

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351.773

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.29>

М. А. Аніщенко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри соціальної медицини, громадського здоров'я,
медичного та фармацевтичного права
Запорізького державного медичного університету

ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Дана стаття присвячена дослідженню, наміром якого було визначити проблемні питання правової регламентації функцій органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я. На початку статті автор зазначає про правові основи існування та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. На основі дослідження норм Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» про те, що в Україні за роки незалежності була формована система органів місцевого самоврядування, призначенням якої є вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України. Надалі автор переходить безпосередньо до дослідження функцій органів місцевого самоврядування, визначає їх поняття та класифікацію. В цьому контексті робиться зауваження, що однією з проблем в дослідженні функцій органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я є відсутність нормативно визначеного переліку функцій органів місцевого самоврядування та вказується на необхідність її вирішення. У подальшому автор аналізує базовий стратегічний нормативно-правовий акт щодо державної антикорупційної політики на найближчі роки – Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки», яким було затверджено Антикорупційну стратегію на 2021-2025 роки та внесені зміни до деяких профільних нормативно-правових актів. Зазначається, які саме дії держава планує здійснити у сфері охорони здоров'я і як це має бути пов'язано з антикорупційною діяльністю органів місцевого самоврядування. У висновках автор вказує, який саме зміст мають наповнювати функції органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я.

Ключові слова: місцеве самоврядування, функції органів, антикорупційна політика, корупція, охорона здоров'я.

Постановка проблеми. «Гартування місцевого самоврядування України, яке сьогодні працює в умовах воєнного стану, перетворить його на якісний взірець майбутнього місцевого самоврядування Європи» – про це сказав заступник Міністра розвитку громад та територій

В'ячеслав Негода під час круглого столу «Разом з Україною: механізми взаємодії органів місцевої та регіональної влади у воєнний час» [1]. Одним з стовпів, на якому має будуватись майбутнє українського місцевого самоврядування, є повна системна нетерпимість до проявів коруп-

ції, що передбачає активну участь органів місцевого самоврядування в державній антикорупційній політиці. За результатами соціологічного опитування «Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність», проведеного Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК), Антикорупційною ініціативою ЄС (EUACI) та компанією InfoSapiens, з корупцією в державних та комунальних закладах охорони здоров'я стикалися 44,5 % респондентів, що очевидно вказує на високу корупціогенність усієї сфери в цілому [2]. Тому, важливим є дослідження особливостей механізму реалізації функцій місцевого самоврядування як одного з суб'єктів, що реалізує державну антикорупційну політику, для покращення якості боротьби з корупцією у сфері охорони здоров'я на регіональному рівні.

Мета статті. Визначити проблемні механізми реалізації функцій органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я, сформулювати пропозиції для їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Нормами Конституції України закріплено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Основний закон держави встановлює, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, яке визначається як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Також у конституційному тексті зазначається, що норми, які регулюють суспільні відносини, що встановлюють засади місцевого самоврядування, мають бути закріплені виключно на рівні закону [3]. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року також вказує, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідаль-

ність, в інтересах місцевого населення, а також те, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом [4]. На виконання відповідних приписів Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування діє Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Законом встановлюються принципи місцевого самоврядування в Україні: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування. Визначається система місцевого самоврядування, яка включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можуть утворюватися районні в місті ради. Також Закон визначає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування, гарантії місцевого самоврядування, відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, організаційно-правову основу місцевого самоврядування, яка включає: повноваження сільських, селищних, міських рад, їх голів та виконавчих органів; повноваження районних і обласних рад; порядок формування, організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування [5]. Таким чином, ми бачимо, що в Україні за роки незалежності була

формована система місцевого самоврядування, призначенням якої є вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування є особливою підсистемою публічного управління, що володіє відносною самостійністю у відносинах із центральною державною адміністрацією та її безпосередніми представниками на місцях [6]. Система місцевого самоврядування, у першу чергу, визначається його основними функціями. Ці категорії є взаємопов'язаними: система визначає організаційну структуру місцевого самоврядування, а функції – основні напрямки і види діяльності місцевого самоврядування [7, с. 27]. Однією з проблем в дослідженні функцій органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я є відсутність нормативно визначеного переліку функцій органів місцевого самоврядування. Як зазначає В. Утвенко, функціями місцевого самоврядування є основні напрями діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні завдань місцевого значення [8, с. 25]. Найпоширенішою є класифікація функцій місцевого самоврядування за сферами і формами діяльності, представлена в таблиці 1.

Відповідно до різних сфер необхідно розрізняти наступні об'єктні функції органів самоврядування: політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні тощо. Більшість функцій органів самоврядування мають недержавну природу,

оскільки основним критерієм визначення функцій є муніципальна природа питань місцевого значення. Функції органів місцевого самоврядування мають децентралізований характер, відбувається перенесення частини державної виконавчої влади на рівень територіальної громади [9]. Як зазначають О. Євтушенко та В. Андріяш, в рамках державного управління делегування повноважень – це один із способів встановлення компетенції місцевих органів публічної влади. Він є важливим організаційно-правовим інститутом децентралізації публічної влади, що має велике значення для всіх процесів побудови правової держави і, зокрема, для підвищення ефективності діяльності системи місцевих органів публічної влади. З цього приводу О. Бедний, аналізуючи організаційну структуру державного управління, зазначав, що вона підключає до цієї діяльності практично всі органи державної влади і місцевого самоврядування, які в тій чи іншій мірі беруть участь у формуванні та реалізації державно-управлінських впливів. У теперішній час можна звертати увагу на питання, пов'язані з делегуванням повноважень у публічному адмініструванні, які в основному або ігноруються, або лише частково охоплюються чинним українським законодавством, такі як: а) визначення загального кола суб'єктів, які можуть здійснювати делеговані повноваження; б) встановлення загальних та, за необхідності, спеціальних умов для участі таких суб'єктів у здійсненні відповідних повноважень; в) забезпечення

Таблиця 1

Класифікація функцій місцевого самоврядування

За сферами діяльності	<ul style="list-style-type: none"> • залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення; • володіння, використання та управління комунальною власністю; • забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території; • надання соціальних послуг населенню; • забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; • соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян; • зовнішньоекономічна функція; • природоохоронна функція та функція регулювання земельних відносин; • облікова, дозвільно-реєстраційна та інформаційна функції.
За формами діяльності	<ul style="list-style-type: none"> • нормотворча функція; • установча функція; • контрольна функція; • правоохоронна функція [8].

підзвітності, контролю, обміну інформацією при здійсненні делегованих повноважень, а також юридичної відповідальності за порушення при їх здійсненні; г) фінансове та інше ресурсне забезпечення здійснення делегованих повноважень тощо [9]. Така ситуація призводить до зменшення можливостей державного управління впливати на антикорупційні процеси в сфері охорони здоров'я за допомогою механізму делегованих повноважень, що явно знижує ефективність державної антикорупційної політики в цілому.

Виходячи з цього можна зрозуміти, що функції органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної антикорупційної політики у сфері охорони здоров'я є частиною загальної правоохоронної функції місцевого самоврядування, що полягає у забезпеченні законності і правопорядку на місцевому рівні. Загалом на нормативному рівні потребує вирішення питання закріплення функцій органів місцевого самоврядування, що допоможе більш чітко формувати компетенції державних органів та органів місцевого самоврядування. До того ж, окремо треба зробити акцент саме на антикорупційній діяльності органів місцевого самоврядування та визначити ті рамки, в яких вона може здійснюватися. На думку Я. Радиша, в основу реформи системи державного управління мають бути покладені принципи, що відображають стандарти європейського розуміння його сутності та конкретизовані в понятті публічної адміністрації, що охоплює сферу діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [11].

20 червня 2022 року був прийнятий базовий стратегічний нормативно-правовий акт щодо державної антикорупційної політики на найближчі роки – Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки», яким було затверджено Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки та внесені зміни до деяких профільних нормативно-правових актів. Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії, яка визначає заходи, спрямовані на реалізацію Антикорупційної стра-

тегії, які є обов'язковими для виконання державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами, визначеними виконавцями таких заходів. Антикорупційна стратегія встановлює, що одним з принципів антикорупційної політики на 2021–2025 роки є оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування, реалізація чого передусім передбачає: усунення дублювання повноважень різними органами; тимчасове припинення реалізації мало-ефективних повноважень, що супроводжуються високим рівнем корупції, до запровадження належних процедур, які мінімізуватимуть відповідні корупційні ризики; усунення випадків реалізації одним і тим самим органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики [12]. Тобто, в стратегічному антикорупційному документі на найближчі роки чітко передбачено, що функції місцевого самоврядування, з одного боку, є об'єктом державної антикорупційної політики в контексті врегулювання відповідних суспільних відносин для запобігання існування корупційних ризиків, а з іншого боку, є складовою частиною її впровадження, оскільки органи місцевого самоврядування також реалізують певні повноваження у сфері боротьби з корупцією.

Акцентуючи увагу на сфері охорони здоров'я, Антикорупційна стратегія визначає проблемну ситуацію, коли пацієнти та лікарі не отримують лікарські засоби і медичні вироби вчасно та у повному обсязі, зокрема через незавершений перехід до нової системи організації та контролю медичних закупівель, не повністю врегульовані процеси визначення потреб та обліку лікарських засобів. Також існує проблема недостатньої прозорості процедури добору кадрів у закладах охорони здоров'я, яка знижує конкуренцію та створює можливості для проявів корупції при призначенні на такі посади. Вирішенням цих проблем на місцевому рівні має стати система, коли закупівлі лікарських засобів та медичних виробів за кошти місцевих бюджетів здійснюються на професійній основі централізованими закупівельними організаціями за прозорими

та детальними процедурами відповідно до об'єктивних потреб на основі якості та доказовості ефективності таких засобів і виробів. У разі потреби до централізованих закупівель також залучаються спеціалізовані міжнародні організації.

Також у всіх комунальних закладах охорони здоров'я впроваджена електронна система обліку лікарських засобів та медичних виробів, на основі якої розроблені прозорі та детальні методики і системи обрахунку потреб за всіма напрямками закупівель. Ця система обліку інтегрована до електронної системи охорони здоров'я, що забезпечує додаткові механізми верифікації даних. Інформація з цієї системи публікується у форматі відкритих даних.

Щодо кадрової проблеми, то має запрацювати єдиний веб-портал вакантних посад у комунальних закладах охорони здоров'я з відкритим доступом, а добір на керівні посади у комунальних закладах охорони здоров'я здійснюватимуть конкурсні комісії з обов'язковим представництвом громадськості та згідно із встановленим переліком необхідних навичок, компетенцій і критеріїв оцінки [12]. Відповідні очікувані стратегічні результати вимагають від органів місцевого самоврядування здійснювати власні повноваження на виконання власної антикорупційної функції, зокрема це стосується процесу закупівель лікарських засобів за рахунок місцевих бюджетів, добору кадрів на керівні посади в комунальних закладах охорони здоров'я тощо, зважаючи на повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління закладами охорони здоров'я та організації їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення.

Висновки та пропозиції. Протидія корупції у сфері охорони здоров'я має бути одним із провідних напрямів регіональної політики, оскільки без його реалізації неможливе ефективне забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина, гідного життя та вільного розвитку особистості. Одним із пріоритетів антикорупційної політики, що реалізується на території України, має стати забезпечення конструктивної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, муніципальних утворень та

інститутів громадянського суспільства щодо протидії корупції у сфері охорони здоров'я. Для цього необхідно вжити заходів, спрямованих на формування антикорупційної культури в закладах охорони здоров'я, забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та муніципальних профільних установ, забезпечення на системній основі узгоджених та цілеспрямованих спільних дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, муніципальних утворень та інститутів громадянського суспільства, активізацію участі інститутів громадянського суспільства у заходах щодо протидії корупції у сфері охорони здоров'я, а також удосконалення механізмів обліку громадської думки при виробленні органами державної влади та органами місцевого самоврядування, муніципальних утворень дій у сфері протидії корупції.

Список використаної літератури:

1. Негода В. Місцеве самоврядування України стане взірцевим для Європи. Україна обов'язково втілить всі завдання децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15186>
2. Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність. звіт за результатами опитування населення та бізнесу. Київ, 2022. 86 с. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/1009488299966710444_nasr_report_info_sapiens_2021_ukr_final_.pdf
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр> (дата звернення: 24.10.2022).
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 24.10.2022).
5. ПромісцевесамоврядуваннявУкраїні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/sp:max50:nav7:font2> (дата звернення: 24.10.2022).
6. Шаповалова А. М. Управлінська модель послідовності реалізації програми спільних дій в територіальній громад. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. № 1(27). С. 325–329.

7. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку : монографія. Вінниця : ТОВ «Нілан – ЛТД», 2016. 426 с.
 8. Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування : навч. посібник. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. 234 с.
 9. Парламентські процедури : посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад. URL: <http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/web2.pdf>
 10. Бедний О. І. Окремі питання делегування повноважень у публічному адмініструванні в Україні. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/15515/.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
 11. Радиш Я. Державне управління в Україні: стан, проблеми та тенденції розвитку (за матеріалами експертної доповіді національного інституту стратегічних досліджень). *Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування*. 2019. № 1. С. 11–12. URL: <http://www.cppk.cv.ua/i/1131228.pdf>
 12. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки : Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20> (дата звернення: 24.10.2022).
-

Anishchenko M. Functions of local government bodies regarding the implementation of the state anti-corruption policy in the field of health care

This article is devoted to research, the purpose of which was to determine the problematic issues of legal regulation of the functions of local self-government bodies regarding the implementation of the state anti-corruption policy in the field of health care. At the beginning of the article, the author notes the legal basis for the existence and activity of local self-government bodies in Ukraine. Based on the study of the norms of the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», the fact that a system of local self-government bodies was formed in Ukraine during the years of independence, the purpose of which is to resolve issues of local importance within the limits of the Constitution and laws of Ukraine. In the future, the author proceeds directly to the study of the functions of local self-government bodies, defines their concepts and classification. In this context, it is noted that one of the problems in the study of the functions of local self-government bodies in relation to the implementation of the state anti-corruption policy in the field of health care is the absence of a normatively defined list of functions of local self-government bodies, and the need for its solution is indicated. In the following, the author analyzes the basic strategic legal act regarding the state anti-corruption policy for the coming years – the Law of Ukraine «On the Basics of the State Anti-Corruption Policy for 2021-2025», which approved the Anti-Corruption Strategy for 2021-2025 and made changes to some profile regulations – legal acts. It is noted what actions the state plans to take in the field of health care and how it should be related to the anti-corruption activities of local self-government bodies. In the conclusions, the author indicates what content the functions of local self-government bodies should fill in the implementation of the state anti-corruption policy in the field of health care.

Key words: local self-government, functions of bodies, anti-corruption policy, corruption, health care.