

СЕКЦІЯ 2

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО ТА САМОВРЯДНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

IMPLEMENTATION OF STATE ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE SYSTEM OF STATE AND SELF-GOVERNMENTAL GOVERNANCE IN THE FIELD OF HEALTH

В статті досліджено особливості реалізації державної антикорупційної політики в системі державного та самоврядного управління сферою охорони здоров'я в Україні. В роботі розглянуті правові основи регулювання державного та самоврядного управління сферою охорони здоров'я та генезу розвитку нормативно-правових актів з питань публічного управління антикорупційною політикою в сфері охорони здоров'я. Уточнено поняття «охорона здоров'я» та конкретизовано його зміст. В статті досліджено функціональний алгоритм роботи уповноважених з питань запобігання та виявлення корупції в закладах і установах Міністерства охорони здоров'я України та запропоновано механізми вдосконалення їх роботи. В статті розглянуто важливість антикорупційної експертизи для практичної реалізації державної політики в сфері охорони здоров'я. Розглянуто можливість здійснення локальних антикорупційних експертиз представниками громадськості та їх імплементації до практик профілактики та покарань за конкретні корупційні порушення. В статті розглядаються спільні та відмінні риси державного та самоврядного рівнів управління сферою охорони здоров'я. Розглянуто вдосконалення самоврядного управління сферою охорони здоров'я шляхом співпраці департаментів охорони здоров'я та громадських активістів щодо спільного використання інноваційних інформаційних ресурсів та математичних алгоритмів виявлення та протидії корупційним порушенням та в рамках забезпечення інших аспектів державної та самоврядної антикорупційної політики. В статті відображено інституційну структуру реалізації державної антикорупційної політики в системі державного та самоврядного управління охороною здоров'я. Підкреслено, що важливу та унікальну роль у зазначеній структурі грає Національна служба здоров'я України, що є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення та єдиним органом державної влади, що здійснює моніторинг антикорупційного комплаєнсу закладів охорони здоров'я усіх форм власності (в тому числі і приватної) та наділений відповідними інструментами самостійного впливу на такі заклади в разі порушення антикорупційних вимог.

Ключові слова: корупція, антикорупційна політика, державне управління, самоврядне

управління, система охорони здоров'я, функції антикорупційної політики.

The article examines the peculiarities of the implementation of the state anti-corruption policy in the system of state and self-government management in the field of health care in Ukraine. The paper examines the legal basis of the regulation of state and self-government management in the field of health care and the genesis of the development of normative legal acts on public management of anti-corruption policy in the field of health care. The concept of "health care" has been clarified and its content has been specified. The article examines the functional algorithm of the work of the commissioners for the prevention and detection of corruption in institutions and institutions of the Ministry of Health of Ukraine and proposes mechanisms for improving their work. The article considers the importance of anti-corruption expertise for the practical implementation of state policy in the field of health care. The possibility of carrying out local anti-corruption examinations by members of the public and their implementation into preventive practices and punishments for specific corruption violations was considered. The article examines the common and distinctive features of the state and self-government levels of health care management. The improvement of self-government management in the sphere of health care through the cooperation of health care departments and public activists regarding the joint use of innovative information resources and mathematical algorithms for detecting and countering corruption violations and within the framework of ensuring other aspects of state and self-government anti-corruption policy is considered. The article reflects the institutional structure of the implementation of the state anti-corruption policy in the system of state and self-government health care management. It is emphasized that an important and unique role in the mentioned structure is played by the National Health Service of Ukraine, which is the central body of executive power that implements state policy in the field of state financial guarantees of medical care for the population and the only body of state power that monitors anti-corruption compliance of health care institutions health of all forms of ownership (including private) and is endowed with appropriate tools of independent influence on such orders in case of violation of anti-corruption requirements.

Key words: corruption, anti-corruption policy, public administration, self-government, health care system, functions of anti-corruption policy.

УДК 343.85:343.352:614.2
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2022.30.6>

Аніщенко М. А.
к. юр. наук, доцент,
доцент кафедри соціальної медицини,
громадського здоров'я, медичного
та фармацевтичного права
Запорізький державний
медичний університет

Постановка проблеми. Сфера охорони здоров'я є важливою частиною державної політики всіх країн світу. Так сталося історично, і хоч в багатьох країнах світу, і в тому числі і в Україні функціонує система приватної медицини, все одно державні та самоврядні заклади охорони здоров'я є первинними, оскільки виконують важливу соціальну місію. Корупція є складним явищем, яке сьогодні проникло у всі сфери суспільного буття та заважає ефективному розвитку важливих соціальних інституцій та знижує загальний рівень життя значної кількості українців, надаючи конкурентні переваги особам, що мають низький рівень доброчесності та схильність до здійснення злочинної діяльності у сфері власної професійної діяльності чи сфері, де за рахунок корупційних дій можна підвищити власний рівень соціального самопочуття через отримання товарів та послуг, необхідних для цього. Сфера охорони здоров'я є полем соціальних відносин, де йде конкуренція за отримання якісних послуг та спонукає осіб, які мають низький рівень толерантності до корупції до порушення антикорупційного законодавства. Корупція в сфері охорони здоров'я підриває демократичність, цивілізованість сучасного українського суспільства та віру українців в досягнення соціальної справедливості в рамках власного повсякденного життя, і тому позитивне сприйняття антикорупційних звитяг української влади на всіх рівнях спостерігається серед представників різних соціальних груп та страт.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблема реалізації державного та самоврядного управління сферою охорони здоров'я є актуалізованою в дослідженнях багатьох вчених, що спеціалізуються на управлінні в сфері охорони здоров'я. Останнє десятиліття додало до сфери управління системою охорони здоров'я і проблематику управління в сфері реалізації державної антикорупційної політики. Сьогодні дослідження в сфері протидії корупції в сфері охорони здоров'я здійснили наступні вчені: О. Бусол, П. Вінницька, Т. Гжибовська, С. Козир, О. Лупало, А. Миронова, Р. Перелігіна, Т. Скорик, О. Резнік, В. Фурда, Т. Ященко та інші. В той же час, зазначені дослідження можна розглядати як пілотні, які заклали основи подальших комплексних досліджень в зазначеній сфері. Тому нові дослідження з тематики реалізації державної антикорупційної політики в системі державного та самоврядного управління сферою охорони здоров'я є актуальними для подальшої трансформації державної і місцевої антикорупційної політики як в медицині так і в рамках інших важливих сфер суспільного буття.

Мета статті. З'ясувати особливості реалізації державної антикорупційної політики в системі державного та самоврядного управління сферою охорони здоров'я в Україні.

Виклад основного матеріалу. Проблема корупційних зловживань на всіх рівнях соціальної взаємодії існувала з часів зародження держави як інституції та легітимізації її структури і апарату. В той же час збільшення корупційних практик є характерним для більшості країн світу через посилення функцій державного апарату як один з негативних викликів трансформації суспільних інституцій та держави як окремого політичного утворення.

Система охорони здоров'я як на національному, так і регіональному рівнях є певним дискурсом, що складається з різноманітних системоутворюючих практик з метою забезпечення медичною допомогою всього населення України, незалежно від віку, статі та інших соціально-демографічних характеристик.

В. Долот зазначає, що «система охорони здоров'я – це сукупність організацій, інститутів і ресурсів, головною метою яких є поліпшення здоров'я. Для функціонування системи охорони здоров'я необхідні кадрові ресурси, фінансові кошти, інформація, обладнання та матеріали, транспорт, комунікації, а також загальне управління і керівництво» [4]. Як бачимо, система охорони здоров'я поєднує велику кількість різноманітних ресурсів, спрямованих на забезпечення українців якісними медичними послугами, в той же час за ці послуги йде конкурентна боротьба. Як з боку лікарів, які хочуть надати медичні послуги та отримати за це винагороду, так і пацієнтів, які хочуть отримати якісні медичні послуги, витративши мінімальні ресурси для цього. Задля максимального врахування інтересів лікарів і пацієнтів, українські законодавці створили нормативно-правові документи, які регулюють взаємовідносини в системі охорони здоров'я. Одним головних з них є Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [6]. Зазначений закон визначає особливості здійснення функціоналу всіх об'єктів та суб'єктів української національної системи в сфері охорони здоров'я. Зазначені відносини є структурованими. В той же час, ще в рамках класичної соціологічної теорії структурного функціоналізму Т. Парсонс визначив поняття латентних, тобто прихованих функцій, що виконуються суспільними акторами в процесі соціальних дій та взаємодій [10]. Латентні відносини між пацієнтами та лікарями, або між медичними працівниками є комунікативною основою корупції. Так, як в рамках спілкування налагоджуються комунікативні стосунки

і коли в суб'єктів системи охорони здоров'я налагоджені комунікативні канали, створюється певне інформаційне поле, що може поєднувати корупційні замисли різних людей та сприяти реалізації свідомого порушення антикорупційного законодавства. Саме для того, щоб комунікативні практики не породжували корупційні порушення, різні країни світу почали активну боротьбу проти корупції у різних сферах суспільного буття, у тому числі і в сфері охорони здоров'я. Має таку політику і Україна, але вона поки не досконала та вимагає об'єднання зусиль фахового середовища, представників влади та громадськості.

Т. Брус та В. Ковальов зазначають, що «системна боротьба з корупцією потребує належної інституалізації цього процесу. Важливим є реалізація низки завдань у сфері антикорупційної політики, які поки що не реалізовано жодним органом держави, зокрема проведення на постійній основі оцінки стану справ з корупцією, моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, формування світогляду несприйняття корупції» [2]. Сьогодні в світі такий високий рівень корупційних ризиків і небезпек, що головне завдання антикорупційних політик не викорінення потенційних корупційних ризиків, а зведення їх до мінімуму. І сьогодні, за часів інформаційного суспільства дуже важко попередити всі корупційні ризики та в той же час намагання держави та органів місцевого самоврядування до боротьби з корупцією є одним з важливих елементів легітиматії влади та залучення інвестицій як в економіку країни в цілому, так і в сферу охорони здоров'я зокрема.

В 2020 році в рамках дослідження за ініціативи антикорупційної ініціативи ЄС в Україні разом з Національним агентством з питань запобігання корупції презентували нове дослідження стану корупції в Україні. Для українців загалом «найбільше корупції» – на митниці (4,5 з 5 можливих), у судах (4,43), парламенті (4,37), прокуратурі (4,33) та медицині (4,32) [9]. Тобто на думку українських респондентів проблема корупції в сфері охорони здоров'я входить в п'ятірку проблемних сфер суспільного буття. Позитивним фактором є те, що на сьогодні медицина не є лідером за рівнем корупційної токсичності, а це свідчить про те, що в цій сфері хоч і є над чим працювати, але прогрес є очевидним. В той же час, медицина та сфера охорони здоров'я є надто важливими для сучасного українського суспільства, щоб допускати будь-який суттєвий рівень корупції, тому тішить, що сьогодні більшість медичних закладів та установ мають власні відділи та уповноважених осіб, які спеціалізуються на антикорупцій-

ній діяльності. В той же час слід відзначити, що відправною точкою зазначених позитивних змін в боротьбі із корупційними порушеннями в сфері охорони здоров'я можна вважати 2015 рік, коли почали активно впроваджуватися норми Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [7], що стало перезапуском української національної антикорупційної системи. В той же час, слід відмітити і негатив, який полягає в тому, що українські політики не спромоглися створити зазначений орган самостійно і тільки в рамках співпраці та рекомендацій міжнародних партнерів Україні вдалося зробити цей важливий крок в боротьбі з корупцією в цілому та системі охорони здоров'я зокрема.

На сьогодні Міністерство охорони здоров'я України регулює антикорупційну діяльність шляхом рекомендацій та інформування громадськості про антикорупційну діяльність установ, які знаходяться у його підпорядкуванні. Так, державна установа «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» забезпечує прийом та розгляд повідомлень від осіб, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» [8]. В даному випадку, ми бачимо стандартну схему втілення в життя державної антикорупційної політики установ, підпорядкованих Міністерству охорони здоров'я. Сутність основного функціоналу осіб, які займаються впровадженням державної антикорупційної політики в сфері охорони здоров'я викладений у Типовому положенні про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції [12]. Головна технологія протидії корупції, згідно з цим положенням, в установах системи охорони здоров'я полягає в швидкій реакції та об'єктивний розгляд, які мають підстави бути визнаними корупційними. В зазначеному випадку антикорупційна політика установи може бути за рахунок високого рівня доброчесності та нульової толерантності до корупції у працівників зазначених установ та їх пацієнтів і відвідувачів. Одним з ефективних суб'єктів антикорупційної діяльності, перевірений часом як в сфері охорони здоров'я, так і інших сферах антикорупційної діяльності, є громадськість. Зазначені правила не передбачають цілеспрямованої викривальної роботи уповноваженого з антикорупційної діяльності, лише інформативна і просвітницька діяльність та розгляд звернень про підозру в корупційних діяннях. Зазначений алгоритм дій з протидії корупції суттєво втрачає ефективність через певну шаблонність та відсутність матеріаль-

ної мотивації для покарання осіб, які здійснили корупційні порушення. Подібний стан речей зумовлений тим, що основні функції уповноважених осіб базуються на оцінці корупційних порушень постфактум. Тому, для збалансування діяльності з протидії корупційним порушенням, слід розширити функціонал осіб, до посадових інструкцій яких входить боротьба з порушеннями антикорупційного законодавства. Основним вектором розширення їх повноважень та функціоналу є дії з попередження порушень антикорупційного законодавства шляхом виявлення схильних до корупційних порушень осіб через анонімні опитування пацієнтів, колег, проведення соціометричних досліджень та психологічних тестувань. Підхід, який ми пропонуємо, базується на мультифункціональності та підвищенні мотивації уповноважених підрозділів та осіб в сфері питань запобігання та виявлення корупції та підвищення рівня креативності в їх роботі з використання сучасних управлінських та інформаційних технологій.

Важливим елементом реалізації державної антикорупційної політики у всіх сферах суспільного буття, у тому числі системи охорони здоров'я, є проведення антикорупційної експертизи. Так, як більшість суб'єктів виконання державної антикорупційної політики в сфері охорони здоров'я спрямовані на виявлення корупційних дій та попередження корупційних ризиків. В той же час, ще однією з головних проблем розслідування корупційних порушень в системі охорони здоров'я, є брак доказової бази. Тому такої важливості набуває технологія антикорупційної експертизи.

В статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» зазначається, що «антикорупційна експертиза – діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією» [8]. Зазначена форма діяльності є ключовою в рамках здійснення практичних дій в сфері реалізації державної антикорупційної політики України, так як, не зважаючи на важливість виявлення окремих порушень антикорупційного законодавства в сфері охорони здоров'я слід розуміти, що закладення в будь-який нормативно-правовий акт положень, які дозволять на протязі кількох років, а можливо навіть десятиліть, порушувати дух та принципи антикорупційного законодавства, формально не порушуючи антикорупційного законодавства. Тому, антикорупційна експертиза дає можливість вже на етапі створення та впровадження нормативно-правових актів

корегувати певні норми, які створюють можливість корупційних дій в рамках чинного українського законодавства в сфері охорони здоров'я. Зазначену перевірку за існуючою методологією проводить НАЗК.

Незважаючи на те, що антикорупційна експертиза сьогодні здійснюється НАЗК з 2014 року після оновлення українського антикорупційного законодавства, але в той же час «згідно з наказом Міністерства юстиції України від 20 травня 2010 року № 1085/5 «Питання проведення експертизи на наявність корупційогенних норм» антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів є невід'ємною частиною правової експертизи і відображається окремим пунктом у висновку Міністерства юстиції за результатами опрацювання відповідного проекту акта» і ця постанова була імplementована у вже згадану статтю 1 Закону України. «Про запобігання корупції» [1]. В даному випадку, ми спостерігаємо вдалий приклад еволюції нормативно-правового акту, що став одним з основних інструментів управління процесом реалізації державної антикорупційної політики. На нашу думку, технологія антикорупційної експертизи може еволюціонувати в громадську антикорупційну експертизу, яку можуть проводити активні громадські активісти, що займаються заходами із запобігання корупції. Для цього слід розширити функціонал представників громадськості в сфері антикорупційної діяльності за Законом України «Про запобігання корупції» [5] і надати можливість формалізації антикорупційних перевірок громадськими активістами. Тобто, щоб їх антикорупційні дослідження в рамках окремих закладів охорони здоров'я можна було використовувати в безпосередній роботі з виявлення та покарання осіб, які допускають можливість здійснення корупційних дій.

На думку І. Валюшка, «в українських реаліях формування регіональної політики в алгоритмі виключно вертикальних владних відносин опосередковано призвело до зменшення прозорості та зростання корупційних проявів. Вплив корупційного фактору на вироблення та реалізацію регіональної політики вимагає зміни моделі державного управління регіональним розвитком в Україні. Нагальність такої потреби посилюється з огляду на визначення стратегічного курсу інтеграції України до ЄС, адже принципи регіональної політики Європейського Союзу вимагають від нашої держави встановлення нових форм співпраці у форматі «центр-регіон» [3]. Тобто ми маємо справу з тим, що з одного боку прагнемо до передачі повноважень в сфері охорони на

первинний рівень, а з іншого боку це постійно призводить до таких наслідків як корупційні діяння через психологічну нестійкість та спокуси. Цей парадокс через те, що місцеві чиновники в системі охорони здоров'я або адміністративний персонал лікарень часто не мають значного кар'єрного досвіду і тому часто піддаються спокусі корупційних дій. Саме тому на місцевому рівні дуже важливо сформувати якнайбільше інструментів протидії корупційним діям за допомоги міських та обласних департаментів охорони здоров'я і місцевих громадських активістів. Створення нових форм зазначеної взаємодії, у тому числі і з використанням інноваційних інформаційних методів і є майбутнім самоврядної системи

протидії корупційним схемам і діям.

Інституційну структуру реалізації державної антикорупційної політики в системі державного та самоврядного управління охороною здоров'я зображено на рис. 1.

Висновки. Антикорупційна політика в системі державного та самоврядного управління сферою охорони здоров'я є частиною державної концепції подолання корупції. Сьогодні проблема подолання корупції в сфері медицини актуалізована представниками громадськості та міжнародних організацій, які сприяють боротьбі з корупцією на глобальному рівні. Це сприяло суттєвому прогресу в рамках модернізації системи державного та самоврядного управління в Україні. Важливим елемен-



Рис. 1. Інституційна структура реалізації державної антикорупційної політики в системі державного та самоврядного управління охороною здоров'я

том впровадження цієї політики, розробленою в рамках співпраці з міжнародними партнерами є управління через розподіл функціоналу між всіма суб'єктами впровадження державної антикорупційної політики в системі охорони здоров'я. Державний та самоврядний рівень реалізації державної антикорупційної політики мають певні і спільні та навпаки не схожі функції. Основна різниця між ними полягає в масштабі та повноваженні чиновників. На державному рівні більшість антикорупційних заходів продукує Міністерство охорони здоров'я України і може створювати національний контекст в сфері протидії корупції. На самоврядному рівні головні повноваження покладені на міські департаменти охорони здоров'я. На сьогодні складається враження, що зазначені форми самоврядного управління системою охорони здоров'я вимагають модернізації за рахунок співпраці департаментів та громадських діячів з використанням новітніх інформаційних ресурсів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_40289
2. Брус Т., Ковальов В. Проблеми реалізації антикорупційної політики в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duug_2016_3_6
3. Валюшко І. В. Щодо протидії корупції в системі державного управління регіональним розвитком. Аналітична записка. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/schodo-protidii-korupcii-v-sistemi-derzhavnogo-upravlinnya>
4. Долот В. Основні напрями та пріоритети реформування сфери охорони здоров'я в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=657>
5. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
6. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>
7. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>
8. Запобігання корупції. URL: <https://phc.org.ua/pro-centr/zapobigannya-korupcii>
9. Коваль О. Негативні тенденції та низька обізнаність: кілька тез про дослідження від НАЗК. URL: <https://ti-ukraine.org/blogs/negatyvni-tendentsiyi-ta-nyzka-obiznanist-pro-shho-govoryt-masshtabne-doslidzhennya-shhodo-koruptsiyi/>
10. Парсонс Т. Социальная система. М. : Академический проект, 2018. 529 с.
11. Сметаніна Н., Маалулі А. Антикорупційна експертиза як напрям запобігання корупції. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/17292/1/Smetanina_237-241.pdf
12. Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затверджене наказом НАЗК від 27.05.2021 № 277/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-21#Text>