

**Тетяна Попченко,**  
аспірант кафедри управління  
охороною суспільного здоров'я НАДУ

## **Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню та поширенню корупції у сфері охорони здоров'я**

У статті наведено результати дослідження розвитку державно-управлінських механізмів протидії виникненню та поширенню корупції у сфері охорони здоров'я України.

*Ключові слова:* корупція, протидія корупції, сфера охорони здоров'я, механізми державного управління.

In the article the results of research of development of state-administrative mechanisms of counteraction to the origin and distribution of corruption are resulted in the field of health protection Ukraine.

*Key words:* corruption, counteraction of corruption, sphere of health protection, mechanisms of state administration.

*Постановка проблеми.* Право на життя та здоров'я - це природне право кожної людини. Забезпечення цього права є пріоритетною програмою будь-якої країни світу, у тому числі і України. Це має своє підтвердження як у низці міжнародно-правових актів, серед яких Загальна декларація прав людини, Конвенція про права дитини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права тощо, так і у законодавстві нашої країни: Конституції України, указах Президента України "Про Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України", "Міжгалузєва комплексна програма "Здоров'я нації" на 2002-2011 роки" та ін. Однак на сьогодні станом охорони здоров'я не задоволені не лише Україна, а й багато країн світу. В Україні ж стан охорони здоров'я розцінюється як критичний, що, у свою чергу, впливає, як і багато інших чинників, на загальний стан здоров'я населення, демографічну ситуацію країни та може мати непередбачувані наслідки для держави в цілому, адже здоров'я громадян - це безпека країни, подальше зростання могутності держави, її політичний та соціальний розвиток.

Медицина не існує поза суспільством, тому ті негативні явища, що відбуваються у суспільстві, впливають і на стан охорони здоров'я. Ситуація, що склалася в охороні здоров'я, безумовно, потребує невідкладного розв'язання накопичених проблем. Одна з цих проблем, що, на нашу думку, гальмує

реформування сфери, - це системна корупція у країні в цілому і у сфері охорони здоров'я зокрема.

*Зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями.* Згідно з даними соціологічних опитувань, "корупція дуже поширена в Україні та сприймається більшістю населення як одна з найсерйозніших проблем країни" [9]. За даними Світового банку, корупція в Україні набула системного характеру, нею "вражені" всі сфери діяльності, у тому числі і сфера охорони здоров'я [1; 5]. Сьогодні стан справ в охороні здоров'я не влаштовує ні споживачів, ні надавачів медичних послуг. Ситуація ускладнюється ще й тим, що, попри велику кількість надзвичайно актуальних наукових і адміністративних робіт з питань реформування сфери охорони здоров'я, державних програм зі збереження здоров'я населення, питання реформування галузі залишається відкритим, а це, у свою чергу, дає можливості для зловживань. Однією з причин цього, на нашу думку, є недосконалість механізмів державного управління охороною здоров'я. Тому роботи з протидії виникненню корупції у сфері охорони здоров'я актуальні, мають практичне значення і зв'язок з нагальними потребами сьогодення.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій* свідчить про наявність значної кількості праць як вітчизняних, так і зарубіжних науковців щодо проблем корупції та протидії її виникненню; механізмів державного управління та реформування сфери охорони здоров'я.

Сутність державного управління, особливості його механізмів у різних сферах суспільного життя та галузях національної економіки розкрито в дослідженнях В.Авер'янова, В.Бакуменка, В.Князева, Д.Карамішева, М.Корецького, В.Лугового, В.Майбороди, С.Майбороди, О.Оболенського, Г.Ситника, Ю.Сурміна та ін.

Важливість державного регулювання у сфері охорони здоров'я відзначають у своїх дослідженнях М.Білинська, Ю.Вороненко, О.Галацан, Ю.Деркач, Л.Дешко, Л.Жаліло, В.Загородній, Б.Криштопа, В.Лехан, В.Москаленко, З.Надюк, В.Пашков, Я.Радиш, В.Рудий, І.Солоненко, А.Уваренко тощо.

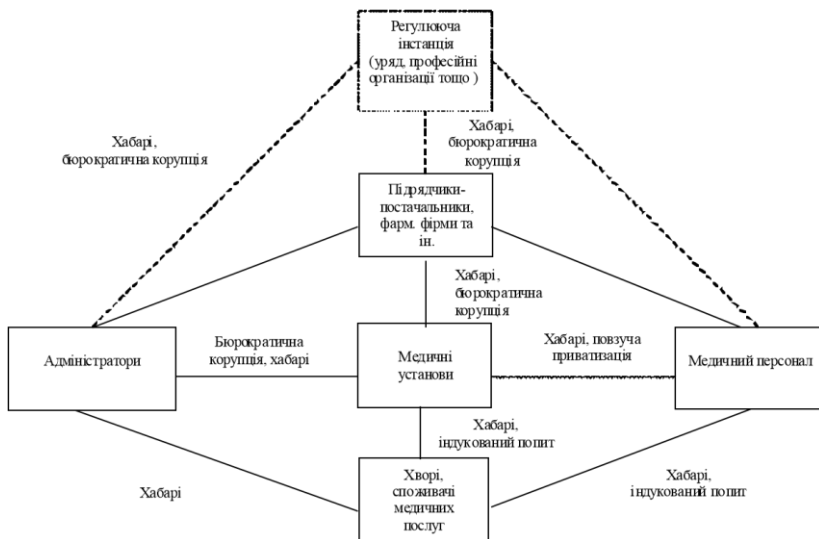
Проблеми протидії корупції висвітлені у дослідженнях таких українських та зарубіжних науковців, як Л.Аркуша, Л.Багрій-Шахматов, В.Гарашук, О.Гіда, В.Глушков, В.Голіна, М.Данчук, Д.Заброда, В.Зеленецький, О.Кальман, М.Камлик,

В.Клименко, В.Корж, М.Коржанський, М.Мельник, Є.Невмержицький, О.Новаков, О.Прохоренко, Л.Самойленко, А.Сафроненко, О.Терещук, В.Тимошенко, Ю.Трунцевський, С.Шагунова, В.Шамрай, Д.Джонс, Д.Кауфманн, Г.Сатаров, Ю.Сергеев, Р.Солтман, Дж.Хеллман та ін.

Незважаючи на велику кількість наукових досліджень щодо механізмів державного управління та реформування сфери охорони здоров'я, питань протидії виникненню корупції у країні в цілому, недостатньо комплексних досліджень проблеми протидії корупційним проявам саме у сфері охорони здоров'я України, що зумовило вибір теми нашого дослідження.

*Метою* дослідження є наукове обґрунтування розвитку державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції у сфері охорони здоров'я.

*Вклад основного матеріалу дослідження.* Складність структури сфери охорони здоров'я (див. рисунок), в яку задіяні багато допоміжних, безпосередньо не пов'язаних з охороною здоров'я, систем, якоюсь мірою монополізація, особливо багатопрофільних лікарень, недостатня поінформованість пацієнтів про свою хворобу, відсутність державного замовлення підготовки кадрів для системи охорони здоров'я у поєднанні з недостатньою контролюючою функцією держави і громадськості за її діяльністю, - це та багато іншого створює можливості для виникнення корупції в будь-якій із ланок складної структури сфери охорони здоров'я [6; 8, с. 115]. Це стосується не лише нашої країни, а, як показує наукова література та звіти організацій, що займаються проблемами протидії корупції, майже всіх країн світу, тією чи іншою мірою. Ступінь "вразливості" сфери охорони здоров'я залежить, у першу чергу, від загального рівня корупції у країні - чим вищий рівень поширення корупції у країні в цілому, тим вищий ризик розвитку її і в окремих сферах, у тому числі і у сфері охорони здоров'я.



### ***Структура сфери охорони здоров'я***

Для того щоб вибрати тактику державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції, слід з'ясувати основні напрями можливого впливу корупції. Вивчаючи питання корупції, ми дійшли висновку, що основні сфери впливу корупції можна поділити на три групи [8, с. 115-127]:

- макроекономіка;
- власне сфера охорони здоров'я;
- підприємницька діяльність у сфері охорони здоров'я.

Протидія корупції у сфері охорони здоров'я - це надзвичайно складне і багатогранне завдання. Адже, у першу чергу, слід пам'ятати, що сфера охорони здоров'я - це лише одна із сфер суспільства, де може виникнути корупція. Тому державно-управлінські механізми мають бути комплексними, спрямованими не лише на протидію корупції в охороні здоров'я. При розробці стратегії державно-управлінських механізмів протидії слід мати на увазі низку важливих концептуальних і практичних аспектів.

По-перше - вивчити та визначити підстави для корупції. При цьому обов'язково слід враховувати рівень корупції у цілому

по державі. Оскільки Україна - країна з ендемічною формою корупції, окремі, ізольовані, лише в будь-якій одній із сфер людської діяльності заходи протидії не дадуть суттєвих позитивних результатів. Адже докорінна причина корупції інституціоналізована в структурах, які, як уже зазначалось вище, виходять за межі однієї лише сфери економічного життя.

По-друге - враховувати специфіку структури сфери охорони здоров'я та її фінансування. На сьогодні всі платежі у сфері охорони здоров'я (чи страхові фонди, чи "добровільна допомога" тощо) беруть здебільшого з метою компенсувати різницю між державними обіцянками фінансування галузі і реально існуючим фінансуванням. Але за відсутності як громадського, так і державного контролю за цільовим використанням цих коштів, безумовно, можливі зловживання. Разом з тим жорстке регулювання з боку держави, поряд з невиконанням соціального забезпечення працівників сфери охорони здоров'я, може призвести до того, що фахівцям стане не вигідно, а інколи - неможливо працювати у державних закладах охорони здоров'я. Як результат, фахівці, найчастіше - це молоді спеціалісти, на підготовку яких витрачені державні кошти, йдуть працювати в приватний сектор, фармацевтичний бізнес або зовсім залишають сферу охорони здоров'я, що яскраво виражено як в Україні, так і в інших країнах пострадянського простору. Для того щоб знизити ризик виникнення корупції у сфері охорони здоров'я з огляду на вищезазначену проблему, недостатньо лише підвищити зарплату працівників державної ланки сфери охорони здоров'я, у цьому випадку, на нашу думку, необхідне термінове реформування сфери охорони здоров'я, планування кадрового забезпечення галузі.

По-третє - слід чітко визначити перелік обов'язкових, гарантованих державою безкоштовних послуг з охорони здоров'я, а також перелік громадян, що мають право на розширений пакет послуг. При цьому слід пам'ятати про можливість виникнення зловживань і на даному етапі. Адже за відсутності контролюючої функції держави і громадськості, замість плати за медичну послугу, досить часто пацієнти будуть "платити" за можливість отримати її "безкоштовно". Як, наприклад, у Македонії - запровадження принципу пільгової категорії осіб, що мають право на розширений пакет

безкоштовних медичних послуг, призвело до того, що зловживання виникали на етапі формування доступу до цих послуг [8, с. 125].

По-четверте - дотримуватися задекларованого у Лісабонській декларації Всесвітньої медичної асоціації про права пацієнтів права на вільний вибір лікаря та медичного закладу [4]. Досить часто хворі за відсутності чітко регламентованого права пацієнта вибирати лікаря, а також через бюрократичні ускладнення на шляху дотримання цього права схильні платити неофіційно з метою забезпечити себе гарантією лікуватися саме у певного лікаря.

Отже, найважливіша тактика антикорупційної стратегії у сфері охорони здоров'я на сучасному етапі - етапі реформування галузі, на нашу думку, повинна відштовхуватися від основних чинників реформування, щоб гарантувати їх прозорість. Адже будь-яка неоднозначність у розподілі цих чинників здатна викликати корупцію. Ключові чинники реформування охорони здоров'я, на які має бути спрямована антикорупційна стратегія, - це джерела загального фінансування; розподіл субсидій та використання засобів для забезпечення послуг.

Головним, на нашу думку, шляхом підвищення прозорості на даному етапі управління охороною здоров'я є прагнення до організаційного розподілу функцій. Як, наприклад, розмежування страхового фонду і постачальників медичних послуг, у більшості країн Східної Європи [8, с. 124-127]. Мета цього розмежування - досягнення максимальної прозорості в процесі загального розподілу фінансів та самого результату фінансування. Для України, яка йде шляхом упровадження обов'язкового медичного страхування, вищенаведене є особливо актуальним. Адже йдучи шляхом реформування, важливо створити гарантії того, що як страхові фонди, так і медичні заклади будуть незалежними і водночас підзвітними контролюючим органам.

Для запобігання корупції в самих контролюючих органах організація Transparency International (міжнародна неурядова організація, що займається питаннями протидії корупції) пропонує ряд принципів організації роботи вищенаведених органів [2; 8, с. 128]:

забезпечення гідної зарплати працівникам цих органів;  
обмежений термін призначень;

залучення до роботи в цих організаціях не лише медичних працівників, а й фахівців інших галузей;

забезпечення проведення відкритих для громадськості засідань та звітів цих організацій;

контролюючі організації повинні мати юридичне право вимагати від міністерств та відомств надання інформації, необхідної для судового переслідування осіб, винних у зловживанні службовим становищем.

Не менш важливий напрям державного управління у питаннях протидії виникненню корупції - робота з громадськістю. Адже свідомість і активна позиція громадянського суспільства - це чи не один із найважливіших механізмів успішної протидії корупції як у країні в цілому, так і у сфері охорони здоров'я зокрема. Механізми державного управління в питаннях протидії корупції безпосередньо пов'язані з громадянським суспільством, його готовністю сприймати ці дії, бути відвертими при опитуваннях щодо корупції у їхньому житті. Результати таких досліджень можуть бути використані для підвищення якості роботи державних установ - від міністерства до лікувально-профілактичних закладів. Ще одним механізмом державного управління у напрямі роботи з громадськістю є формування в межах певних медичних установ антикорупційних груп, так званих груп самопомоги. Їх функція - сприяти впровадженню антикорупційної політики в окремо взятій медичній установі як серед медичного персоналу, так і серед пацієнтів.

Сприяння розвитку ринкових відносин - це ще один, на нашу думку, із дієвих механізмів протидії виникненню корупції у сфері охорони здоров'я. Адже заходи стимулювання ринкових відносин можуть зробити регулювання сфери більш ефективним і тим самим сприяти зменшенню можливостей для корупції. У цьому напрямі важливим кроком буде впровадження бізнес-інкубаторів в освітню програму медичних навчальних закладів як інноваційної моделі підготовки медичних працівників до приватної практики [11]. Цей проект дає можливість вибору молодому спеціалісту - чи працювати у роботодавця, чи займатися приватною практикою. У бізнес-інкубаторі студенти можуть навчитися найбільш досконалим методам побудови бізнесу, отримують базисну основу знань з юридичних,

економічних та організаційних питань. Адже основні проблеми на етапі формування приватної практики виникають переважно через брак знань. А там, де є "білі плями" в освіті, там виникають і зловживання. Тому введення в основний курс підготовки медичних працівників саме вищеперерахованих предметів з практикою ситуаційних ігор, вивчення потреб ринку в медичних послугах нашої країни, а також вивчення досвіду зарубіжних країн, на нашу думку, є важливим кроком на шляху протидії корупції у питаннях кадрового забезпечення галузі, отримання ліцензій на приватну практику у сфері охорони здоров'я.

Вищенаведені механізми - це внутрішні державно-управлінські механізми протидії виникненню корупції, та для досягнення успіху важливою є активна співпраця з іншими країнами та міжнародними організаціями, такими як Transparency International, Всесвітній банк, Організація економічної співпраці та розвитку та ін. Адже досягти позитивних результатів у протидії корупції можна лише об'єднавши всі зусилля - і внутрішні, і зовнішні, особливо якщо це стосується країни з ендемічною формою корупції.

*Висновки.* Проведене дослідження дає змогу стверджувати, що при розробці й упровадженні державно-управлінських механізмів протидії виникненню і поширенню корупції у сфері охорони здоров'я недостатньо обмежуватися заходами, спрямованими лише на сферу охорони здоров'я. Слід пам'ятати, що корупція в Україні - це системна проблема, нею "хворе" все суспільство, тому і заходи протидії їй повинні мати системний характер. Обов'язковою умовою, на нашу думку, є поєднання, кажучи мовою лікаря, лікувальних заходів з профілактичними. Лише поєднавши заходи боротьби, протидії та покарання за вчинення корупційних дій із заходами, спрямованими на виховання громадянського суспільства, нетерпимого до проявів корупції, можна досягнути позитивних зрушень на шляху побудови суспільства, вільного від корупції. Адже корупційні явища найменш вірогідні у суспільстві, де панують верховенство закону, прозорість і довіра, де державний сектор регулюється ефективним державним управлінням, де існують жорсткі механізми контролю та покарання, де засоби масової інформації незалежні, а громадянське суспільство займає активну позицію нетерпіння до будь-яких проявів корупції.



Для України, на нашу думку, дуже корисне вивчення міжнародного досвіду протидії корупції, особливо тих країн, що досягли суттєвих позитивних результатів у цьому напрямі, - це і буде темою нашого подальшого дослідження.

### **Список використаних джерел**

1. Всесвітній банк [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt>
2. Доклад о положении с коррупцией в мире в 2002-2008 гг. [Электронный ресурс] : Основные положения Transparency International. - Режим доступа : <http://www.transparency.org>
3. Законодавство України про охорону здоров'я : зб. законів за станом на 20 берез. 2002 р. / Верховна Рада України. - Офіц. вид. - К. : Парлам. вид-во, 2002. - 151 с.
4. Лиссабонская декларация относительно прав человека [Электронный ресурс] : [принята 34-й Всемир. мед. ассамблеей], Сент./окт. 1981 г. - Режим доступа : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=990\\_016](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=990_016)
5. *Попченко Т.* Корупція як перешкода ефективному державному регулюванню сфери охорони здоров'я / Т. Попченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. - Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. - № 3(29). - С. 175-181.
6. *Попченко Т.* Основні причини корупції в сфері охорони здоров'я та методи її дослідження / Т. Попченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. - Одеса, 2008. - № 2(34). - С. 187-193.
7. *Рудий В. М.* Законодавче забезпечення реформи системи охорони здоров'я в Україні / В. М. Рудий. - К. : Вид-во "Сфера", 2005. - 272 с.
8. *Солтман Р. Б.* Регулирование предпринимательской деятельности в системах здравоохранения европейских стран / Р. Б. Солтман, Р. Буссе, Э. Моссиалос : пер. с англ. - М. : Изд-во "Весь Мир", 2002. - 272 с.
9. Стан корупції в Україні. Загальнонаціональний та регіональний аспекти [Електронний ресурс] : (результати загальнонац. дослідж.), 2007 р. - Режим доступу : <http://www.nplu.kiev.ua/ua/files/events/Prezentaciya%20Korupciya%20v%20Ukraine.ppt>

10. Про Концепцію подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" : Указ Президента України від 11 верес. 2006 р. № 742/2006 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=742%2F2006>

11. *Циган Т.* Інноваційна інфраструктура: опыт создания бизнес-инкубаторов [Электронный ресурс] / Т. Циган // Теория и практика управления. - 2004. - № 7. - Режим доступа : <http://www.liga.net/smi/show.html?id=115518>