

Куц О. Є.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного, екологічного та трудового права
Полтавського юридичного інституту
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРОГАЛИНИ В АНТИКОРУПЦІЙНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ ТА ЇХ ВПЛИВ НА БОРТЬБУ З КОРУПЦІЄЮ В МЕДИЧНІЙ СФЕРІ

GAPS IN ANTI-CORRUPTION LEGISLATION UKRAINE AND THEIR IMPACT ON FIGHTING CORRUPTION IN MEDICAL FIELD SPHERE

У статті досліджуються особливості адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, встановлені кодексом України про адміністративні правопорушення. З огляду на досліджений матеріал сформульовано висновок про наявність окремих явних недоліків правового регулювання цих питань, що в умовах посилення уваги до боротьби з корупцією є неприпустимим. Акцентується на такому правопорушенні, як порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Розкривається склад цього правопорушення, наголошується на окремих проблемних питаннях таких його елементів, як об'єктивна та суб'єктивна сторона. Досліджується судово-практична практика по цій категорії адміністративних правопорушень, у тому числі в медичній сфері. Так, аргументується та підтверджується судовою практикою, що обов'язковим елементом суб'єктивної сторони, окрім вини, має бути наявна і мета – отримання вигоди. У процесі аналізу такого елементу об'єктивної сторони ст. 172-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення, як зайняття підприємницькою діяльністю, розглядаються наближені поняття, зокрема наявність реєстрації як фізичної особи-підприємця. Детальному аналізу піддана така кваліфікуюча ознака, як повторність вчинення аналізованого правопорушення, та наводяться аргументи про окремі проблеми її застосування. Оскільки підставами для припинення державної служби є, зокрема, набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, можемо говорити, що за повторне вчинення аналізованого порушення переважно може бути притягнуто особу, яка обіймає таку посаду, перебування на якій не містить обмеження стосовно притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією. Висловлюється авторська думка, що зарахування тієї чи іншої діяльності до медичної практики має здійснюватися на підставі чітко встановлених її ознак, зафіксованих на рівні нормативно-правових актів. Надано пропозиції з удосконалення законодавства з аналізованих питань.

Ключові слова: корупція, адміністративна відповідальність, правопорушення, пов'язане з корупцією, антикорупційні обмеження, медична сфера.

The article explores the peculiarities of administrative liability for corruption offenses established by the Code of Administrative Offenses. Taking into account the material examined, it is concluded that there are some clear shortcomings in the legal regulation of these issues, which is unacceptable in the context of increasing attention to the fight against corruption. Attention is drawn to the offense of breaking restrictions on compatibility and reconciliation with other activities. The composition of this offense is disclosed, particular issues of its elements, such as the objective and subjective side, are emphasized. Case law on this category of administrative offenses, including in the medical field, is being investigated. Such qualifying feature as the repeated commission of the analyzed offense is subjected to detailed analysis, and arguments are given about particular problems of its application. Since the grounds for termination of the civil service are, in particular, the entry into force of a court decision to hold a civil servant liable to administrative liability for corruption-related offenses, we can say that it is preferable to involve a person in such a position for re-committing the analyzed violation, whose stay does not contain any administrative restriction on corruption-related offenses. It is the author's opinion that the assignment of activity to medical practice should be carried out on the basis of clearly established its features, fixed at the level of regulatory legal acts. Specific proposals were made to improve the legislation on the issues analyzed.

Key words: corruption, administrative responsibility, corruption-related offenses, anti-corruption restrictions, medical sphere.

Корупція в Україні набула ознак системного явища, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя, дедалі глибше вкорінюючись у повсякденному житті як основний, швидкий та найбільш дієвий протиправний засіб вирішення питань, досягнення певних цілей. Масштаби поширення корупції загрожують національній безпеці України. Це потребує негайного вжиття системних та послідовних заходів, які мають комплексний характер і базуються на єдиній Національній антикорупційній стратегії, одним із напрямів якої є вирішення

питання зниження рівня корупції в зонах підвищеного корупційного ризику. До таких зон, безперечно, належить і медична сфера [1]. За даними МОЗ України, за результатами соціального дослідження, проведеного в березні 2016 р., 41% опитаних осіб за останній рік натрапляли на факти корупції в Україні. 61% з них зіштовхнулися з корупцією саме в медичній сфері. Це свідчить про необхідність рішучих змін у сфері охорони здоров'я [2].

Метою статті є на підставі всебічного аналізу нормативно-правових актів, правозастосовчої прак-

тики та наукових праць надання конкретних пропозицій із вдосконалення механізму притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією, в тому числі у медичній сфері.

Становлення сучасного українського суспільства нерозривно пов'язане з розвитком і ускладненням соціальних і економічних процесів, що, своєю чергою, не може не відбиватися на проблемах їх належного регулювання, забезпеченні законності в усіх сферах суспільного життя. Поряд із цим важливу роль у цих процесах відіграє інститут юридичної відповідальності, що є одним із фундаментальних правових явищ, без якого неможливо взагалі уявити собі існування права як нормативної системи. При цьому чим складнішими стають суспільні відносини, що піддаються правовому регулюванню, тим яскравіше проявляється роль юридичної відповідальності в цьому процесі. Численні обмеження, в рамках яких доводиться жити і працювати сучасній людині, зумовлюють необхідність існування ефективної системи забезпечення дотримання цих обмежень, часто за допомогою примусових заходів. Одним з елементів такої системи і є юридична відповідальність [3, с. 29].

Новітнє українське антикорупційне законодавство зробило значний крок уперед, розглядаючи запобігання і протидію корупції як один з основних напрямів боротьби зі злочинністю загалом і запроваджуючи адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією [4].

Загалом говорячи про адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, можна сказати, що вона має низку особливостей, встановлених кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – Кодекс, або КУпАП). Зумовлено це тим, що на рівні Кодексу правове регулювання в цій сфері є більш деталізованим порівняно з правопорушеннями в інших сферах та, як наслідок, відмінною в окремих питаннях процедурою притягнення до адміністративної відповідальності.

Так, ч. 3 ст. 38 КУпАП встановлює особливий строк накладення адміністративного стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, – три місяці з дня його виявлення, але не пізніше двох років із дня його вчинення.

До осіб, які мають право складати протоколи про аналізовані адміністративні правопорушення, ст. 255 КУпАП зараховує прокурора та уповноважених на те посадових осіб: органів внутрішніх справ (Національної поліції), органів Служби безпеки України та Національного агентства з питань запобігання корупції.

Такий протокол разом з іншими матеріалами у триденний строк із моменту його складення надсилається до місцевого загального суду за місцем вчинення правопорушення (ч. 2 ст. 257 КУпАП). А особа, яка склала цей протокол, одночасно з надісланням його до суду надсилає органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, де пра-

цює особа, яка притягається до відповідальності, повідомлення про складення протоколу із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено (ч. 4 ст. 257 КУпАП).

Розгляд справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтями з 172-4 по 172-9-2, тобто правопорушень, пов'язаних із корупцією, ст. 221 Кодексу зараховано до виключної компетенції суддів районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів.

У процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями з 172-4 по 172-9-2 Кодексу, участь прокурора у розгляді справи судом та присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою (ч. 2 ст. 250 та ч. 2 ст. 268).

Строк розгляду адміністративних справ про досліджувані адміністративні правопорушення, згідно з ч. 4 ст. 277 КУпАП, зупиняється судом, якщо особа, щодо якої складено протокол, умисне ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо).

Зрештою, відповідно до ч. 7 ст. 285 Кодексу, постанова суду про накладення адміністративного стягнення за адміністративне правопорушення в аналізованій сфері у триденний строк із дня набрання нею законної сили направляється відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, державному чи виборному органу, власнику юридичної особи або уповноваженому ним органу з метою вирішення питання про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності [5].

На жаль, попри велику увагу законодавця к питанням боротьби з корупцією, залишаються окремі очевидні неточності в правовому регулюванні цієї сфери на рівні Кодексу. Так, ч.ч. 2, 3 ст. 257, ч. 4 ст. 257, ч. 4 ст. 277, ч. 7 ст. 288 продовжують використовувати термін «адміністративне корупційне правопорушення», хоча Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. розділив поняття «корупційне правопорушення» та «правопорушення, пов'язане з корупцією», закріпивши, що адміністративна відповідальність настає саме за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією [6]. У зв'язку з цим і було змінено назву глави 13-А КУпАП. Тому вищезазначені частини статей є нечинними, оскільки відповідно до нового антикорупційного закону відсутнє таке поняття, як «адміністративне корупційне правопорушення». В умовах посилення уваги до боротьби з корупцією така ситуація є неприпустимою.

Одним з адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, є передбачене ст. 172-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. На наш погляд, у процесі вирішення питання притягнення до адміністративної відповідальності за цією статтею КУпАП значення має теоретичні знання складу цього правопорушення (їх проблемних питань).

Так, Пленум Верховного Суду України, аналізуючи загалом корупційні діяння, доходить висновку, що об'єктивна сторона таких діянь полягає в незаконному одержанні матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг у будь-якому вигляді [7]. Але у випадку ч. 1 ст. 172-4 КУпАП, яка встановлює правопорушення з формальним складом, відповідальність буде наставати за саме зайняття забороненими видами діяльності, незалежно від отримання благ. Важливе значення при цьому буде мати суб'єктивна сторона правопорушення, адже, окрім умислу на зайняття забороненими видами діяльності, має бути наявна і мета – отримання вигоди.

Цепідтверджує і судова практика. Так, постановою Київського районного суду м. Харкова О.М. Кулик визнано винною у скоєнні правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-4 КУпАП. Приймаючи таке рішення, суддя вказав, що, будучи посадовою особою місцевого самоврядування, О. незаконно займалася іншою оплачуваною діяльністю, працюючи на посаді голови дільничної виборчої комісії з виборів народних депутатів України та отримавши дохід від такої діяльності в розмірі 993,96 грн. Суд апеляційної інстанції встановив, що О. працювала у виборчій комісії на добровільній, безоплатній основі у вільний від своєї роботи час (у вихідний день) без укладення будь-якого трудового договору. Відповідно ж до п. 2, 18 «Порядку оплати праці членів виборчої комісії з виборів народних депутатів України», затвердженому Постановою ЦВК № 409 від 02.12.2009 р., дійсно здійснюється одноразова грошова винагорода членам виборчої комісії в межах загальної економії фонду оплати праці і вона не є обов'язковою виплатою. Так, суб'єктивна сторона правопорушення характеризується умисною формою вини, тобто державний службовець усвідомлює, що порушує спеціальні обмеження і бажає діяти саме таким чином, тобто неправомірно. Таке бажання зумовлюється відповідним інтересом – особистим чи інтересом третіх осіб. З висновку суду першої інстанції та з матеріалів справи не вбачається, в чому ж саме полягав особистий інтерес О. у прийнятті участі в роботі дільничної виборчої комісії. Постановою апеляційного суду скасовано постанову Київського районного суду м. Харкова, а справу закрито [8].

Деякі питання також можуть виникати у процесі аналізу такого елементу об'єктивної сторони розглядуваного правопорушення, як зайняття підприємницькою діяльністю. Зокрема, чи можна розцінювати як порушення обмежень щодо сумісництва, якщо особа, уповноважена на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, до призначення на цю посаду була зареєстрована як фізична особа – підприємець (далі – ФОП)?

Відповідно до ст. 42 ГК України підприємництво – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних та соціальних результатів та одержання прибутку. Тобто для того, щоб особа була визнана такою, що займається під-

приємницькою діяльністю, вона має вчинити якісь активні дії, спрямовані на отримання певного соціального чи економічного результату. Реєстрація та перебування на обліку як ФОП ще не означає того, що особа здійснює якусь комерційну господарську діяльність, тобто займається підприємництвом.

З іншого боку, Закон України «Про державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб-підприємців» від 15.05.2003 р. не передбачає серед підстав для припинення реєстрації ФОП подію у вигляді обійняття посади, що передбачає якісь обмеження щодо зайняття підприємницькою діяльністю. Якщо державний службовець або посадова особа місцевого самоврядування була зареєстрована як ФОП до початку служби в державному органі або органі місцевого самоврядування та в період проходження служби не здійснює діяльності, спрямованої на отримання прибутку чи іншого економічного результату, то така особа не порушує встановлених антикорупційним законом обмежень [9, с. 89–90].

Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», за винятком депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних.

Окремі проблеми на практиці виникають і під час тлумачення суміжних понять. Так, закриваючи провадження в справі щодо ОСОБА_3, курсанта Кіровоградського юридичного інституту, через відсутність у його діях складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-4 КУпАП, суддя своє рішення мотивував тим, що ОСОБА_3 як молодша медична сестра Кіровоградської станції медичної допомоги займалася медичною практикою. Відповідно до чинного законодавства одержання винагороди від медичної практики правопорушенням не вважається.

Не погоджуючись із таким рішенням, прокурор подав апеляцію, в якій просить цю постанову районного суду скасувати як незаконну, оскільки, відповідно до ЗУ «Про основи законодавства про охорону здоров'я» та Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників, займатися медичною практикою можуть особи, які мають спеціальну освіту. Посада медичної сестри не вимагає медичної освіти і до складу бригади, яка надає медичну допомогу, не входить. У зв'язку з цим апелянт вважає, що виконання роботи на посаді медичної сестри не є медичною практикою.

За результатами розгляду справи апеляційний суд Кіровоградської області апеляційну скаргу прокурора залишив без задоволення, а постанову районного суду без зміни. Суд мотивував своє рішення тим, що виконання ОСОБА_3 обов'язків молодшої медичної сестри Кіровоградської станції швидкої медичної допомоги пов'язане з медичною практикою [10].

Проте і п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції», і ч. 1 ст. 172-4 КУпАП використовують термін «медична практика», який, безумовно, відрізняється від поняття «діяльність, пов'язана

з медичною практикою». Тому, на наш погляд, суд розширено розтлумачив поняття «медична практика» і на підставі цього прийняв рішення, що суперечить нормам вищезгаданих нормативно-правових актів.

Крім цього, до основних посадових обов'язків ОСОБА_3 як молодшої медичної сестри входила доставка до місця знаходження хворого медичної апаратури, санітарного майна, медикаментів, перенесення хворих і потерпілих у санітарний автомобіль, забезпечення в салоні автомобіля належного санітарно-гігієнічного стану тощо [10]. Тобто обов'язків, які явно не відповідають меті «надання медичної допомоги та медичного обслуговування», як це зазначено в Ліцензійних умовах провадження господарської діяльності з медичної практики, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2016 р., при визначенні поняття «господарська діяльність із медичної практики» [11].

Згідно з листом № 21-7260/03 від 21.11.2012 р. начальника Управління охорони здоров'я Кіровоградської обласної державної адміністрації О. Рибальченко, виїзна бригада швидкої медичної допомоги у складі лікаря, фельдшера, молодшої медичної сестри і навіть водія санітарного автомобіля, надаючи медичну допомогу населенню області, належить до діяльності медичної практики, що передбачено посадовими інструкціями, які затверджені головним лікарем медичного закладу (т. 3 а.с. 191) [10].

Але, на наше переконання, зарахування тієї чи іншої діяльності до медичної практики має здійснюватися на підставі чітко встановлених її ознак, зафіксованих на рівні нормативно-правових актів, а не на розсуд посадових осіб органів охорони здоров'я чи головного лікаря медзакладу.

Проблемною із точки зору як застосування, так і відповідності норм загальної частини КУпАП, на наш погляд, видається ч. 3 ст. 172-4 КУпАП. Так, кваліфікуючою обставиною аналізованого правопорушення, викладеною в ч. 3 цієї статті, виступає повторність. Дії, передбачені частиною першою або другою, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі самі порушення.

При цьому, як вбачається з положень низки законів, застосувати ч. 3 ст. 172-4 КУпАП буде досить проблематично. Так, на відміну від попереднього анти-

корупційного закону з обов'язком звільнити з роботи (служби) у триденний строк із дня отримання органом копії відповідного судового рішення, яке набрало законної сили (п. 2 ч. 2 ст. 22 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [12]), Закон «Про запобігання корупції» не містить прямої вимоги щодо обов'язкового звільнення з роботи працівника, притягнутого до адміністративної відповідальності, а ч. 2 ст. 65 зазначає, що особа, яка вчинила правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не накладено на неї стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Проте підставами для припинення державної служби згідно з Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., а саме ст. 84 у зв'язку із втратою права на державну службу є, зокрема, набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення. У цьому разі суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у триденний строк із дня настання або встановлення факту [13].

Таким чином, ми можемо говорити, що за повторне вчинення порушення може бути притягнуто особу, яка перебуває на такій посаді, перебування на якій не містить обмеження стосовно притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією.

Щодо невідповідності положень ст. 172-4 норм загальної частини КУпАП можна зазначити таке. Санкція ч. 3 аналізованої статті передбачає штраф від п'ятисот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян із конфіскацією отриманого доходу чи винагороди та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік. Тобто за одне правопорушення передбачено одне основне та два додаткові стягнення. Натомість аналіз ч. 2 ст. 25 КУпАП дає змогу стверджувати, що за одне адміністративне правопорушення може бути накладене тільки одне додаткове стягнення, а не два. Зазначені недоліки також підлягають виправленню.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 83. Ст. 3020.
2. Офіційний сайт Міністерства охорони здоров'я України. URL: <http://moz.gov.ua/article/news/moz-nabu-ta-gromadski-aktivisti-u-spilnij-borotbi-z-korupcieju-v-medicini>.
3. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : Монографія. Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. 367 с.
4. Співак М. Корупційні правопорушення у сфері охорони здоров'я: аналітичний аспект. *Публічне право*. 2013. № 3 (11). С. 53–60.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
6. Про запобігання корупції : Закон України: від 14 жовтня 2014 р. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.
7. Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25.05.1998 р. № 13. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013700-98>.
8. Узагальнення проблемних питань визначення складу адміністративних правопорушень, передбачених у ст.ст. 172-4, 172-5, 172-6, 172-7, 172-8, 172-9 КУпАП: Апеляційний суд Харківської області. URL: https://hra.court.gov.ua/sud2090/inf_court/generalization/uzag26.
9. Баришніков В.М. Державна служба: запобігання корупції / посібник для працівників служб персоналу та уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах: у 2 т. Київ : Професійний довідник державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування, 2013. Т. 2: Впровадження та судова практика застосування законодавства України у сфері запобігання і протидії корупції / Практичний посібник. 2013. 200 с.
10. Постанова Апеляційного суду Кіровоградської області від 29.03.2013 р. Провадження № 33/781/106/13. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30386376>.
11. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики : Постанова Кабінету Міністрів України: від 02.03.2016 р. № 285. *Офіційний вісник України*. 2016. № 30. Ст. 1184.
12. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України: від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 40. Ст. 404.
13. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.