
інтелектуальної власності та права Національного університету
«Одеська юридична академія»

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Стаття присвячена адміністративно-правовому механізму в сфері запобігання корупції з надання медичних послуг та здійснення медичної діяльності.

Дисертант зазначає, що побудова системи адміністративно-правового механізму у сфері запобігання корупції з надання медичних послуг та здійснення медичної діяльності пов'язується із запровадженням автономізації та діджиталізацією функціонування закладів охорони здоров'я державної, комунальної та приватної форм власності. Також, автор статті окреслює мету діджиталізації діяльності медичних закладів, якою він зазначає трансформацію установ, що перебувають у комунальній власності, що фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, на комунальні некомерційні підприємства, що дозволяє подолати корупційні ризики у вигляді прихованих платежів з пацієнтів, нецільового використання інвестицій.

Автор статті запровадження адміністративно-правового механізму із запобігання корупції з надання медичних послуг та здійснення медичної діяльності пов'язує із створенням умов відшкодування вартості лікарських засобів за електронним рецептом (реімбурсацією). Крім того, наголошується, що забезпечення запобігання корупції має здійснюватися не лише на рівні загальнонаціональних публічних інституцій, але і на локальному рівні, тобто на рівні окремих закладів охорони здоров'я. З цією метою передбачається утворення спеціально уповноважених підрозділів (або уповноважених осіб), що функціонують з метою виявлення корупції, та інших діянь, пов'язаних із корупцією. Але, як зазначає дисертант, в межах закладів охорони здоров'я, в їх адміністративній структурі не передбачено спеціальної посадової особи, уповноваженої на здійснення функцій запобігання корупції.

Разом з тим, автор статті вказує, що практика створення уповноважених осіб з питань запобігання корупції у медичних закладах та інших установах, що діють задля забезпечення належності реалізації та захисту права особи на здоров'я, є присутньою в Україні. Однак, як зауважує дисертант, з врахуванням диспозитивного характеру впливу є поодиноким або ж декларативним.

Звертається увага на необхідність функціонування уповноважених осіб підприємств, установ чи організації у сфері запобігання корупції та відображення такої позиції у рішенні НАЗК від 13.07.2017 № 317 та функціонування уповноваженого органу відбувається за сприяння керівника юридичної особи.

Автор робить висновок, які саме органи впроваджують адміністративно-правовий механізм запобігання корупції у сфері охорони здоров'я.

Ключові слова: корупція, ознаки корупції; запобігання корупції, адміністративно-правовий механізм запобігання корупції, сфера охорони здоров'я, уповноважені особи з питань запобігання корупції, медичні заклади, спеціально уповноважених підрозділи, що функціонують з метою виявлення корупції, та інших діянь, пов'язаних із корупцією, органи публічної влади.

Постановка проблеми. Реформування системи здійснення функцій держави запроваджено із розробкою та прийняттям Концепції адміністративної реформи 1998 року згідно із Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 [1] визначила вектор розвитку системи органів виконавчої влади у бік трансформації із командно-адміністративної управлінської системи до форми публічно-сервісної моделі організаційно-правового механізму забезпечення прав та свобод людини та громадянина в цілому, і зокрема права особи на здоров'я.

Побудова системи адміністративно-правового механізму у сфері запобігання корупції з надання медичних послуг та здійснення медичної діяльності пов'язується із запровадженням автономізації та діджиталізацією функціонування закладів охорони здоров'я державної, комунальної та приватної форм власності. Функціонально метою діджиталізації діяльності медичних закладів є трансформація установ, що перебувають у комунальній власності, що фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, на комунальні некомерційні підприємства, що дозволяє подолати корупційні ризики у вигляді прихованих платежів з пацієнтів, нецільового використання інвестицій.

Стан наукової розробки. Розроблення тематики даної статті базується на результатах дослідження, здійснених у публікаціях П.С. Берзіна, І.Г. Богатирьова, Р.Ю. Гревцової, Т.М. Кравцова, В.Я. Малиновського, П.С. Матишевського, В.В. Москаленко, І.Я. Сенюти, С.Г. Стеценка, М.І. Панова, В.Я. Тація, П.Л. Фріса, О.М. Храмцова С.І. Чернова та ін. Застосування комплексного методу дослідження вимагає звернення уваги на публікації вчених, присвячених проблематиці запобігання корупції в цілому, що здійснювалось у наукових працях В.Б. Авер'янова, В.М. Гаращука, Н.В. Коваленко, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, М.В. Корнієнка, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, Т.О. Коломоєць, Ю.О. Легези, О.П. Рябченко, М.І. Хавронюка та ін. Попри наявний вироблений відносно безальтернативний підхід до розуміння публічної адміністрації в межах європейської правової доктрини

єдність у визначенні змісту такої категорії є відсутнім. Європейськими дослідниками органи публічної адміністрації тлумачаться як: певна структурована система суб'єктів, що виконують адміністративні функції; як певна сукупність органів, що здійснює адміністративну діяльність задля задоволення публічних інтересів суспільства; як певна сфера суспільних правовідносин, в межах якої діє публічна адміністрація [2, с. 125].

Метою статті є визначення адміністративно-правового механізму запобігання корупції у сфері охорони здоров'я в Україні.

Виклад основного матеріалу. Запровадження адміністративно-правового механізму із запобігання корупції з надання медичних послуг та здійснення медичної діяльності результативно пов'язується із створенням умов відшкодування вартості лікарських засобів за електронним рецептом (реімбурсацією). Так, станом на 18 лютого 2022 року за результатами реімбурсації (в межах реалізації програми «Доступні ліки») відшкодуванню за електронними рецептами підлягають 444 лікарських засоби.

З метою забезпечення прозорості та відкритості здійснення державної політики у сфері охорони здоров'я, починаючи із 1 квітня 2020 року переважну більшість коштів державного бюджету України було централізовано узагальнено до Програми медичних гарантій, де окремими статтями передбачено фінансування надання медичних послуг та оплату лікарських засобів, що здійснюється через фонд НСЗУ.

У медичних закладах, що взаємодіють на підставі укладених договорів із НСЗУ, здійснено перехід від постатейного фінансування кошторисів медичних закладів до оплати результату медичної діяльності в цілому (тобто акцентується необхідність не лише надання медичних послуг відповідно до медичних протоколів, але і на досягнення якості медичної діяльності, тобто врахування коефіцієнта пацієнтів, що успішно одужали).

У такий спосіб реалізується процедура оплати надання медичних послуг за принципом «гроші ідуть за пацієнтом», що

застосовується не лише у сфері охорони здоров'я, але і у сфері освіти та науки. Отже, впродовж останніх років відбулося впровадження ряду численних заходів із диджиталізації діяльності медичних закладів, що є гарантією ефективності діяльності із запобігання корупції та оптимізації здійснення функції громадського контролю.

Забезпечення запобігання корупції має здійснюватися не лише на рівні загальнонаціональних публічних інституцій, але і на локальному рівні, тобто на рівні окремих закладів охорони здоров'я.

З метою забезпечення ефективності запобігання корупції на локальному рівні відповідно до положень ст. 131 Закону України «Про запобігання корупції» передбачається утворення спеціально уповноважених підрозділів (або уповноважених осіб), що функціонують з метою виявлення корупції, та інших діянь, пов'язаних із корупцією [3].

На локальному рівні в закладах охорони здоров'я ухвалюються стратегічні програми їх розвитку. Наприклад, на офіційному інтернет-ресурсі обласного центру громадського здоров'я розміщено приблизний стратегічний план розвитку центрів надання первинної невідкладної допомоги [4].

Однак при цьому такі стратегії розвитку медичних закладів не залежно від форми власності не містяться окремих параграфів, присвячених запобігання корупції у сфері охорони здоров'я.

Зокрема, відповідно до змісту Стратегії розвитку КНП «Центр первинної медико-санітарної допомоги Шахівської сільської ради» на 2021-2023 роки система заходів із запобігання корупції висвітлюється опосередковано крізь визначення напрямів забезпечення якості надання медичних послуг та медичної допомоги. Звичайно, встановлення положення, що стратегічними пріоритетами розвитку закладу охорони здоров'я є: покращення якості медичної допомоги, що, зокрема, пов'язується із: впровадженням системи стандартизації медичної допомоги; покращенням якості профілактичної роботи, освітня робота з населенням з формування здорового образу життя; покращення

роботи з персоналом (наприклад, шляхом створення системи навчання персоналу, тренінгів, обміну досвідом; через роботу з кафедрами сімейної медицини ВНЗ для підвищення кваліфікації фахівців; розробки та впровадження системи мотивації та оцінки роботи персоналу; вирішення питань соціально-економічного забезпечення діяльності медичних працівників, в тому числі з питань придбання службового житла для сімейних лікарів, молодих спеціалістів. Окремим напрямом забезпечення ефективності надання медичних послуг та медичної допомоги є встановлення такого індикатора, як рівень задоволеності клієнтів, шляхом створення системи клієнтського сервісу, моніторингу задоволеності послугами закладу серед клієнтів, впровадження системи інформування пацієнтів про важливі етапи лікування та профілактики захворювань. До організаційно-правових заходів удосконалення діяльності закладу у сфері охорони здоров'я передбачається забезпечення оптимізації оргструктури закладу, створення мобільної медичної бригади, активної інформаційної компанії для підписання декларацій, фінансової спроможності та самостійності закладу, що базується на доходах, які вона отримує на свої послуги; а також залучення грантів для фінансування, кошти від яких можуть бути спрямовані на фінансування капітальних видатків, ремонти приміщень, оновлення обладнання або закупівлю медичних матеріалів [5].

В межах закладів охорони здоров'я, в їх адміністративній структурі не передбачено спеціальної посадової особи, уповноваженої на здійснення функцій запобігання корупції, як це зроблено відповідно до структури закладів вищої освіти. Відповідно до наказу Національного агентства з питань запобігання корупції від 17.03.2020 р. № 102/20 «Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції» [6], уповноважений підрозділ (уповноважена особа) утворюється як самостійний та функціонально незалежний структурний підрозділ (уповноважена особа), незалежність якого має гаранту-

ватися керівником юридичної особи приватного чи публічного права.

Діяльність уповноваженої особи (уповноваженого органу) вимагає відповідного матеріально-технічного оснащення та забезпечення, що має гарантуватися адміністрацією медичного закладу чи закладу вищої освіти у сфері охорони здоров'я [7].

Рішення про утворення спеціально уповноваженого суб'єкта з питань запобігання корупції відповідно до рішення НАЗК від 27.05.2021 № 277/21 приймається керівником закладу – приватної чи публічної власності. Отже, таке положення свідчить про диспозитивний підхід до розуміння доцільності та обов'язковості функціонування в межах установи [7]. Допустимим є рішення керівника установи про недоцільність функціонування в межах юридичної особи в цілому, і зокрема, із надання медичних послуг та медичної діяльності, спеціально уповноваженого суб'єкта із запобігання корупції.

При цьому таке рішення зумовлює встановлення певних нормативних обмежень ресурсів здійснення функцій громадського контролю. Задля реалізації можливостей для реалізації функцій громадського контролю є необхідним у рішенні НАЗК від 27.05.2021 № 277/21 передбачити положення, що керівник підприємства, установи та організації має створити можливість для подання скарги чи заяви про факт корупційного правопорушення чи про правопорушення, пов'язаного із корупцією, в тому числі шляхом розміщення такого доступу через офіційні інформаційні ресурси установи.

Пояснення щодо необхідності функціонування уповноважених осіб підприємств, установ чи організації у сфері запобігання корупції відображені у рішенні НАЗК від 13.07.2017 № 317 [8], що мають інформаційно-роз'яснювальний характер і не містять нормативних приписів імперативної дії. Відповідно до рішення НАЗК від 13.07.2017 № 317 [8] закріплено, що уповноважений орган підприємства, установи, організації з питань корупції функціонує за сприяння керівника юридичної особи.

До принципів функціонування уповноважених підрозділів у сфері запобігання

корупції відносяться: відкритість; прозорість; сприяння участі громадськості у заходах із запобігання та виявлення корупції.

Практика створення уповноважених осіб з питань запобігання корупції у медичних закладах та інших установах, що діють задля забезпечення належності реалізації та захисту права особи на здоров'я, є присутньою в Україні. Однак з врахуванням диспозитивного характеру впливу є поодиноким або ж декларативним. Наприклад, у Державній установі «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» створено посаду уповноваженої особи з питань запобігання та виявлення корупції відповідно до наказу від 20 червня 2018 року № 34-агд [9]. Згідно із вимогами наказу керівника Державної установи «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» повинні бути створені умови про прийом та вирішення по суті скарг від осіб, що мають намір добросовісно повідомити про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, а також інших порушень Закону України «Про запобігання корупції». Крім того правом повідомляти про ймовірність виникнення корупційних ризиків в Державній установі «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» наділена будь-яка із посадових чи службових осіб суб'єкта владних повноважень. При цьому їм державою має гарантуватися захист прав та інтересів, особистої безпеки. Механізм повідомлення про корупційне правопорушення чи інше правопорушення, передбачене Законом України «Про запобігання корупції» передбачає інформаційний обмін відомостями через засоби електронного поштового зв'язку, як визначено згідно із вимогами локального нормативного акту.

До негативних характеристик функціонування адміністративно-правового механізму запобігання корупції у сфері охорони здоров'я за часів сьогодення, що виявилось в умовах воєнного стану, є відсутність стратегічних програм забезпечення ефективності надання медичних послуг та медичної діяльності за обставин надзвичайних ситуацій та надзвичайних адміністративно-пра-

вових режимів. Російська-українська війна своїми негативними наслідками знищила понад 130 об'єктів медичної інфраструктури та пошкоджено понад 640 об'єктів закладів охорони здоров'я, де руйнування зазнали від 2% до 90% споруд [10]. Розмір заподіяних збитків для системи охорони здоров'я складає майже 35 млрд. грн [10]. Крім того попри закріплення права особи на безпеку життя та здоров'я, розробку та прийняття керівних та концептуальних засад міжнародного гуманітарного права російсько-українська війна виявила низький рівень його правової ефективності у світлі захисту інтересів цивільних осіб, дітей, військовополонених щодо реалізації їх прав на отримання медичної допомоги та лікування. В Україні в умовах воєнного стану було прийнято окрему Постанову Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2022 р. № 413, що встановлює режим поведження із військовополоненими в цілому, і зокрема, у частині дотримання реалізації їх права на охорону здоров'я [11]. Попри зазначене Уряд України та система уповноважених органів, для забезпечення ефективності реалізації особою права на безпечне здоров'я, намагаються створити умови для надання медичного обслуговування військовополонених [12]. Однак при цьому права військовополонених громадян України, що перебувають на території країни-агресора, на охорону життя та їх здоров'я постійно порушуються, не дотримуються належним чином, що підтверджується результатами здійснених спостережень представників світової спільноти [13].

В умовах воєнного стану використання публічних коштів на забезпечення реалізації програми медичних гарантій не здатне належним чином в повній мірі здійснювати фінансування пакетів пріоритетних послуг за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. До медичних послуг, що вимагають пріоритетного фінансування за рахунок коштів Державного та місцевих бюджетів, що є актуальними в умовах воєнного стану, необхідно віднести лікування травм, опіків, реабілітація, послуги з психічного та морального здоров'я, протезування [14]. Крім того до проблем системи охорони здоров'я в умовах воєнного стану в Україні відносяться

складні процеси внутрішньої міграції населення (зокрема, понад 7 млн. українців отримали соціальний статус - вимушених переселенців), а також недостатній рівень кадрового забезпечення функціонування медичних закладів.

Висновок. На підставі вище викладеного можна сказати, що до адміністративно-правового механізму запобігання корупції у сфері охорони здоров'я необхідно віднести: 1) органи політичної влади (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України (у структурі Секретаріату якого діє Департамент з питань безпеки, оборони, діяльності органів юстиції та запобігання корупції), Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України); 2) спеціалізовані антикорупційні органи (Національне агентство запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Антимонопольний комітет України; Агентство з розшуку та менеджменту активів; Національна служба здоров'я України (далі – НСЗУ)); 3) органи міжгалузевої компетенції (Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство юстиції України, Міністерство фінансів України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство культури, молоді та спорту України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерство та Комітет цифрової трансформації України, Фонд державного майна України, Державна аудиторська служба України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; офіс Генерального прокурора України; 4) безпосередні виконавці (реалізатори) заходів із впровадження державної та регіональної політики у сфері запобігання корупції (суб'єкти господарювання, уповноважені на надання медичних послуг та надання медичної допомоги); 5) громадські організації та об'єднання.

Список використаної літератури:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня

- 1998 року № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
2. Мельник М.І. Хабарництво: загальна характеристика, проблеми кваліфікації, удосконалення законодавства. К.: Парлам. вид-во. 2000. 256 с.
 3. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
 4. Приклад складання стратегічного плану. URL: <http://surl.li/esrvcb>
 5. Стратегія розвитку КНП «Центр первинної медико-санітарної допомоги Шахівської сільської ради» на 2021-2023 роки. URL: <http://surl.li/wjqzsc>
 6. Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції: рішення НАЗК від 17.03.2020 р. № 102/20. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-21#Text>
 7. Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції: рішення НАЗК від 27.05.2021 № 277/21. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-21#n7>
 8. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції: рішення НАЗК від 13.07.2017 № 317. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0317884-17#Text>
 9. Запобігання корупції. Центр громадського здоров'я МОЗ України. URL: <https://phc.org.ua/pro-centr/zapobigannya-korupcii>
 10. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Охорона здоров'я». 184 с. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/health-care.pdf>
 11. Про затвердження Порядку тримання військовополонених: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2022 р. № 413. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/kp220413?ed=2022_06_17
 12. МОЗ: Лікування та реабілітація постраждалих від війни українців – безоплатна. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/moz-likuvannia-ta-reabilitatsiia-postrazhdalykh-vid-viiny-ukraintsiv-bezoplatna>
 13. Росія порушує всі норми Женевських конвенцій. Правозахисна група «Січ». 21.09.2022. URL: <https://sich-pravo.org/rosiia-porushuie-vsi-normy-zhenevskykh-konventsij-u-povodzhenni-z-vijskovopolonenyum/>
 14. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Охорона здоров'я». 184 с. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/health-care.pdf>

Bielousov V. O. Administrative and legal mechanism for preventing corruption in the healthcare sector in Ukraine

The article is devoted to the administrative and legal mechanism in the field of prevention of corruption in the provision of medical services and medical activities.

The dissertation notes that the construction of a system of administrative and legal mechanism in the field of preventing corruption in the provision of medical services and medical activities is associated with the introduction of autonomy and digitalisation of the functioning of healthcare institutions of state, communal and private ownership. The author of the article also outlines the purpose of digitalisation of medical institutions, which is the transformation of municipally owned institutions financed from local budgets into municipal non-profit enterprises, which allows overcoming corruption risks in the form of hidden payments from patients and misuse of investments.

The author associates the introduction of an administrative and legal mechanism for preventing corruption in the provision of medical services and medical activities with the creation of conditions for reimbursement of the cost of medicines by electronic prescription (reimbursement). In addition, it is emphasised that corruption prevention should be carried out not only at the level of national public institutions, but also at the local level, i.e. at the level of individual healthcare institutions. For this purpose, it is envisaged to establish specially authorised units (or authorised persons) functioning to detect corruption and other acts related to corruption. However, as the dissertation notes, within healthcare institutions, their administrative structure does not provide for a special official authorised to perform corruption prevention functions.

At the same time, the author of the article points out that the practice of creating authorised persons for the prevention of corruption in medical institutions and other institutions acting to ensure the proper exercise and protection of the right to health is present in Ukraine. However, as the dissertation notes, given the dispositive nature of the impact, it is single or declarative.

Attention is drawn to the need for the functioning of authorised persons of enterprises, institutions or organisations in the field of corruption prevention and the reflection of this position in the NAPC decision of 13.07.2017 No. 317, and the functioning of the authorised body is facilitated by the head of the legal entity.

The author concludes which bodies implement the administrative and legal mechanism for preventing corruption in the healthcare sector.

Key words: *corruption, signs of corruption, prevention of corruption, administrative and legal mechanism for preventing corruption, healthcare sector, authorised persons for the prevention of corruption, medical institutions, specially authorised units functioning to detect corruption and other acts related to corruption, public authorities.*