

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

2.7.1. 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

Згідно з результатами соціологічного опитування «Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність», саме «медичний» корупційний досвід є найбільш розповсюдженим: більше ніж кожен п'ятий українець (21,9 %) отримує корупційний досвід у сфері медицини протягом року. Серед «лідерів» сфер за поширеністю корупції на третьому місці державна та комунальна медицина (про досвід корупції заявили 39,4 % від тих, хто звертався по медичні послуги)¹.

При цьому, закупівлі за публічні кошти в цілому складний процес, але коли вони стосуються медичних закупівель, то якість та ефективність напряму відповідає за **людські життя**. Слід нагадати, до 2015, за даними СБУ, до 40% коштів, виділених на закупівлю ліків, переплачувалось і розкрадалось². Ці часи пов'язують з безпрецедентним масштабом переplat за життєво необхідні ліки³.

Водночас у 2015 році було прийнято закон, що дозволяє здійснювати закупівлі ліків для України із залученням міжнародних організацій. Вирішальним моментом для запровадження цієї реформи стала критична ситуація із майже річною затримкою тендерів на закупівлю ліків і вакцин у 2014 році. Прозорі та ефективні процедури дозволили забезпечити українських пацієнтів більшою кількістю якісних ліків за державний кошт. Очікувано, що значну кількість ліків відразу вдалося закупити дешевше, ніж це було раніше⁴.

Першочергово передача закупівель на спеціалізовані організації була запланована як тимчасовий крок до 31.03.2019. За цей період МОЗ повинен був створити власну інституцію, яка могла б виконувати функції національної закупівельної організації. Наприкінці 2018 року МОЗ створило державне підприємство «Медичні закупівлі України» (далі – ДП «Медзакупівлі України»). Поступово здійснюється передача закупівель від

¹ Соціологічне опитування «Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність», проведене у листопаді - грудні 2021 року компанією InfoSapiens на замовлення НАЗК за фінансової підтримки Антикорупційної Ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI). У дослідженні взяло участь 2636 громадян та 1224 представників бізнесу з усіх областей України та міста Києва, окрім окупованих територій Донецької, Луганської областей та АР Крим. Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/1009488299966710444nacp_report_info_sapiens_2021_ukr_final.pdf

² Відповіді на поширені питання про міжнародні закупівлі. Офіційний вебсайт МОЗ, 24 травня 2018 року. Режим доступу: <https://moz.gov.ua/article/news/vidpovidi-na-poshireni-pitanja-pro-mizhnarodni-zakupivli>

³ "Боротьба за життя: Як Україна будує ефективну систему закупівель ліків". Євген Гриценко. 30 березня 2021. Режим доступу: <https://voxukraine.org/borotba-za-zhittya-yak-ukrayina-buduye-efektivnu-sistemu-zakupivel-likiv/>

⁴ Як держава закуповує ліки та медичні вироби. Арман Качарян, Євген Гончар, Любов Гура, Лідія Домбровська. Економічна правда. 25 лютого 2022. Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/02/25/682760/>

спеціалізованих організацій до ДП «Медзакупівлі України»⁵ (через систему Prozorro або з використанням Е-каталогів).

При цьому, інформація щодо залишків ліків та медичних виробів, якою оперують на центральному рівні, оновлюється нечасто, неточно і з неповним охопленням (не дуже зрозуміло, які препарати є в лікарнях та в яких кількостях)⁶. Через це пацієнтам іноді складно отримати безкоштовне лікування, а державі – ефективно закуповувати та розподіляти товари.

У січні 2022 року було затверджено Кабінетом Міністрів України положення про інформаційно-аналітичну систему «MedData» (далі – ІАС «MedData»), розпорядником якої визначено ДП «Медзакупівлі України». Метою її створення є проведення комплексного аналізу даних щодо стану закупівель і моніторингу даних щодо забезпеченості адміністративно-територіальних одиниць (закладів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління МОЗ, закладів охорони здоров'я, а також фізичних осіб - підприємців, які одержали ліцензію на право провадження господарської діяльності з медичної практики, за умови укладення ними як надавачами медичних послуг договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій з НСЗУ) товарами та послугами, закупленими за рахунок бюджетних коштів та/або з інших не заборонених законодавством джерел фінансування.

Водночас наприкінці літа 2022 року ДП «Медзакупівлі України» розпочала розробку електронної системи управління запасами лікарських засобів та медичних виробів «e-Stock», в якій будуть зібрані всі дані про *потребу, доставку, наявність* препаратів в лікарнях України, їх *використання, утилізацію* (до системи перейде деякий функціонал ІАС «MedData»). Зокрема, вона включатиме закупівлі ДП «Медзакупівлі України», міжнародних організацій, програму «Доступні ліки», закупівлі за регіональні бюджети тощо. Дані завжди будуть актуальні, адже оновлюватимуться в реальному часі. Понад 10 тисяч користувачів, більшість з яких лікарні, будуть вносити дані в «e-Stock». Також систему буде використовувати ДП «Медзакупівлі України», МОЗ, департаменти охорони здоров'я, міжнародні закупівельні організації, органи контролю тощо. До кінця поточного року планується закінчити перший етап розробки – функціонал збору потреби та керування користувачами, а до кінця наступного року повний функціонал буде реалізовано для закупівель за кошти державного бюджету⁷. Його запровадження пропонується також у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки*.

Особливістю публічних закупівель у тому числі у сфері охорони здоров'я є можливість використання **електронних каталогів**⁸. Так, у разі здійснення закупівель товарів, робіт і послуг, вартість яких не перевищує 50 тисяч гривень, замовник повинен дотримуватися принципів здійснення публічних закупівель та може використовувати електронну систему закупівель, у тому числі електронні каталоги для закупівлі товарів (ч. 3 ст. 3 Закону України «Про публічні закупівлі»). Якщо ж їх вартість перевищує відповідну

⁵ Як держава закуповує ліки та медичні вироби. Арман Качарян, Євген Гончар, Любов Гура, Лідія Домбровська. Економічна правда. 25 лютого 2022. Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/02/25/682760/>

⁶ А. Жужа. Що таке e-Stock і як вона покращить забезпечення медзакладів ліками. Економічна правда, 27 вересня 2022 року. Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/09/27/691855/>

⁷ Інформація про ліки та медичні вироби в лікарнях України буде зібрана в одному місці: МЗУ розробляє систему e-Stock. Офіційний вебсайт ДП «Медичні закупівлі України», 09 серпня 2022 року. Режим доступу: <https://medzakupivli.com/uk/pro-mzu/novini/4334-informatsiia-pro-lyky-ta-medychni-vyroby-v-likarniakh-ukrainy-bude-zibrana-v-odnomu-mistsi-mzu-rozrobliiae-systemu-e-stock>

⁸ Електронний каталог – систематизована база актуальних пропозицій, що формується та супроводжується централізованою закупівельною організацією в електронній системі закупівель та використовується замовником з метою відбору постачальника товару (товарів), вартість якого (яких) є меншою за вартість, що встановлена у пунктах 1-3 частини першої статті 3 цього Закону. Забезпечення функціонування електронного каталогу здійснюється, у тому числі за рахунок надання авторизованим електронним майданчикам платного доступу до нього. Для замовників користування електронним каталогом є безоплатним (пп. 8 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про публічні закупівлі»)

суму та при цьому не досягає показників у пп. 1-2 ч. 1 ст. 3 цього закону), то у разі використання електронного каталогу допускається закупівля без застосування порядку проведення спрощених закупівель.

Медичну частину електронних каталогів адмініструє ДП «Медзакупівлі України». При цьому, загальні вимоги до порядку формування та використання електронного каталогу затверджені постановою Кабінету Міністрів України. Однак формування переліку категорій та профілів товару – компетенція адміністратора каталогу. При цьому, у сфері закупівель з використанням електронних каталогів згідно з положеннями чинного законодавства існує можливість встановлення дискримінаційних умов та обмежень конкуренції. Так, кваліфікаційні та інші вимоги до учасників встановлюються на власний розсуд адміністратором, зокрема він може установити одну або кілька з таких кваліфікаційних вимог до учасника як наявність обладнання, матеріально-технічної бази та технологій та/або наявність документально підтвердженого досвіду виконання аналогічного договору. Крім цього, адміністратор має право оновити оголошення про проведення відбору у будь-який час до завершення відбору, у тому числі оновити вимоги до учасників. Також передбачено, що фізична особа, фізична особа - підприємець, юридична особа - резидент або нерезидент/учасник мають право звернутись до адміністратора щодо перегляду вимог до учасників і за результатами розгляду такого звернення може бути прийнято рішення про оновлення оголошення про відбір. Оприлюднення таких звернень та інформація про розгляд звернень не вимагається законодавством. З цього випливає, що встановлення кваліфікаційних вимог, яким повинні відповідати учасники, здійснюється на розсуд адміністратора, оскільки чітких критеріїв для визначення, у яких випадках учасники повинні відповідати тим чи іншим кваліфікаційним вимогам, немає. Це може в окремих випадках призвести до встановлення вимог, орієнтованих на заздалегідь визначеного учасника, що звужує коло потенційних учасників та/або унеможливує кваліфікацію постачальників, які можуть запропонувати товар кращої якості за нижчої ціни.

Саме тому для підвищення прозорості та забезпечення ринкової конкуренції доцільно внести зміни до чинного законодавства щодо недопущення дискримінації учасників на етапі кваліфікації до електронного каталогу (включення до переліку кваліфікованих постачальників), що і запропоновано у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки*.

Особливості закупівлі лікарських засобів та медичних виробів, що зумовлені **пандемією**, на порядку денному уже третій рік. 13 квітня 2020 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 553-IX «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», відповідно до якого у складі Державного бюджету України створено фонд боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2 та її наслідками, на період дії карантину. Закупівля медичного обладнання, ліків, медичних виробів та засобів індивідуального захисту за кошти цього фонду проводилась у централізованому порядку ДП «Медзакупівлі України», безпосередньо лабораторними структурними підрозділами МОЗ України, а також та за кошти, спрямовані у вигляді субвенції у регіони структурними підрозділами місцевих адміністрацій чи безпосередньо закладами охорони здоров'я.

При цьому Державною аудиторською службою України за результатами державного фінансового аудиту виконання відповідних бюджетних програм у період з 01 березня 2020 року по 31 грудня 2020 року встановлено неналежну організацію розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів процедур закупівель⁹.

⁹ Аудиторський звіт від 23.03.2021 №04-24/6 за результатами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, за якими Міністерству охорони здоров'я України спрямовано кошти із фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2 та її наслідками, за період з 01 березня 2020 року по 31 грудня 2020 року. Державна аудиторська служба України. Режим доступу: [https://dasu.gov.ua/attachments/517f4d7a-0357-4586-bc9c-563fd010cb41_img-324111913-0001_\(003\).pdf](https://dasu.gov.ua/attachments/517f4d7a-0357-4586-bc9c-563fd010cb41_img-324111913-0001_(003).pdf). С.5

У липні 2021 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до розділу Х «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про публічні закупівлі» щодо *виключення можливості здійснення закупівель без використання електронної системи закупівель*», а восени цього ж року Кабінетом Міністрів України було затверджено порядок проведення закупівель та перелік необхідних лікарських засобів. Завдяки їх прийняттю повернуто до конкурентної сфери більшу частину закупівель у цій сфері.

Однак, до процедури «антикоронавірусних» закупівель все ще багато запитань у суспільства, з огляду на що у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано провести аналітичне дослідження щодо оцінки корупційних ризиків під час закупівель лікарських засобів та медичних виробів, що зумовлені пандемією або здійснюються під час пандемії, в якому має бути наведено пропозиції щодо запобігання ідентифікованим корупційним ризикам, а також щодо підвищення прозорості та ефективності процедур закупівель. За результатами такого дослідження запропоновано внести зміни до відповідних нормативно-правових актів (за необхідності).

Слід окремо наголосити на тому, що публічні закупівлі за кошти державного бюджету відбуваються за вже сформованим переліком лікарських засобів і медичних виробів. Цьому передують тривала робота груп експертів та фахівців, що залучаються до формування номенклатур, технічних завдань тощо. До цього процесу залучаються експерти з відповідними спеціальними знаннями – лікарі та інші фахівці в охороні здоров'я, а також представники громадських та пацієнтських організацій.

Також відповідні експерти надають свої рекомендації та зауваження при погодженні технічних завдань на закупівлю, які повинні бути враховані ДП «Медичні закупівлі» при формуванні фінального технічного завдання, що з огляду на потенційну наявність приватного інтересу у відповідних експертів може негативно вплинути на об'єктивність затвердження відповідних вимог.

Формування нових експертних груп при Міністерстві охорони здоров'я відбулось у зв'язку зі зміною підходів до організації державних закупівель. Раніше існувала практика залучення головних позаштатних спеціалістів, започаткована ще в СРСР. Для деяких із цих спеціалістів основним заняттям в міністерстві стала участь у процедурі здійснення централізованих закупівель (спочатку через тендери, згодом через участь у робочих групах).

З огляду на важливість питань, вплив на які можуть мати члени таких консультативних, допоміжних та інших дорадчих органів при МОЗ, у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано:

1) провести аналітичне дослідження випадків конфлікту інтересів членів консультативних, допоміжних та інших дорадчих органів при МОЗ (у тому числі тих, що супроводжують закупівлі медичної продукції за кошти державного бюджету та визначають переліки продукції, яка закуповується), який містить пропозиції вдосконалення чинного законодавства у цій частині, за результатами якого внести зміни до відповідного Закону України;

2) створити регулярний канал повідомлень про випадки конфлікту інтересів у членів консультативних, допоміжних та інших дорадчих органів при МОЗ з боку громадськості та бізнесу;

3) створити на офіційному вебсайті МОЗ окремий розділ з повною інформацією про консультативні, допоміжні та інші дорадчі органи, які створені та функціонують, що має включати інформацію, зокрема, щодо персонального та посадового складу таких органів, порядків денних засідань та прийнятих рішень.

Недостатньо врегульованими залишаються також випадки взаємодії між фармацевтичними компаніями та медичними працівниками, дотримання яких унеможливує зловживання під час призначення пацієнтам лікарських засобів. Хоча певним прогресом може вважатися прийняття у липні 2022 року Закону України «Про

лікарські засоби», яким визначено засади реклами та промоції лікарських засобів¹⁰. Так, відповідно до ч. 6 ст. 87 цього закону, промоція лікарських засобів не має супроводжуватися:

- 1) наданням бланків, які здатні сприяти подальшому контролю частоти призначень певних лікарських засобів конкретним лікарем;
- 2) наданням у будь-якій формі винагороди за призначення пацієнтам лікарських засобів;
- 3) наданням матеріальних стимулів з метою підвищення частоти призначення пацієнтам лікарських засобів, що промотуються;
- 4) пропонуванням або наданням бонусів, премій, повернення готівкових коштів, права на участь у будь-якій грі, лотереї, конкурсі, події, якщо умовою надання або участі є призначення лікарем окремих лікарських засобів.

Крім цього, безкоштовні зразки лікарських засобів можуть надаватися у виняткових випадках лише медичним працівникам, уповноваженим призначати лікарські засоби, на їх письмовий запит у разі дотримання таких умов:

- 1) щорічна кількість зразків кожного лікарського засобу, що надається одній особі, одному лікарю, уповноваженому призначати лікарські засоби, має бути обмежена п'ятьма одиницями;
- 2) як зразки можуть поширюватися лише ті упаковки лікарських засобів, що містять найменшу зареєстровану кількість одиниць лікарського засобу у вторинній упаковці;
- 3) особа, яка надає зразки лікарських засобів, веде відповідний облік;
- 4) на зразок лікарського засобу нанесено маркування такого змісту: «Безкоштовний зразок - не для продажу» або іншого аналогічного змісту (ч. 6 ст. 87 цього закону).

Разом із тим поза увагою залишено ряд важливих аспектів, а тому у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано внести зміни Закону України «Про основи законодавства України про охорону здоров'я», яким буде визначено:

- перелік заборонених форм взаємодії медичних працівників, закладів охорони здоров'я з суб'єктами господарювання, які здійснюють виробництво та/або реалізацію лікарських засобів, медичних виробів (виробів медичного призначення), допоміжних засобів реабілітації (в тому числі: заборона отримання медичними працівниками та закладами охорони здоров'я з метою просування зразків лікарських засобів, медичних виробів, сувенірної та брендованої продукції фармацевтичних компаній; заборона запровадження програм лояльності для лікарів з боку фармацевтичних компаній);

- етичні засади, яких слід дотримуватися медичним працівникам при призначенні пацієнтам лікарських засобів, медичних виробів;

- що за порушення обмежень щодо форм взаємодії медичних працівників з суб'єктами господарювання, які здійснюють виробництво та/або реалізацію лікарських засобів, медичних виробів (виробів медичного призначення), допоміжних засобів реабілітації, медичні працівники несуть дисциплінарну та адміністративну відповідальність (за ст. 44-2 КУпАП).

Окрім самих процедур закупівель, важливим аспектом запобігання корупційним ризикам у цій сфері є незалежність наглядової ради ДП «Медзакупівлі України»¹¹. При цьому слід підкреслити, що ДП «Медзакупівлі України» підпадає під критерій критичних підприємств, тому формування наглядової ради є обов'язковим. У травні 2021 року відбір членів наглядової ради відбувся, однак склад затверджено не було. При цьому, громадськість висловлювала сумніви щодо незалежності та політичної нейтральності

¹⁰ Промоція лікарського засобу – інформація про лікарський засіб, поширена в будь-якій формі та в будь-який спосіб, призначена для формування або підтримання обізнаності медичних та фармацевтичних працівників, фахівців з реабілітації у такому лікарському засобі та спрямована на просування призначення, відпуску, продажу чи застосування лікарського засобу (ст. 1 Закону України «Про лікарські засоби»).

¹¹ Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності. 2019. URL: <https://bit.ly/3RR7jJ9> (ст. 30).

окремих із них¹². Така тривала відсутність наглядової ради ДП «Медзакупівлі України» має негативний вплив на ефективність управління.

Вимоги до складу наглядових рад державними унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, а також до їх незалежних членів, процедура їх обрання встановлені Законом України «Про управління об'єктами державної власності» та постановою Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 р. № 142 «Деякі питання управління державними унітарними підприємствами та господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі». Водночас на період дії воєнного стану не проводиться конкурсний відбір керівників, голів виконавчих органів та членів наглядових рад суб'єктів господарювання державного сектору економіки згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 2022 р. № 643 «Деякі питання управління об'єктами державної власності на період воєнного стану».

Відтак у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано сформулювати в установленому порядку за об'єктивною та прозорою процедурою наглядову раду державного підприємства «Медичні закупівлі України».

Що стосується децентралізованих (регіональних) закупівель, спостерігаються різні підходи різних замовників до закупівлі однотипних лікарських засобів, що може призводити до корупційних ризиків як на етапі формування тендерної документації, так і на етапах проведення торгів та виконання договорів. Тому у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано зобов'язати місцевих замовників в сфері охорони здоров'я (заклади охорони здоров'я, структурні підрозділи з питань охорони здоров'я обласних та Київської міської державних адміністрацій) проводити закупівлі визначеного переліку лікарських засобів та медичних виробів із використанням електронного каталогу.

¹² Степанов назначил в Набсовет предприятия "Медзакупки" людей, к которым есть вопросы. Василий Артюшенко, ZN.UA. 01 травня 2021. Режим доступу: <https://web.archive.org/web/20210607184530/https://zn.ua/UKRAINE/stepanov-naznachil-v-nabsovet-predprijatija-medzakupki-fihurantov-uholovnykh-del.html>