

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 342.6

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2024.2.35>

Уткіна М. С.,

доктор юридичних наук, доцент,
старший викладач кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства
Сумського державного університету,
науковий дослідник
Школи права Ворицького університету

АНАЛІЗ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ НА ТЛІ ЗБІЛЬШЕННЯ БЮДЖЕТНИХ АСИГНУВАНЬ У ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ¹

Анотація. Стаття присвячена дослідженню питання специфіки корупційних ризиків у секторі охорони здоров'я України, де бюджетні асигнування були значно збільшені в умовах воєнного стану. Введення воєнного стану часто призводить до перерозподілу асигнувань на охорону здоров'я в умовах кризи. Зокрема, у 2024 році загалом видатки становлять 239 млрд грн, що на 31 млрд більше, ніж у 2023 р. [1]. Особлива увага приділяється аналізу видатків на програму медичних гарантій (програми реімбурсації для відшкодування вартості лікарських засобів для лікування розладів психіки та поведінки, трансплантації, хірургічні і опікові пакети, а також пакети психологічної підтримки та психіатричної допомоги, пакет допоміжних репродуктивних технологій), централізованої закупівлі лікарських засобів та медичних виробів, закупівлі новітнього медичного обладнання, модернізації медичних закладів, систему реагування на надзвичайні події у сфері громадського здоров'я. Зокрема, у статті були визначені та охарактеризовані основні канали потенційних корупційних ризиків в секторі охорони здоров'я, що могли виникнути або зрости через збільшення фінансування. Автором були проаналізовані заходи антикорупційної політики, що можуть бути застосовані для запобігання зловживанням у критичний період, під час дії воєнного стану. Таким чином, у статті були виокремлені потенційні слабкі місця в системі охорони здоров'я в цілому, що можуть сприяти корупційним ризикам, оскільки певною мірою відсутня прозорість та контроль у використанні коштів. Автором було наголошено на тому, що в контексті воєнного стану звичні механізми моніторингу та контролю можуть бути послаблені, що призводить до вразливості системи до корупційних діянь. Зокрема, закупівлі медичного обладнання або медикаментів можуть провадитись без дотримання умов та звичайних процедур тендерів.

Ключові слова: бюджетні асигнування, воєнний стан, корупція, корупційні ризики, сфера охорони здоров'я.

Utkina M. S. Analysis of corruption risks in the sphere of health protection in Ukraine against the background of increased budget allocations during the period of martial state

Abstract. The article is devoted to studying the specifics of corruption risks in the healthcare sector of Ukraine, where budget allocations were significantly increased under martial law. The introduction of martial law often leads to the redistribution of appropriations for health care in crisis conditions. In particular, in 2024, total expenditures will amount to UAH 239 billion, which is UAH 31 billion more than in 2023 [1]. Special attention is paid to the analysis of expenses for the medical guarantee program (reimbursement programs for reimbursement of the cost of drugs for the treatment of mental and behavioural disorders, transplantation, surgical and burn packages, as well as packages of psychological support and psychiatric care, package of assisted reproductive technologies), centralized procurement of drugs and medical products, procurement of the latest medical equipment, modernization of medical institutions, response system to emergency events in the field of public health. In particular, the article identified and characterized the main channels of potential corruption risks in the healthcare sector that could arise or increase due to increased funding. The author analyzed anti-corruption policy measures that can be applied to prevent abuses in a critical period

¹ Робота виконана в рамках проєкту «Корупція в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови : оптимальна модель протидії» (номер державної реєстрації 0124U000556)

during martial law. Thus, the article highlighted potential weaknesses in the healthcare system, which may contribute to corruption risks, as there is a certain lack of transparency and control over the use of funds. The author emphasized that in the context of martial law, the usual mechanisms of monitoring and control can be weakened, which leads to the system's vulnerability to acts of corruption. In particular, procurement of medical equipment or medicines may be carried out without observing tenders' conditions and standard procedures.

Key words: *budget allocations, martial law, corruption, corruption risks, sphere of health protection.*

Повномасштабне вторгнення російської федерації мало руйнівний вплив на систему охорони здоров'я України. Міжнародна допомога та ресурси, спрямовані на відновлення України, повинні бути використані для того, щоб допомогти системі «перескочити» – модернізувати систему охорони здоров'я з метою подальшого надання медичної допомоги ефективніше. У свою чергу, це дозволить досягти мети загального доступу до якісної медичної допомоги [2, с. 361]. Систему охорони здоров'я необхідно розглядати як одну із з ключових сфер, що забезпечує національну безпеку та соціальну стабільність кожної країни та є важливою для відновлення, миру та безпеки.

В Україні, на тлі триваючого повномасштабного вторгнення, питання надійної та ефективно системи охорони здоров'я ще більше актуалізується. В умовах воєнного стану Україна зіткнулася з необхідністю адаптації свого бюджету до нових реалій, реагуючи на зростаючі потреби населення у медичному обслуговуванні. Держава значно збільшила бюджетні асигнування на охорону здоров'я, яка виявилася однією з пріоритетних. Бюджетні асигнування в цій галузі були значно збільшені для вирішення термінових потреб, таких як лікування поранених, забезпечення лікарень медикаментами та обладнанням, а також підтримка розширення мережі медичних установ. Зокрема, у 2024 році загалом видатки становлять 239 млрд грн, що на 31 млрд більше, ніж у 2023 р. [1].

У свою чергу, збільшення фінансування, хоча й необхідне для покращення якості медичних послуг, водночас відкриває потенційні шляхи для корупційних діянь та зловживань. Корупційні ризики в медичній сфері можуть не лише підривати ефективність використання державних коштів, але й значно знижувати якість медичної допомоги, яка надається громадянам. Таким чином, в умовах воєнного стану, збільшення бюджетних

асигнувань вимагає ефективного контролю і прозорості використання коштів. Збільшення бюджетних асигнувань збільшує ризики корупції через обмежений горизонт планування та економічну невизначеність, що виникає в часи кризи [3]. З урахуванням цього, констатуємо, що швидке зростання додаткових бюджетних асигнувань вимагає високого рівня контролю та прозорості у витрачанні коштів, що часто ускладнено у кризових умовах. А як наслідок, як нами уже було зазначено, надлишкове фінансування без ефективних механізмів моніторингу може сприяти розвитку корупційних схем.

Корупція в секторі охорони здоров'я поширена в різних соціально-економічних системах, особливо в часи економічних і соціальних перетворень. Вона проявляється через різні механізми, що призводить до значних економічних наслідків, включаючи відтік капіталу та погіршення інвестиційного клімату [4].

З урахуванням зазначеного вище, метою статті є аналізування можливих, потенційних корупційних ризиків, які виникають у сфері охорони здоров'я України в умовах збільшення бюджетних асигнувань під час воєнного стану. На нашу думку, слід також визначити, що собою становлять «корупційні ризики», оскільки дана дефініція відрізняється від дефініцій «корупція» чи «корупційні діяння». Т. Головач [5, с. 18], проаналізувавши основні підходи теоретиків та аналітиків щодо визначення поняття «корупційні ризики» навела авторське визначення і запропонувала під ними розуміти нормативно-правові, організаційні та інші обставини в діяльності осіб, які виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції, здійснення яких містить можливість вчинення корупційних правопорушень. Аналізуючи дане визначення поняття, ми можемо виокремити 5 ключових аспектів:

– нормативно-правові обставини. Це означає, що у разі відсутності норм, закріплених

на законодавчому рівні або у разі наявності колізії, можуть створюватись певного роду умови для корупційних дій. Таким чином, нормативно-правова складова корупційних ризиків з'являється у разі нечіткого регулювання певних аспектів адміністративної або господарської діяльності, що дає простір для маніпуляцій або зловживань;

– організаційні обставини. Це вказує на те, що структура та процедури в управлінських органах можуть також сприяти потенційним корупційним ризикам. Зокрема, це може бути відсутність чіткої ієрархії, відповідальності, або контролю в інституції;

– інші обставини, визначені авторкою. Цей аспект може включати широкий спектр факторів, які можуть сприяти потенційним корупційним ризикам, зокрема: культурні, економічні, або політичні умови. Це підкреслює, що корупційні ризики не завжди обмежені лише законодавчими або організаційними питаннями;

– виконання функцій певного характеру. Тобто, авторкою було акцентовано увагу на особах, які виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські функції, що вказує на високий рівень відповідальності та владних повноважень цих осіб. Такі позиції часто включають можливості для зловживань, особливо в умовах слабого контролю або недоліків в системі;

– сама можливість вчинення корупційних правопорушень. Авторка підкреслює потенціал для негативних дій. Слід наголосити, що корупційні ризики не обов'язково призводять до корупційних діянь, але вони створюють умови, при яких останні можуть мати місце, що є важливим для планування заходів щодо запобігання корупції.

Досліджуючи питання корупційних ризиків у сфері охорони здоров'я, не можна залишити поза увагою Аналітичний звіт щодо оцінки корупційних ризиків під час закупівель лікарських засобів та медичних виробів, що зумовлені пандемією або здійснюються під час пандемії [6]. Зокрема, було виокремлено один із корупційних ризиків під час здійснення публічних закупівель на кожному етапі їх організації, починаючи від планування до формування тендерної документації; від

оцінки пропозицій до укладання договору. На нашу думку, даний корупційний ризик можна також перенести у площину сфери охорони здоров'я на тлі збільшення бюджетних асигнувань. Саме закупівлі та тендери необхідно розглядати як основні канали потенційного зростання корупційних ризиків.

У 2024 р. бюджетні видатки у сфері охорони здоров'я були збільшені на програму медичних гарантій (програми реімбурсації для відшкодування вартості лікарських засобів для лікування розладів психіки та поведінки, трансплантації, хірургічні і опікові пакети, а також пакети психологічної підтримки та психіатричної допомоги, пакет допоміжних репродуктивних технологій), централізованої закупівлі лікарських засобів та медичних виробів, закупівлі новітнього медичного обладнання, модернізації медичних закладів, систему реагування на надзвичайні події у сфері громадського здоров'я.

З урахуванням зазначеного вище, одним із найбільш прогнозованих та можливих корупційних ризиків слід розглядати саме закупівлі та тендери через зростаючі потреби в медичному обладнанні, товарах й послугах. Зокрема, у Стратегічному аналізі Національного агентства з питань запобігання корупції наголошено, що у перші місяці широкомасштабного вторгнення російських військ в Україну публічні закупівлі було дозволено проводити без систем електронних закупівель для пришвидшеного закриття нагальних потреб. Загалом у 2022 році здійснено кардинальні зміни у закупівельному законодавстві [7].

Значне збільшення бюджетних асигнувань часто спричиняє появу численних тендерів на закупівлю медичного обладнання, ліків та інших послуг. У випадках недостатньої прозорості або слабких контрольних механізмів, це може відкрити шлях для різного роду зловживань:

– проведення відкритих торгів при поданні лише однієї тендерної пропозиції;

– підтасовування результатів тендерів шляхом встановлення умов таким чином, що вони вигідні для певного постачальника або ж так зване застосування «штучних перепон» у закупівлях для надання переваги необхідному учаснику;

- так звані «відкати» і неправомірна вигода в обмін на гарантування перемоги в тендері;
- можливість подання тендерних пропозицій за ціною, вищою за очікувану вартість;
- збільшення ціни закупівлі як істотної умови договору;
- зловживання закупівлями через електронний каталог;
- корупційні зловживання шляхом укладення прямих договорів;
- непослідовність рішень органу оскарження (відсутність усталеної / узагальненої практики);
- неможливість оскарження рішень, дій чи бездіяльності замовників під час проведення процедур закупівель, зокрема спрощених;
- проблеми із виконанням рішень органу оскарження та судів;
- обмеження прав учасників під час розгляду скарг Антимонопольним комітетом України.

Система медичного постачання в оборонній сфері має низку прогалин та непрозорих механізмів. Вони можуть призводити до зловживань при закупівлях ліків та медичних виробів, придбання неякісних товарів для передової та військових клінічних центрів [8].

Наступною категорією корупційних ризиків, яку необхідно виокремити, є призначення на посади. Зокрема, аналізуючи систему охорону здоров'я, слід констатувати, що збільшення фінансування може вести до збільшення кількості управлінських позицій та нових структурних підрозділів. Посади можуть пропонуватися особам у обмін на отримання неправомірної вигоди або на основі особистих зв'язків, а не професійних кваліфікацій.

Проте, слід наголосити, що відповідно до Державної антикорупційної програми на 2023–2025 рр. [9] однією із проблем є недостатньо прозорі процедури добору кадрів у закладах охорони здоров'я знижують конкуренцію та створюють можливості для проявів корупції при призначенні на такі посади. Корупційні ризики у сфері охорони здоров'я пов'язані, зокрема, з поведінкою недобросовісних медичних працівників. Тому важливим напрямом антикорупційної політики у зазначеній сфері є унеможливлення допуску недобросовісних осіб до надання медичних послуг

шляхом удосконалення процедур добору медичних працівників у закладах охорони здоров'я. Таким чином, мова йде не лише про процедуру добору на управлінські посади, а й в цілому процедури добору медичних працівників у закладах охорони здоров'я.

Вважаємо, що ще однією категорією корупційних ризиків у сфері охорони здоров'я є непрозорий розподіл коштів всередині системи. Зокрема, вважаємо, що недостатня перевірка та контроль використання коштів можуть призвести до їх розкрадання чи нецільового використання. Ресурси можуть бути перерозподілені від суттєвих інвестицій до проєктів, що не мають прямого впливу на покращення сфери охорони здоров'я.

Також відносимо до корупційних ризиків забюрократизованість системи й певною мірою затягування процесів. Зокрема, нові правила можуть сприяти бюрократизації процесів, що ускладнює доступ до послуг і створює додаткові бар'єри та можливості для подальших корупційних ризиків.

На нашу думку, саме зазначені вище форми корупційних ризиків необхідно розглянути в контексті збільшення бюджетних асигнувань у період воєнного стану. Щодо причин таких ризиків в сфері охорони здоров'я, та слід віднести наступні:

- слабкість інституційних механізмів. Сюди слід віднести недостатню прозорість і контроль у процесах закупівлі та фінансування. Також вважаємо, що сюди слід віднести і брак публічно доступної інформації про бюджетні асигнування та їх використання, що, у свою чергу, може утруднити громадський контроль та сприяти корупційним діям. Закупівлі, що входять у державне оборонне замовлення – головний документ, який встановлює, що саме Україна закуповуватиме для оборонних сил, – залишаються значною мірою секретними. Їх не треба проводити через відкриті процедури, оскільки вони становлять державну таємницю. Зважаючи на те, що не існує чітких критеріїв, що саме можна класифікувати як державну таємницю, кожен закупівлю можна ввести в державне оборонне замовлення і, відповідно, закрити від громадськості [8];

- відсутність дієвої нормативно-правової бази й колізійність норм. Відсутність або нее-

фективність законів, що регулюють конкретні аспекти фінансових та адміністративних операцій у сфері охорони здоров'я;

– низький рівень заробітних плат у медичній сфері. Це може стимулювати медичний персонал до прийняття неетичних рішень.

Слід наголосити, що у сфері охорони здоров'я України вже існують деякі антикорупційні заходи, спрямовані на запобігання та виявлення корупційних дій та мінімізації корупційних ризиків. Зокрема:

– наявність та функціонування електронних систем закупівель. Впровадження та вдосконалення електронних систем, таких як «ProZorro» для державних закупівель, може значно зменшити корупцію за рахунок підвищення прозорості та підзвітності у розподілі та використанні ресурсів [4]. Проте, на нашу думку, необхідно врахувати воєнний стан, який був введений ще у 2022 р. з метою впровадження окремих питань провадження закупівель в умовах кризових та екстремних ситуацій. А також включення в систему «ProZorro» всіх аспектів медичних закупівель, включаючи ліків на рівні місцевих управлінь;

– функціонування й повноваження регуляторних органів. Зокрема, Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) активно працює над моніторингом діяльності медичних установ та їх управління;

– провадження аудиту та звітність. На законодавчому рівні передбачені обов'язкові зовнішні та внутрішні аудити, які мають на меті перевірку витрачання коштів і законність фінансових операцій.

Надзвичайні ситуації та гостра необхідність можуть служити приводом для спрощення встановленої процедури закупівель, відмови від стандартів прозорості при прийнятті рішень про розподіл бюджетних коштів. Однак варто зауважити, що саме прозорість є основним ключем до справедливого і ефективного реагування на надзвичайні ситуації, оскільки вона дає гарантію того, що ресурси дійдуть до передбачених бенефіціарів у відповідній кількості і належної якості за розумну ціну [10].

Проаналізувавши зазначене вище, констатуємо, що до потенційних корупційних ризиків на тлі збільшення бюджетних асигнувань у сфері охорони здоров'я, слід відносити наступні: зловживання у сфері закупівель та проведення тендерів через зростаючі потреби в медичному обладнанні, товарах й послугах; несправедливе призначення на посади через відсутність прозорих процедур добору кадрів у закладах охорони здоров'я; непрозорий розподіл коштів всередині системи; забюрократизованість системи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Видатки на охорону здоров'я у 2024 році зростуть на 31 млрд грн порівняно з минулим роком, – Прем'єр-міністр. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/vydatky-na-okhoronu-zdrovovia-u-2024-rotsi-zrostut-na-31-mlrd-hrn-porivniano-z-mynulym-rokom-premier-ministr>
2. Gorodnichenko, Yu., Sologub, I., Weder di Mauro, B. (2022). *Rebuilding Ukraine: Principles and policies*. Paris Report 1. 445 p. URL : https://cepr.org/system/files/publication-files/178114-paris_report_1_rebuilding_ukraine_principles_and_policies.pdf?fbclid=IwAR3vnBleoCmQnazWYEBHTQ4dTGtswnIN-JElrCuc2LvP1ypTUisa-PFhpDl#page=92
3. Liutiy, S. (2023). *Optimisation of State Budget Expenditures in Crisis : the Case of Ukraine*. Master's Thesis. 75 p. URL : <https://nordopen.nord.no/nord-xmlui/bitstream/handle/11250/3090406/Liutyi.pdf?sequence=1>
4. Anishchenko, M., & Oharenko, V. (2023). *Economic Justification of Corruption Risks in the Field of Healthcare*. *Baltic Journal of Economic Studies*. URL : <https://doi.org/10.30525/2256-0742/2023-9-2-40-47>.
5. Головач Т. А. Поняття корупційних ризиків. *Економіка. Фінанси. Право*. 2020. № 12. С. 16-19. URL : <https://doi.org/10.37634/efp.2020.12.3>
6. Аналітичний звіт щодо оцінки корупційних ризиків під час закупівель лікарських засобів та медичних виробів, що зумовлені пандемією або здійснюються під час пандемії. *Міністерство охорони здоров'я України*. URL : <https://moz.gov.ua/analitichnij-zvit-schodo-ocinki-korupcijnih-rizikiv-pid-chas-zakupivel-likarskih-zasobiv-ta-medichnih-virobiv-scho-zumovleni-pandemijeju-abo-zdijsnjujutsja-pid-chas-pand>
7. Корупційні ризики під час проведення публічних закупівель в умовах воєнного станом (станом на червень 2023 р.). Стратегічний аналіз корупційних ризиків. *Національне агентство з питань запобігання корупції*. 2023. URL : https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Kor-ryzyku_zakupivli.pdf

8. Те, що лікар прописав? Корупційні ризики в системі медичного постачання Міністерства оборони України. *NAKO*. URL : <https://nako.org.ua/research/te-scho-likar-propysav-koruptsijni-ryzyky-v-systemi-medychnoho-postachannya-ministerstva-oborony-ukrajiny>

9. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 04 березня 2023 р. № 220. *Відомості Верховної Ради України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>

10. Лисенко С. Вакцина від корупції: корупційні ризики в галузі охорони здоров'я. *Gracers Law Firm*. URL : <https://gracers.com/pres-centr/vakcina-vid-korupciyi-korupciyni-riziki-v-galuzi-ohoroni-zdorovya/>