

**М. П. Марчук,**  
кандидат юридичних наук

## ДО ПИТАННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ЗДІЙСНЕННЯ ЗАКУПІВЕЛЬ МЕДИЧНИХ ПРЕПАРАТІВ

*У статті досліджено особливості законодавчого регулювання протидії корупції в сфері здійснення закупівель медичних препаратів в Україні та визначено реальний стан цього явища. Встановлено чинники, які впливають на рівень корумпованості сфери охорони здоров'я, зокрема закупки лікарських засобів. Також здійснено аналіз ефективності вже реалізованих кроків у напрямі модернізації державної антикорупційної політики у цій сфері. З'ясовано проблемні аспекти розпочатих заходів. Виділено пріоритетні напрями (разом із необхідними заходами), направлені на підвищення ефективності боротьби з корупційними проявами на державному рівні.*

**Ключові слова:** корупція, медицина, закупівля медичних препаратів, протидія корупції.

### **М. П. Марчук**

*К вопросу о противодействии коррупции в сфере осуществления закупок медицинских препаратов*

*В статье исследованы особенности законодательного регулирования противодействия коррупции в сфере осуществления закупок медицинских препаратов в Украине и определено реальное состояние этого явления. Установлены факторы, влияющие на уровень коррумпированности сферы здравоохранения, в частности закупки лекарственных средств. Также проведен анализ эффективности уже реализованных шагов в направлении модернизации государственной антикоррупционной политики в этой сфере. Выявлены проблемные аспекты предпринятых мер. Выделены приоритетные направления (вместе с необходимыми мерами), направленные на повышение эффективности борьбы с коррупционными проявлениями на государственном уровне.*

**Ключевые слова:** коррупция, медицина, закупка медицинских препаратов, противодействие коррупции.

### **М. Marchuk**

*To the question of combating corruption in the procurement of medical preparations*

*In the article investigational peculiarities of legal regulation of combating corruption in the implementation of procurement medical products in Ukraine and defined the real state of this phenomenon. Detected the reasons of the influence the level of corruption in the health sector, including the purchase of medicines. Also, analyzed the efficiency of already implemented steps toward modernizing the state anticorruption policy in this area. Found out problematic aspects of initiated measures. Highlight priority areas (together with necessary measures) aimed at improving the fight against corruption at the national level.*

**Key words:** corruption, medicine, purchase of medicines, anti-corruption.

### **Постановка проблеми та її актуальність.**

Попри те, що у статті 49 Конституції України закріплено, що охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм, а держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування [1], питан-

ня забезпечення населення лікарськими засобами за доступною ціною було та залишається актуальним і сьогодні. Особливо гостро ця проблема постала у 2014-2015 роках, коли в Україні збільшилися темпи інфляції та поширились випадки маніпулювання цінами на такі препарати, а відповідного дієвого правового регулювання, яке б допомогло цьому протидіяти, розроблено

не було. Також не представлено і комплексної наукової методики щодо можливих шляхів вирішення зазначеної проблеми.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Комплексного дослідження протидії корупції у сфері здійснення закупівель медичних препаратів серед вітчизняних учених, на жаль, поки що не проводилося. Однак питання, пов'язані з корупцією та іншими правопорушеннями у сфері охорони здоров'я, а також проведеними реформами у цій сфері, вивчали у своїх працях: О. В. Балусев, І. Л. Бородин, З. С. Гладун, І. М. Сопілко, О. Г. Стеценко та багатьох інших вчених.

Останнім часом на законодавчому рівні були зроблені певні кроки щодо вирішення проблеми неналежного регулювання відносин у сфері здійснення закупівель медичних препаратів. Зокрема, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення своєчасного доступу пацієнтів до необхідних лікарських засобів і медичних виробів шляхом здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі» від 19 березня 2015 року № 269-VIII введено окрему процедуру закупівлі лікарських засобів за бюджетні кошти через міжнародні закупівельні організації, які надають державам та іншим суб'єктам відповідні послуги (зокрема ПРООН, ЮНІСЕФ, Crown Agents) [2].

16 червня 2016 року П. Порошенко підписав зміни до Закону України «Про лікарські засоби» щодо спрощення державної реєстрації лікарських засобів (Закон України «Про внесення змін до статті 9 Закону України «Про лікарські засоби» щодо спрощення державної реєстрації лікарських засобів» від 31 травня 2016 року № 1396-VIII). Відтепер можливо буде без тривалої бюрократичної тяганини за спрощеною процедурою зареєструвати ліки, сертифіковані в США, ЄС, Канаді, Швейцарії, Японії або Австралії [3]. Це перший, але важливий крок на шляху до подолання корупції у сфері охорони здоров'я, зокрема закупівлі лікарських засобів.

Однак, до сьогодні жодного підзаконного акту щодо передачі закупівлі ліків та вакцин міжнародним організаціям не розроблено.

Також:

- відсутня затверджена номенклатура препаратів для закупівлі [4];

- не враховано точну кількість медичних препаратів, яку буде закуплено навіть до кінця 2016 року.

**Метою** статті є виявити реальний стан корупції в сфері здійснення закупівель медичних препаратів, визначити чинники, які цьому сприяли, з'ясувати, які вжиті останнім часом заходи позитивно вплинули на зменшення відповідного негативного явища, а також запропонувати власні шляхи вирішення зазначеної проблеми.

**Виклад основного матеріалу.** На думку І. М. Сопілко охорона здоров'я є складною соціально-економічною системою та специфічною галуззю народного господарства, яка покликана забезпечити збереження та покращення здоров'я громадян, генофонду нації та, відповідно, надати їм кваліфіковану лікувально-профілактичну допомогу. Забезпечення здоров'я досягається шляхом складних і постійно активних зусиль усіх структур та систем суспільства й держави, які беруть участь у процесі життєзабезпечення [5, с. 9]. Однак, попри закріплені декларативні положення та те, що сьогодні активно відбувається реформа системи охорони здоров'я, порушення в цій галузі все ще присутні. Зокрема це стосується корупційних проявів у сфері закупівлі медичних препаратів, адже відповідні зловживання дозволяють суттєво збагатитися зловмисникам.

Відповідно до Звіту про стан роботи органів внутрішніх справ щодо протидії корупції за 12 місяців 2015 року впродовж 2015 року в Україні правоохоронними органами у сфері охорони здоров'я викрито 143 кримінальні корупційні правопорушення, які вчинили 119 осіб [6]. За аналогічний період 2014 року викрито 142 кримінальні корупційні правопорушення у відповідній сфері, які вчинили 90 осіб [7].

На жаль, до сьогоднішнього часу, більшість із тих, хто раніше незаконно присвоював кошти українських громадян внаслідок порушень у ході здійснення закупівлі лікарських засобів і медичних виробів, не понесли покарань і, як наслідок, збираються відновити свої позиції щодо

впливу на вітчизняний ринок медичних препаратів.

Зазначене спричинено корупційністю системи, яка в Україні була побудована таким чином, що, наприклад, медикаменти закуповували інколи в десятки разів дорожче. Фальсифікація вартості зазвичай відбувалася в офшорних зонах, коли компанії фіктивно продавали одна одній продукцію, а потім завозили в Україну як нібито дуже дорого закуплену за кордоном [8]. З цього приводу, виконавчий директор БФ «Пацієнти України» О. Стефанишина зазначила, що «Ціна препаратів напряму залежить від терміну поставки. Якщо препарат потрібен державі зараз – вона купує його за найбільшою ціною, але якщо той самий препарат замовити за декілька місяців – ціна може бути втричі нижчою. В усі минулі роки Україна купувала ліки за найвищою «терміновою» вартістю. Крім того, після завершення тендерів постачальники не завозили ліки місяцями. Різниця в ціні осідала в їхніх кишнях, а МОЗу хронічно не вистачало коштів для лікування важкохворих пацієнтів» [9].

З метою змінити ситуацію, 19 травня 2016 року Прем'єр-міністр України В. Гройсман представив План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, який був офіційно затверджений 27 травня 2016 року. Стосовно сфери охорони здоров'я він наголосив на необхідності наведення ладу з ліками, зокрема щодо їх закупівлі та спрощення доступу до якісних медичних препаратів [10]. Відповідно до вже затвердженого Плану, передбачається зробити поетапні кроки щодо запровадження до 2019 року нової моделі фінансування охорони здоров'я на принципах медичного страхування. Серед термінових заходів до кінця 2016 року планується створити нормативну базу, яка, серед іншого, запровадить гарантований державою універсальний пакет медичних послуг, механізм «гроші йдуть за пацієнтом», автономізацію закладів охорони здоров'я.

Також планується забезпечити більшу фінансову доступність лікарських засобів для громадян шляхом реалізації трьох складових реформи:

- поетапного запровадження системи реімбурсації основних лікарських засобів (частково-

го або повного відшкодування вартості лікарського засобу через систему національного медичного страхування.);

- спрощення виходу на ринок для якісних ліків (дерегуляція ринку лікарських засобів). Полягає у спрощенні реєстрації лікарських засобів, що пройшли реєстрацію в країнах із жорсткою регуляторною юрисдикцією;

- реформування принципу регулювання цін на ліки (державна регулюватиме ціни виключно на лікарські засоби, що закуповуються або відшкодовуються за бюджетні (державні) кошти. Регулювання ціни на вільному ринку відбуватиметься за принципами вільної конкуренції.) [11].

Позитивним кроком, який у 2016 році зламав окремі корупційні схеми, є те, що з 2015 року закупівля медикаментів, вакцин та медичних товарів почала здійснюватися через міжнародні організації (майже половину обсягу централізованої закупівлі ліків та вакцин було здійснено через міжнародні організації (UNICEF, UNDP та Crown Agents)). Результати впровадження такого механізму вже є відчутними. Вартість деяких медикаментів (наприклад, онкологічних препаратів) для державного бюджету знизилася на 60 % порівняно із попередніми роками.

Разом із тим, перехід до нової системи закупівель справді спричинив тимчасові затримки постачання ліків і вакцин до аптек та лікарень, викликавши обурення з боку суспільства. Окремі експерти (наприклад, О. Богомолець) висловили невдоволення результатами закупівель, зокрема, через компанію Crown Agency. Так, договір на закупівлю онкологічних та онкогематологічних препаратів для дорослих та дітей, а також хіміопрепаратів, радіологічних препаратів та препаратів супроводу онкологічних хворих загальною вартістю 750 млн. грн. було укладено 6 листопада 2015 року між Міністерством охорони здоров'я України та компанією Crown Agents. Проте, за спостереженнями експертів, замість того, щоб купувати ліки безпосередньо у виробника, як це визначено законом, компанія Crown Agents закупила ліки в тих самих посередників, що й раніше продавали ліки Україні [12].

Зважаючи на вищевикладене, більшість експертів сьогодні схиляються до думки, що проведення реформи у сфері медицини можливе лише на основі комплексних заходів, які передбачені в Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я України, проект якої вже розроблений і чекає на схвалення Кабінетом Міністрів України. Його розробленням у 2015-2016 роках займалася міжгалузєва група під егідою Міністерства охорони здоров'я за підтримки Всесвітньої організації охорони здоров'я. Нова система фінансування охорони здоров'я в Україні, відповідно до положень проекту Концепції, має передбачати:

1) гарантований державою пакет медичних послуг. Громадяни чітко знатимуть, що конкретно вони зможуть отримати безоплатно, а за що необхідно буде сплатити та за яких умов (офіційна, проста і зрозуміла система співоплати);

2) створення єдиного національного замовника медичних послуг – Національної агенції з фінансування охорони здоров'я. Кошти на гарантований пакет послуг акумулюватимуться в єдиному національному фонді;

3) посилення ролі громад (нові ролі державної та місцевої влади). Громади виступатимуть у ролі засновників та власників ефективних конкурентних медичних закладів, які продаватимуть медичні послуги державі, страховим компаніям, громадянам на єдиному ринку медичних послуг [13].

**Висновки.** Для зменшення кількості правопорушень та корупції у сфері здійснення закупівель медичних препаратів доцільно реалізувати низку заходів, зокрема:

Кабінету Міністрів України:

- скасувати нормативно-правові акти, що диктують замовникам вибір тих чи інших лікарських засобів, як предметів закупівлі, прийнявши натомість один нормативний документ, яким будуть повністю регламентовані питання особливостей визначення предмета закупівлі у сфері охорони здоров'я (номенклатури лікарських засобів) із врахуванням міжнародних стандартів;

- запровадити нову модель фінансування охорони здоров'я на принципах медичного страхування;

- прийняти нову постанову Кабінету Міністрів України «Про референтне ціноутворення на лікарські засоби» з метою удосконалення декларування зміни оптово-відпускних цін без урахування податку на додану вартість;

Міністерству охорони здоров'я:

- перекваліфікувати вітчизняні препарати відповідно до стандартів ВООЗ;

- впроваджувати для обов'язкового застосування відкриті для громадськості реєстри лікарських засобів, зареєстровані в Європейському Союзі й дозволені для використання з референтними цінами;

- провести адаптацію європейських клінічних протоколів замість написання вибіркових протоколів Міністерства охорони здоров'я під обрані лікарські засоби;

- переглянути Національний перелік основних життєво важливих лікарських засобів та виробів медичного призначення із включенням до його складу доведено ефективних та безпечних препаратів.

Щодо подальших досліджень у цій сфері, то, враховуючи те, що процес законодавчого реформування охорони здоров'я, – вони будуть актуальними й надалі. Також затребуваними після прийняття нових законодавчих актів будуть наукові пошуки стосовно протидії корупції у сфері загальнообов'язкового медичного страхування.

### *Література*

1. *Конституція* України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення своєчасного доступу пацієнтів до необхідних лікарських засобів і медичних виробів шляхом здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі):* Закон України від 19 березня 2015 р. № 269-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 33. – Ст. 959.

3. *Про внесення змін до статті 9 Закону України «Про лікарські засоби» щодо спрощення державної реєстрації лікарських засобів:* Закон України від 31 травня 2016 р. № 1396-VIII //

Офіційний вісник України. – 2016. – № 49. – Ст. 1752.

4. *Державні* закупівлі – 2015: чи отримають пацієнти ліки вчасно [Електронний ресурс] / веб-сайт Аптека. online. ua – 2015. – 29 квітня. – Режим доступу: <http://www.apteka.ua/article/331187/>.

5. *Сопілко І. М.* Правове регулювання охорони здоров'я в авіаційній галузі / І. М. Сопілко // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2008. – № 2. – С. 9-12.

6. *Звіт* про стан роботи органів внутрішніх справ щодо протидії корупції за 2015 рік: форма звітності затв. Наказом МВС України від 19 листопада 2012 р. № 1056 / Відомчий документ.

7. *Звіт* про стан роботи органів внутрішніх справ щодо протидії корупції за 2014 рік: форма звітності затв. Наказом МВС України від 19 листопада 2012 р. № 1056 / Відомчий документ.

8. *Найбільше* корупційних схем залишається у сфері держзакупівель – експерт [Електронний ресурс] / веб-сайт Радіо Свобода. – 2016. – 10 березня. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/27253935.html>.

9. *Економія* коштів на закупівлю ліків через міжнародні організації сягне 60 % [Електронний ресурс] / веб-сайт galinfo. – 2016. – 5 лютого. – Режим доступу: [http://galinfo.com.ua/news/ekonomiya\\_koshtiv\\_na\\_zakupivlyu\\_likiv\\_cherez\\_mizhnarodni\\_organizatsii\\_syagne\\_60\\_\\_219102.html](http://galinfo.com.ua/news/ekonomiya_koshtiv_na_zakupivlyu_likiv_cherez_mizhnarodni_organizatsii_syagne_60__219102.html).

10. *Володимир Гройсман* представив план пріоритетних кроків Уряду [Електронний ресурс] / веб-сайт Аптека. online. ua. – 2016. – 23 травня. – Режим доступу: <http://www.apteka.ua/article/372483>.

11. *Про затвердження* плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 р. № 418-р // Офіційний вісник України. – 2016. – № 47. – Ст. 1709.

12. *Дерегуляція* ринку ліків: якою вона має бути? [Електронний ресурс] / веб-сайт Апте-

ка. online. ua – 2016. – 31 травня – Режим доступу: <http://www.apteka.ua/article/373601/>.

13. *Проект* розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я України» [Електронний ресурс] / офіц. веб-сайт Міністерства охорони здоров'я України. – Режим доступу: [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro\\_20160505\\_0.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20160505_0.html).

### References

1. *Konstituciya* Ukrayini vid 28 cherv. 1996 r. № 254k/96\_VR // Vidomosti Verhovnoyi Radi Ukrayini. – 1996. – № 30. – St. 141.

2. *Pro vnesennya zmin do deyakih zakonodavchih aktiv* Ukrayini \_schodo zabezpechennya svoechnasnoho dostupu pacientiv do neobhidnih likarskih zasobiv i medichnih virobiv shlyahom zdiisnennya derjavnih zakupivel iz zaluchennyam specializovanih organizacii\_ yaki zdiisnyuyut zakupivli: Zakon Ukrayini vid 19 ber. 2015 r. № 269-VIII // Oficiinii visnik Ukrayini. – 2015. – № 33. – St. 959.

3. *Pro vnesennya zmin do statii 9 Zakonu* Ukrayini «Pro likarski zasobi» schodo sproschennya derjavnoyi reestraciyi likarskih zasobiv: Zakon Ukraini vid 31 trav. 2016 r. № 1396-VIII // Oficiinii visnik Ukrayini. – 2016. – № 49. – St. 1752.

4. *Derjavni* zakupivli – 2015: chi otrimayut pacienti liki vchasno [Elektronnii resurs] / veb\_sait Apteka. online. ua – 2015. – 29 kvit. – Rejim dostupu: <http://www.apteka.ua/article/331187/>.

5. *Sopilko I.* Pravove reguluyuvannya ohoroni zdorov'ya v aviaciinii galuzi / I. M. Sopilko // Yuridichnii visnik. Povitryane i kosmichne pravo. – 2008. – № 2. – S. 9-12.

6. *Zvit* pro stan roboti organiv vnutrishnih sprav schodo protidiyi korupciyi za 2015 rik: forma zvitnosti zatv. Nakazom MVS Ukrayini vid 19 list. 2012 r. № 1056 / Vidomchii dokument.

7. *Zvit* pro stan roboti organiv vnutrishnih sprav schodo protidii korupcii za 2014 rik: forma zvitnosti zatv. Nakazom MVS Ukrayini vid 19 list. 2012 r. № 1056 / Vidomchii dokument.

8. *Naibilshhe* korupciinih shem zalishaetsya u sferi derzakupivel – ekspert [Elektronnii resurs] /

veb-sait Radio Svoboda. – 2016. – 10 ber. – Rejim dostupu:

<http://www.radiosvoboda.org/content/article/27253935.html>.

9. *Ekonomiya* koshtiv na zakupivlyu likiv cherez mijnarodni organizaciyi syagne 60 % [Elektronni resurs] / veb-sait galinfo. – 2016. – 5 lyut. – Rejim dostupu:

[http://galinfo.com.ua/news/ekonomiya\\_koshtiv\\_na\\_zakupivlyu\\_likiv\\_cherez\\_mizhnarodni\\_organizatsii\\_syagne\\_60\\_\\_219102.html](http://galinfo.com.ua/news/ekonomiya_koshtiv_na_zakupivlyu_likiv_cherez_mizhnarodni_organizatsii_syagne_60__219102.html).

10. *Volodimir Groisman* predstaviv plan prioritetnih krokiv Uryadu [Elektronni resurs] / veb-sait Apteka.online.ua. – 2016. – 23 trav. – Rejim dostupu: <http://www.apteka.ua/article/372483>.

11. *Pro zatverdjennya* planu prioritetnih diy Uryadu na 2016 rik: rozporyadjennya Kabinetu Ministriv Ukrainu vid 27 trav. 2016 r. № 418-r //

Oficiinii visnik Ukrainu. – 2016. – № 47. – St. 1709.

12. *Deregulyaciya* rinku likiv: yakoyu vona mae buti [Elektronni resurs] / veb-sait Apteka.online.ua – 2016. – 31 trav. – Rejim dostupu: <http://www.apteka.ua/article/373601/>.

13. *Proekt* rozporyadjennya Kabinetu Ministriv Ukraini «Pro shvalennya Konceptiyi reformi finansuvannya sistemi ohoroni zdorov'ya Ukraini» [Elektronni resurs] / ofic. veb-sait Ministerstva ohoroni zdorov'ya Ukraini. – Rejim dostupu:

[http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro\\_20160505\\_0.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20160505_0.html).