

УДК 351.77:614:343.352

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2025-2\(78\)-30](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2025-2(78)-30)

Андрій ФАЛЬКОВСЬКИЙ

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державознавства,
права та європейської інтеграції Інституту публічної служби та управління,
Національний університет «Одеська політехніка»
ORCID: 0000-0002-2762-1021

Костянтин ПАЛАГНЮК

кандидат медичних наук, магістр публічного управління та адміністрування
ORCID: 0009-0005-8020-0866

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК АНТИКОРУПЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

У статті досліджено публічно-приватне партнерство як потенційно ефективний інструмент протидії корупції в системі охорони здоров'я України. Визначено, що галузь охорони здоров'я традиційно вважається однією з найбільш вразливих до проявів корупції, зокрема через великі обсяги публічних фінансів, складність процедур закупівель, нерівний доступ до медичних послуг та низький рівень підзвітності в управлінні державним майном і ресурсами. У цьому контексті публічно-приватне партнерство розглядається не лише як засіб залучення інвестицій чи модернізації інфраструктури, але й як механізм, що здатний запровадити нові стандарти прозорості, відповідальності та ефективності управлінських рішень у публічному секторі.

Авторами проаналізовано ключові характеристики ППП, що забезпечують його антикорупційний потенціал: контрактна природа взаємин, довгостроковий характер зобов'язань, участь незалежних аудитів, відкриті конкурси, обов'язковість звітності, а також впровадження цифрових технологій для моніторингу реалізації проєктів. Особливу увагу приділено аналізу ризиків, що супроводжують реалізацію ППП у медичній сфері: формальний підхід до оцінки корупційних ризиків, відсутність типових договорів із запобіжниками, низька професійна спроможність державних службовців та брак громадського контролю. У статті зроблено наголос на необхідності створення єдиної методології оцінювання доброчесності партнерських проєктів, посиленні відкритості процедур укладення договорів та регулярному звітуванні про досягнуті результати.

Дослідження акцентує, що ефективне використання ППП у боротьбі з корупцією можливе лише за умов створення цілісної інституційної моделі, що включає нормативне забезпечення, фахову підготовку кадрів, механізми запобігання конфлікту інтересів, прозору систему публічного контролю та наявність політичної волі. Окремо розглянуто значення ППП у контексті післявоєнного відновлення системи охорони здоров'я, коли держава об'єктивно не має достатніх ресурсів для забезпечення належного рівня медичних послуг, а потреба в доброчесному партнерстві стає стратегічною. Автор доводить, що саме в таких умовах необхідно вбудовувати антикорупційні запобіжники вже на етапі формування партнерських ініціатив, а також забезпечувати незалежний громадський і експертний супровід їх реалізації.

Зроблено висновок, що публічно-приватне партнерство здатне не лише зменшити рівень зловживань у сфері охорони здоров'я, а й сприяти формуванню якісно нової моделі публічного управління, що базується на довірі, відкритості, ефективності та спільній відповідальності сторін. Запропоновано основні напрями удосконалення державної політики у цій сфері, серед яких: розвиток типових ППП-договорів, впровадження електронних платформ звітності, стандартизація процедур оцінки ризиків та створення інституційно незалежного органу для моніторингу реалізації партнерських проєктів у медичній сфері.

Ключові слова: публічно-приватне партнерство, антикорупційна політика, охорона здоров'я, запобігання корупції, медичні послуги, доброчесність, прозорість, управління публічними ресурсами, державна політика, партнерські відносини.

Andriy Falkovsky, Kostyantyn Palahniuk. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS ANTI-CORRUPTION TOOL IN THE HEALTHCARE SECTOR OF UKRAINE

The article examines public-private partnerships as a potentially effective tool for combating corruption in the healthcare system of Ukraine. It is determined that the healthcare sector is traditionally considered one of the most vulnerable to corruption, in particular due to the large volumes of public finances, the complexity of procurement procedures, unequal access to medical services and the low level of accountability in the management of public property and resources. In this context, public-private partnerships are considered not only as a means of attracting investment or modernizing infrastructure, but also as a mechanism capable of introducing new standards of transparency, responsibility and efficiency of management decisions in the public sector. The authors analyze the key characteristics of PPPs that ensure its anti-corruption potential: the contractual nature of relations, the long-term nature of obligations, the participation of independent audits, open competitions, mandatory reporting, as well as the introduction of digital technologies for monitoring project implementation. Particular attention is paid

to the analysis of the risks that accompany the implementation of PPP in the medical sector: a formal approach to assessing corruption risks, the absence of standard contracts with safeguards, low professional capacity of civil servants and lack of public control. The article emphasizes the need to create a single methodology for assessing the integrity of partnership projects, increasing the openness of contract conclusion procedures and regular reporting on the results achieved.

The study emphasizes that the effective use of PPP in the fight against corruption is possible only under the conditions of creating a holistic institutional model that includes regulatory support, professional training of personnel, mechanisms for preventing conflicts of interest, a transparent system of public control and the presence of political will. The significance of PPP in the context of the post-war restoration of the health care system, when the state objectively does not have sufficient resources to ensure the proper level of medical services, and the need for an honest partnership becomes strategic, is separately considered. The author argues that it is in such conditions that it is necessary to build in anti-corruption safeguards at the stage of forming partnership initiatives, as well as to provide independent public and expert support for their implementation.

The conclusion is made that public-private partnership can not only reduce the level of abuse in the healthcare sector, but also contribute to the formation of a qualitatively new model of public administration, based on trust, openness, efficiency and joint responsibility of the parties. The main directions for improving state policy in this area are proposed, including: the development of standard PPP contracts, the introduction of electronic reporting platforms, the standardization of risk assessment procedures and the creation of an institutionally independent body to monitor the implementation of partnership projects in the healthcare sector.

Key words: public-private partnership, anti-corruption policy, healthcare, corruption prevention, medical services, integrity, transparency, public resource management, public policy, partnership relations.

Постановка проблеми. Публічно-приватне партнерство (ППП) дедалі частіше розглядається як ефективний інструмент модернізації сектору охорони здоров'я, водночас воно набуває особливого значення в умовах системної боротьби з корупцією. В українських реаліях питання підвищення прозорості та підзвітності використання бюджетних коштів, ефективного управління майном та надання медичних послуг без зловживань залишаються одними з найгостріших викликів. Наявність корупційних ризиків у сфері охорони здоров'я, особливо в процесі закупівель, будівництва та експлуатації інфраструктурних об'єктів, обумовлює необхідність пошуку нових підходів, здатних забезпечити як підвищення ефективності використання ресурсів, так і зниження рівня зловживань.

Публічно-приватне партнерство може стати таким інструментом, оскільки передбачає чіткий розподіл обов'язків, довгострокові зобов'язання, впровадження стандартів корпоративного управління, а також підвищену увагу до процедур відкритого конкурсу, моніторингу та аудиту. Разом із тим, недостатня нормативна деталізація, нерівномірна практика застосування ППП у медичній сфері, відсутність сталих антикорупційних запобіжників у проектах ППП створюють ризики для ефективного впровадження цього механізму. Виникає потреба у науковому осмисленні потенціалу публічно-приватного партнерства як інструменту подолання корупції в системі охорони здоров'я, а також в обґрунтуванні напрямів його розвитку з урахуванням сучасних викликів і стратегічних завдань держави.

Метою статті є розкриття потенціалу публічно-приватного партнерства як ефективного антикорупційного інструменту в системі

охорони здоров'я України, обґрунтувати його роль у мінімізації корупційних ризиків при реалізації медичних проєктів, а також окреслити напрями вдосконалення правових та організаційних механізмів застосування ППП з урахуванням принципів прозорості, підзвітності та доброчесності.

Виклад основного матеріалу. Публічно-приватне партнерство у сфері охорони здоров'я України постає як інструмент не лише модернізації інфраструктури та залучення інвестицій, але й важливий чинник формування антикорупційної парадигми. У контексті тривалого реформування галузі, що супроводжується спробами підвищити ефективність державного управління та забезпечити якісні медичні послуги, ППП дозволяє впроваджувати нові підходи до управління ресурсами та проектами, що базуються на принципах доброчесності, відповідальності та відкритості. Участь приватного сектора в реалізації проєктів передбачає більшу дисципліну у використанні коштів, суворіші вимоги до звітності, а також незалежний аудит виконання зобов'язань, що знижує ймовірність корупційних зловживань.

Однією з ключових переваг ППП у контексті боротьби з корупцією є можливість оптимізації процедур закупівель, будівництва, експлуатації медичних об'єктів та надання послуг. Завдяки конкурентному відбору партнерів, контрактному регулюванню з фіксацією відповідальності за порушення умов договору, а також наявності інструментів контролю як з боку держави, так і з боку громадськості, значно ускладнюється здійснення протиправних дій. Більше того, приватні інвестори, зацікавлені у довгостроковій співпраці та захисті власної репутації, зазвичай дотримуються

вищих стандартів прозорості, що позитивно впливає на загальний рівень управлінської культури.

У 2010 році було прийнято Закон України «Про державно-приватне партнерство», який створив базу для правового оформлення взаємодії держави та бізнесу, закріпив принципи прозорості, рівності сторін, розподілу ризиків і підзвітності, що є надзвичайно важливими в контексті подолання корупційних практик у сфері охорони здоров'я [5]. Цей нормативний акт встановлює вимоги до конкурсного відбору приватного партнера, контролю за виконанням договорів та умов залучення державних ресурсів, що унеможливує укладення угод в інтересах окремих осіб.

Водночас, практика впровадження публічно-приватного партнерства в медичній сфері України стикається з низкою бар'єрів, що обмежують його антикорупційний потенціал. Зокрема, відсутність чітких і детальних процедур відбору проєктів, непрозорість деяких рішень, формальний підхід до оцінки ризиків, а також слабка інституційна спроможність окремих органів публічної влади знижують ефективність цього механізму. Також не завжди забезпечується належна участь громадськості в процесі планування та контролю за реалізацією проєктів, що залишає можливість для неформального впливу та прийняття рішень в інтересах окремих осіб чи груп.

Антикорупційний ефект ППП значною мірою залежить від застосування принципів відкритості державних фінансів. Зокрема, Бюджетний кодекс України передбачає обов'язкову відкриту звітність про використання бюджетних коштів, що використовується в рамках ППП-проєктів [1]. Це створює додатковий інструмент контролю за цільовим використанням коштів у межах реалізації медичних ініціатив за участі приватного капіталу.

Іншим проблемним аспектом є недостатній рівень підготовки посадових осіб, які відповідають за ініціювання, реалізацію та моніторинг ППП-проєктів. Брак фахових знань у сфері управління ризиками, договірних прав та проектного менеджменту призводить до укладання неякісних договорів, що не забезпечують належного захисту державних інтересів і можуть стати інструментом прикриття зловживань. За цих умов постає необхідність не лише вдосконалення нормативної бази, а й формування цілісної системи навчання, методичної підтримки та супроводу реалізації партнерських проєктів.

Додатковим гарантом прозорості при реалізації проєктів ППП є система Prozorro, яка забезпечує відкритий доступ до інформації

про всі етапи державних закупівель. Закон України «Про публічні закупівлі» вимагає оприлюднення умов і результатів закупівель, включаючи ті, що відбуваються у межах ППП [8]. Це мінімізує ризики змови, завищення вартості послуг чи товарів і дозволяє громадськості здійснювати моніторинг.

Також варто зазначити, що антикорупційний ефект ППП значною мірою залежить від наявності політичної волі до змін, а також від системної взаємодії між усіма учасниками процесу – державними органами, приватними партнерами, громадськістю, контролюючими органами. Створення ефективного механізму ППП як антикорупційного інструменту потребує запровадження обов'язкової оцінки корупційних ризиків на всіх етапах проєкту, уніфікації стандартів прозорості, обов'язкового публічного звітування та використання цифрових інструментів контролю. У цьому контексті особливо важливо запровадити еталонні моделі проєктів ППП у сфері охорони здоров'я, що вже довели свою ефективність і стали прикладом для наслідування в інших регіонах.

Успішне застосування публічно-приватного партнерства як антикорупційного інструменту вимагає не лише належного правового регулювання, а й формування довіри між усіма учасниками процесу. Це передбачає забезпечення прозорості на етапі ініціювання, ретельне обґрунтування доцільності проєкту, проведення незалежної експертизи та регулярного громадського контролю. Залучення незалежних спостерігачів, профільних антикорупційних організацій та представників пацієнтських об'єднань до процесів прийняття рішень значно підвищує рівень довіри та запобігає маніпуляціям, пов'язаним з вибором приватного партнера, обсягами інвестицій або джерелами фінансування. Особливо важливою є забезпечення публічного доступу до усіх документів, що стосуються реалізації ППП-проєктів у сфері охорони здоров'я.

У країнах з розвиненими інституційними традиціями та усталеними практиками публічного управління ППП відіграє вагомий роль у зниженні рівня корупції в галузі охорони здоров'я. Зокрема, досвід окремих європейських країн свідчить, що прозорі механізми вибору підрядників, відкриті бази даних про витрати, цифровізація процесів та система незалежної оцінки результатів реалізації партнерських угод сприяють формуванню ефективної та доброчесної системи охорони здоров'я. Успішна імплементація подібних підходів в українських умовах можлива лише за умови комплексної реформи інституційної

спроможності держави, зміни управлінської культури та послідовного впровадження принципів належного врядування.

Одним з важливих елементів забезпечення антикорупційної ефективності ППП є створення спеціалізованих інформаційних платформ, які дозволяють відстежувати хід реалізації медичних проєктів, моніторити використання бюджетних коштів, фіксувати етапи виконання робіт та звітність приватного партнера. Такі інструменти повинні бути відкритими для громадян та органів контролю, що забезпечить постійний суспільний нагляд і мінімізує ймовірність нецільового використання ресурсів. Окреме значення має й впровадження електронного документообігу та автоматизованих систем перевірки доброчесності учасників, що беруть участь у конкурсах на укладення ППП-договорів.

Важливим чинником залишається роль органів державного фінансового контролю, антикорупційних інституцій та правоохоронних органів у супроводі ППП-проєктів. Їхня діяльність повинна бути не репресивною, а превентивною, орієнтованою на попередження ризиків та забезпечення своєчасного реагування на виявлені порушення. Замість формального втручання необхідна участь у створенні рекомендацій, аналізу найтипівіших схем зловживань, а також розробці типових договорів із вбудованими антикорупційними запобіжниками. Такий підхід дозволить створити середовище взаємної відповідальності, в якому ризики будуть прогнозованими, а їх запобігання – системним.

Крім того, значну увагу слід приділяти питанням довгострокової економічної ефективності партнерських проєктів у медицині. Часто корупція виникає там, де відсутня чітка методика оцінки результативності або коли очікувані соціальні ефекти проєкту не відповідають реальним витратам. Публічно-приватне партнерство має бути не лише антикорупційним інструментом, але й механізмом соціальної відповідальності, в основі якого – прозорі правила, інтереси пацієнта та орієнтація на результат. Запровадження системи стратегічного аналізу та постаудиту результатів реалізації ППП дозволяє не лише виявляти зловживання, а й покращувати якість рішень у майбутньому.

Ще одним ключовим аспектом ефективного використання публічно-приватного партнерства як антикорупційного інструменту у сфері охорони здоров'я є формування правової визначеності у взаєминах між сторонами партнерства. Чітке регламентування прав, обов'язків, відповідальності та процедур вза-

ємодії в рамках договору дозволяє уникнути подвійного трактування положень та маніпуляцій. Водночас необхідно забезпечити уніфікованість умов таких договорів на національному рівні, адже їх надмірна варіативність створює підґрунтя для зловживань та прихованих корупційних інтересів. Важливо, щоб кожен договір у сфері ППП не лише відповідав вимогам законодавства, але й містив спеціальні антикорупційні положення, передбачав механізми запобігання конфлікту інтересів, а також санкції за порушення норм доброчесності.

Роль Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) у сфері ППП полягає, зокрема, у розробці антикорупційних програм для органів влади та в аналізі корупційних ризиків у проєктах, що фінансуються державою. У своєму аналітичному звіті за 2023 рік агентство наголошує на важливості врахування специфіки медичної сфери при формуванні антикорупційних заходів у ППП [4].

Указ Президента України №722/2019 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 жовтня 2019 року “Про заходи щодо забезпечення державної антикорупційної політики”» акцентує увагу на необхідності залучення недержавних акторів до реалізації політики у сфері охорони здоров'я, включаючи механізми ППП [10]. Таким чином, на найвищому рівні визначено, що співпраця з бізнесом має відбуватися з урахуванням принципів прозорості та доброчесності.

З огляду на те, що проєкти ППП у сфері охорони здоров'я мають довгостроковий характер, виникає необхідність забезпечити їх стабільність, прогнозованість та захищеність від політичного впливу. Саме корупція часто використовує зміну політичного курсу як інструмент тиску або перерозподілу впливу. Для того щоб убезпечити партнерські проєкти від подібних ризиків, доцільно створити незалежні інститути супроводу ППП, які будуть позбавлені політичної заангажованості та керуватимуться виключно професійними та правовими критеріями. Такий інституційний підхід дозволяє налагодити сталі механізми управління ризиками, стандартизації процесів, накопичення знань і досвіду, що унеможливує ситуативний та корупційний вплив на прийняття рішень.

Важливу роль у забезпеченні належного контролю за реалізацією ППП у сфері охорони здоров'я відіграє Державна аудиторська служба України. У звіті за результатами моніторингу закупівель у 2022–2023 роках зазначено, що основними порушеннями зали-

шаються непрозоре визначення очікуваної вартості, обхід процедур через фрагментацію закупівель та недостатнє обґрунтування технічних умов [2]. Ці ризики слід враховувати при розробці договірної документації для проєктів ППП.

На нормативному рівні впровадження антикорупційних інструментів у ППП підтримується Законом України «Про запобігання корупції», стаття 19 якого прямо передбачає обов'язковість антикорупційної експертизи проєктів рішень органів влади, що мають ознаки публічно-приватної взаємодії [7]. Вказана норма дозволяє запровадити превентивні заходи ще до початку реалізації ініціатив у медичній сфері.

В умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення України антикорупційний потенціал публічно-приватного партнерства у сфері охорони здоров'я набуває особливої актуальності. На фоні обмежених фінансових ресурсів, необхідності швидкого відновлення зруйнованої медичної інфраструктури та потреби у сучасних технологіях, ППП може стати інструментом ефективної мобілізації приватного капіталу та управлінських рішень. У той же час в умовах надзвичайних ситуацій зростає ризик послаблення контролю, що, своєю чергою, створює сприятливе середовище для корупції. Тому надзвичайно важливо забезпечити баланс між оперативністю реалізації проєктів та дотриманням стандартів прозорості і підзвітності.

Особливої уваги потребує питання справедливого розподілу вигод від реалізації партнерських проєктів. Суспільство має бачити реальний ефект від ППП у вигляді доступніших та якісніших медичних послуг, а не лише формального виконання інфраструктурних завдань. Порушення цього принципу створює ризики соціального напруження, недовіри до самого механізму ППП і, як наслідок, дискредитацію ідеї антикорупційного партнерства. Аналіз судової практики свідчить, що корупційні порушення у сфері охорони здоров'я нерідко пов'язані із маніпуляціями при укладенні договорів на будівництво та реконструкцію медичних об'єктів. За даними Єдиного державного реєстру судових рішень, виявлено низку випадків, коли умови контрактів були змінені вже після їх укладення в інтересах приватного партнера [3]. Це підкреслює необхідність законодавчого обмеження таких змін у договорах ППП. Саме тому доцільно запроваджувати обов'язкову оцінку соціального впливу ППП-проєктів із залученням незалежних експертів, пацієнтських організацій і професійної спільноти.

Механізми громадського контролю, зокрема участь громадських рад та пацієнтських організацій, передбачені Постановою Кабінету Міністрів України №996 від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [6]. Реалізація цієї постанови у проєктах ППП створює умови для реального залучення зацікавлених сторін до нагляду за дотриманням принципів доброчесності. Питання прозорості та оцінки ефективності ППП-проєктів також розглядаються в Концепції розвитку електронного урядування в Україні до 2025 року, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України № 225-р від 17 березня 2021 року [9]. Документ визначає цифрову трансформацію як один із ключових інструментів запобігання корупції через відкритість даних, автоматизацію процесів і унеможливлення людського втручання.

На завершення варто підкреслити, що ефективно впровадження ППП як антикорупційного інструменту у сфері охорони здоров'я потребує системного підходу, що включає одночасне вдосконалення нормативної бази, інституційної архітектури, процедур публічного контролю та професійної підготовки кадрів. Такий підхід має на меті не лише боротьбу з корупцією як явищем, а й формування нової моделі публічного управління, в основі якої – партнерство, відкритість і відповідальність. Тільки за таких умов публічно-приватне партнерство зможе стати не ситуативним рішенням, а системною складовою ефективного і доброчесного розвитку сфери охорони здоров'я України.

Висновки. Узагальнюючи результати дослідження, слід зазначити, що публічно-приватне партнерство у сфері охорони здоров'я України має суттєвий антикорупційний потенціал, який, за умов його належної реалізації, може стати одним з ключових елементів формування ефективної, прозорої та підзвітної системи публічного управління. Залучення приватного сектору до реалізації соціально значущих медичних проєктів сприяє не лише інвестиційній привабливості галузі, але й формуванню принципово нової управлінської культури, заснованої на доброчесності, відповідальності та контролі за результатом.

Ефективність ППП як антикорупційного інструменту вимагає наявності системних запобіжників: чітких правових механізмів, прозорих конкурсних процедур, незалежного нагляду, участі громадськості, а також обов'язкової оцінки як фінансової, так і соціальної доцільності проєктів. Недостатність регламентацій, низька правова обізнаність

Таким чином, публічно-приватне партнерство здатне не лише забезпечити матеріально-технічну модернізацію системи охорони здоров'я, а й виступити в ролі дієвого механізму зниження корупційних ризиків. Але це можливо лише за умови комплексного та збалансованого підходу, що передбачає взаємну довіру, прозорість процесів і контроль з боку суспільства. Майбутні дослідження мають бути спрямовані на оцінку конкретних практик реалізації ППП у медичній сфері, визначення типових корупційних ризиків та розробку методик їх нейтралізації через інструменти сучасного публічного управління.

Література:

- Опубліковано: 01.10.2025