

ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ПОСАДОВИХ ОСІБ У ЗАКЛАДАХ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я З МЕТОЮ ЗАСТОСУВАННЯ ВИМОГ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Львівський національний медичний університет імені Данила Галицького, м. Львів, Україна

З метою удосконалення застосування на практиці вимог антикорупційного законодавства проведено аналіз нормативно-правової бази щодо визначення суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», у закладах охорони здоров'я. **Матеріалом** дослідження слугували правові норми чинних актів законодавства у сфері запобігання корупції, а також судова практика притягнення працівників закладів охорони здоров'я до адміністративної та кримінальної відповідальності за правопорушення у сфері корупції. Використано **методи** системного підходу, аналізу та порівняння.

Результати. Встановлено ряд проблемних питань із застосування на практиці вимог антикорупційного законодавства у закладах охорони здоров'я, насамперед щодо визначення суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції». Доцільним є віднесення до посадових осіб державного та комунального закладу охорони здоров'я, по-перше, обмежене, а по-друге, чітко визначене коло працівників, наприклад керівника закладу чи відокремленого структурного підрозділу, їхніх заступників.

Висновки. Із метою недопущення суб'єктивного трактування та неоднакового застосування на практиці антикорупційних вимог існує необхідність термінового врегулювання на законодавчому рівні кола посадових осіб закладів охорони здоров'я, на яких поширюється дія закону «Про запобігання корупції».

Ключові слова: антикорупційне законодавство, заклади охорони здоров'я, правовий аспект.

ВСТУП

Розвиток антикорупційного законодавства впродовж останніх років є одним із найбільш динамічних в Україні. Це пов'язано як з особливим місцем даної сфери у спектрі здійснення державної політики в цілому, актуальності наявних проблем для суспільства, так і з різноманітними євроінтеграційними процесами, що в свою чергу також вимагають удосконалення нормативно-правових актів з урахуванням вимог та рекомендацій інституцій Європейського Союзу.

З 26 квітня 2015 року правове регулювання відносин з приводу застосування антикорупційних заходів здійснюється відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. №1700-VII (далі – Закон №1700) [10]. З цього часу припинив свою дію Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7.04.2011 р. №3206-VI [11].

Мета роботи – виявлення та аналіз проблемних питань застосування на практиці вимог антикорупційного законодавства у закладах охорони здоров'я, насамперед щодо визначення суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції».

МАТЕРІАЛИ ТА МЕТОДИ

Було проаналізовано правові норми чинних актів законодавства у сфері запобігання корупції, а також судова практика притягнення працівників закладів охорони здоров'я до адміністративної та кримінальної відповідальності за правопорушення у сфері корупції.

Використані методи системного підходу, аналізу та порівняння.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ЇХ ОБГОВОРЕННЯ

Закон №1700 серед суб'єктів відповідальності за порушення в сфері корупції виділяє наступні три категорії осіб:

- 1) особи, уповноважені на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, до яких належать службовці органів охорони здоров'я (п. 1 ст. 3);
- 2) посадові особи юридичних осіб публічного права, до яких відносяться посадові особи державних та комунальних закладів охорони здоров'я (п.п. а п.2 ст. 3);
- 3) службові особи приватних юридичних осіб, а також працівники, які не є службовими особами, незалежно від форми власності закладу охорони здоров'я (п.3 ст. 3).

Отже до суб'єктів, на яких поширюються вимоги антикорупційного законодавства, Законом №1700 віднесені також і посадові особи державних та комунальних закладів охорони здоров'я.

Відповідно до ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України [13], «юридичними особами публічного права» є підприємства, установи, організації, які створені розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Таким чином, державні та комунальні заклади охорони здоров'я за своїм статусом є юридичними особами публічного права,

оскільки їх засновником виступає орган державної влади або місцевого самоврядування.

Проте ні законами, ні підзаконними нормативно-правовими актами досі не врегульовано, хто саме з працівників закладу охорони здоров'я належить до посадових осіб. У зв'язку з цим на практиці виникають численні випадки різного та часом суб'єктивного трактування поняття «посадова особа» в медичних установах, зокрема стосовно притягнення медичних працівників до відповідальності за корупційні правопорушення.

На практиці основним критерієм віднесення особи до кола посадових осіб є наявність у неї організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій. Така позиція була сформульована Міністерством юстиції України (наприклад, у листі від 11.03.2014 р. №1050-0-4-14-1111 [14], у методичних рекомендаціях «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування» від 16.10.2013р. [2]) на основі кримінально-застосовної практики у справах про хабарництво за аналогією трактування поняття «службова особа».

Відповідно до судової практики, яка склалася і знайшла своє відображення у відповідному узагальненні Верховного Суду України (йдеться про постанову Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року №5 «Про судову практику у справах про хабарництво» [12]), *організаційно-розпорядчими обов'язками* є обов'язки по здійсненню керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних чи приватних підприємств, установ і організацій, їхні заступники, керівники структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділів, лабораторій, кафедр), їхні заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконробы, бригадири тощо).

Під *адміністративно-господарськими обов'язками* розуміються обов'язки з управління або розпорядження державним, колективним чи приватним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації, забезпечення контролю за цими операціями тощо). Такі повноваження в тому чи іншому обсязі є у начальників планово-господарських, постачальних, фінансових відділів і служб, завідувачів складами, магазинами, майстернями, ательє, їхніх заступників, керівників відділів підприємств, відомчих ревізорів та контролерів тощо.

При цьому особа є службовою не тільки тоді, коли вона здійснює відповідні функції чи виконує обов'язки постійно, але й тоді, коли вона робить це тимчасово або за спеціальним повноваженням, за умови, що зазначені функції чи обов'язки покладені на неї правомірним органом або правомірною службовою особою.

Працівники підприємств, установ, організацій, які виконують професійні (адвокат, лікар, вчитель тощо),

виробничі (наприклад, водій) або технічні (друкарка, охоронник тощо) функції, можуть визнаватися службовими особами лише за умови, що поряд із цими функціями вони виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські обов'язки.

Таким чином, будь-який працівник державного та комунального закладу охорони здоров'я, який виконує обов'язки щодо керівництва підрозділом, іншими працівниками, ділянкою робіт тощо, виконує функцію з управління, розпорядження майном чи здійснення контролю за його використанням, з формальної точки зору на даний час може бути віднесений до числа посадових осіб.

Наприклад, до посадових осіб у закладах охорони здоров'я належить керівник (головний лікар, директор, начальник, завідувач тощо), його заступники (незалежно від найменування та профілю), головний бухгалтер та його заступники, керівники структурних підрозділів (завідувачі відділень, відділів, кабінетів тощо) та їхні заступники, керівники ділянок робіт (головна медична сестра, завідувач господарством тощо). До посадових осіб прийнято відносити також старшу медичну сестру, сестру-господиню, які керують роботою середнього медичного та молодшого медичного персоналу відповідно, а також здійснюють певні функції щодо використання майна. Це ті категорії, щодо яких правозастосовна практика сформувала чітку позицію.

Проте слід чітко усвідомлювати, що ні в нормативних документах, ні в роз'ясненнях немає чіткого переліку посадових осіб закладів охорони здоров'я. Тому будь-який працівник закладу охорони здоров'я, який постійно чи тимчасово (наприклад виконує обов'язки керівника підрозділу на час його відпустки чи лікарняного) здійснює вищеописані організаційно-розпорядчі (наприклад, керує роботою інших працівників) чи адміністративно-господарські функції, як в силу зайняття посади, так і за спеціальним повноваженням, формально може підпадати під категорію «посадових осіб».

Наявність у працівника організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій може підтверджуватися як нормативно-правовими актами, зокрема наказами МОЗ України, так і посадовими інструкціями, іншими внутрішніми документами медичної установи (накази, структура закладу, положення, інструкції тощо). Така ситуація вимагає індивідуального підходу до кожного конкретного випадку та аналізу повноважень конкретного працівника. Наприклад, певний підрозділ лікарні чи поліклініки (кабінет) може не мати керівної посади – завідувача, оскільки така не передбачена штатним розписом. Проте очевидно, що лікар цього кабінету здійснює розпорядчі функції щодо середнього медичного та молодшого персоналу, які там працюють.

Таким чином, роз'ясненням Міністерства юстиції України зміст та обсяг поняття «посадова особа» ототожнено із поняттям «службова особа», що виступає суб'єктом злочинів по аналогії із кримінальною

правозастосовною практикою (у справах про хабарництво).

Водночас Кримінальний кодекс України містить виключно термін «службова особа» та дає його чітке визначення, а закон про запобігання корупції вживає одночасно поняття як «посадова особа», так і «службова особа».

Таке широке трактування є неприпустимим для галузі охорони здоров'я, якій притаманна своя специфіка, а саме наявність рівневої структури штату за освітньо-кваліфікаційною ознакою – лікарський, середній та молодших медичний персонал. Відповідно до випуску 78 Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників «Охорона здоров'я», затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України №117 від 29.03.2002 р. [1], лікар керує роботою медичної сестри, а вона, у свою чергу, – молодшої медичної сестри. Відтак кожен лікар у певному розумінні виконує організаційно-розпорядчі функції.

Крім того, дуже часто лікарі входять до складу органів із спеціальним статусом, зокрема лікувально-консультативних комісій, інших медичних комісій, відповідно до своїх професійних обов'язків, як правило, видають «лікарняні листки», різного роду медичні довідки тощо. При цьому працівники державних та комунальних закладів охорони здоров'я не здійснюють функцій держави чи місцевого самоврядування та не мають статусу державних службовців чи службовців місцевого самоврядування.

Виходячи з цього, застосування кримінально-правової практики для визначення «посадової особи» в державному та комунальному закладі охорони здоров'я з метою виконання більшості адміністративних антикорупційних вимог є необґрунтованим. У даному випадку йдеться, насамперед, про виконання таких антикорупційних вимог, як подання декларації та урегулювання конфлікту інтересів. Тобто тих вимог, які не пов'язані з отриманням неправомірної вимоги.

Такі обставини потребують негайного законодавчого врегулювання, оскільки не лише сприяють запобіганню корупції, а навпаки – створюють на практиці обставини із підвищеним корупційним ризиком, оскільки

надають правоохоронним органам можливість суб'єктивного трактування закону та вибіркового його застосування.

У будь-якому випадку боротьба з корупцією повинна починатися із чітких та зрозумілих правил, а найголовніше – із встановлення конкретного кола осіб, на які вони поширюються, інакше ситуація, що дозволяє по-різному трактувати та застосовувати правові норми, навпаки, породжує корупцію.

З метою недопущення суб'єктивного трактування антикорупційного законодавства, безпідставного покладення на медичних працівників додаткових адміністративних обов'язків, доцільним є віднести до посадових осіб закладу охорони здоров'я, по-перше, обмежене, а по-друге, чітко визначене коло працівників, наприклад керівника закладу чи відокремленого структурного підрозділу, їхніх заступників.

При віднесенні до числа посадових осіб у закладах охорони здоров'я доцільно за аналогією керуватися пунктом першим статті 41 Кодексу законів про працю України, який передбачає додаткові підстави розірвання трудового договору саме для керівника юридичної особи та його заступників, головного бухгалтера та його заступників, керівника відокремленого структурного підрозділу та його заступників.

ВИСНОВКИ

Аналіз проблемних питань застосування на практиці вимог антикорупційного законодавства у закладах охорони здоров'я, насамперед щодо визначення суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», показав неоднозначність його трактування. Існує необхідність законодавчого врегулювання з визначенням кола посадових осіб закладу охорони здоров'я, на яких поширюється дія цього закону.

Перспективи подальших досліджень становить вивчення стану юридичної практики із застосування Закону України «Про запобігання корупції» щодо працівників закладів охорони здоров'я.

ЛІТЕРАТУРА

1. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників. Випуск 78 «Охорона здоров'я» : наказ МОЗ України від 29.03.2002 № 117 [Електронний документ]. – Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20020329_117.html. – Назва з екрана.
2. Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування : методичні рекомендації Міністерства юстиції України від 16.10.2013 [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13>. – Назва з екрана.
3. Кодекс законів про працю України : Кодекс від 10.12.1971 № 322-VIII [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08> – Назва з екрана.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс від 07.12.1984 №8073-X [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/para1813#n1813>. – Назва з екрана.
5. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>. – Назва з екрана.
6. Любінець О. В. Проблемні питання застосування антикорупційного законодавства у сфері охорони здоров'я / О. В. Любінець, А. М. Олійник // Організація і управління охороною здоров'я 2015: збірник матеріалів наук.-практ. конф. з міжнар. уч. – Київ, 2015. – С. 31–32.
7. Олійник А. М. Відповідальність за порушення вимоги щодо повідомлення про наявність у підпорядкуванні близької особи / А. М. Олійник // Управління закладом охорони здоров'я. – 2015. – № 11. – С. 20–28.
8. Олійник А. М. Законодавчі обмеження щодо здійснення посадовими особами державних та комунальних закладів охорони здоров'я приватної медичної практики / А. М. Олійник // Управління закладом охорони здоров'я. – 2015. – № 8. – С. 74–83.
9. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>. – Назва з екрана.
10. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>. – Назва з екрана.
11. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>. – Назва з екрана.
12. Про судову практику у справах про хабарництво : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 № 5 [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02>. – Назва з екрана.
13. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>. – Назва з екрана.
14. Щодо застосування антикорупційного законодавства : Лист Міністерства юстиції України від 11.03.2014 №1050-0-4-14-1111 [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v1050323-14>. – Назва з екрана.

Дата надходження рукопису до редакції: 14.02.2016 р.

Особенности определения должностных лиц в учреждениях здравоохранения с целью применения требований антикоррупционного законодательства

О.В. Любинец, А.М. Олейник

Львовский национальный медицинский университет имени Данила Галицкого, г. Львов, Украина

С целью усовершенствования применения на практике требований антикоррупционного законодательства проведен анализ нормативно-правовой базы по определению субъектов, на которых распространяется действие Закона Украины «О предотвращении коррупции», в учреждениях здравоохранения.

Материалом исследования послужили правовые нормы действующих актов законодательства в сфере предотвращения коррупции, а также судебная практика привлечения работников учреждений здравоохранения к административной и уголовной ответственности за правонарушения в сфере коррупции. Использованы **методы** системного подхода, анализа и сравнения.

Результаты. Установлен ряд проблемных вопросов по применению на практике требований антикоррупционного законодательства в учреждениях здравоохранения, в первую очередь по определению субъектов, на которых распространяет действие Закон Украины «О предотвращении коррупции». Причисление к должностным лиц государственного и коммунального учреждения здравоохранения целесообразно, во-первых, ограничить, а во-вторых, четко определить круг работников, например руководителей учреждений или обособленных структурных подразделений, их заместителей.

Выводы. С целью недопущения субъективной трактовки и неодинакового применения на практике антикоррупционных требований возникает необходимость срочного урегулирования на законодательном уровне круга должностных лиц учреждений здравоохранения, на которых распространяется действие закона «О предотвращении коррупции».

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: антикоррупционное законодательство, учреждения здравоохранения, правовой аспект.

The peculiarities of officials definition in the health care facilities in order to implement the requirements of anti-corruption legislation

O.V. Lyubinetz, A.M. Oliinyk

Danylo Halytsky Lviv National Medical University, Lviv, Ukraine

Purpose – the legal framework on definition of faces in health care facilities, who are subjects to the “On Prevention of Corruption” Law, was analysed, in order to improve practical application of anti-corruption legislation demands.

The research materials were legal regulations of existing legislative acts in the field of corruption prevention and judicial practice of suing health care workers for corruption under administrative and criminal law. The systematic approach, analysis and comparison **methods** were used.

Results. A number of issues on practical application of anti-corruption legislation requirements in health care institutions was determined, first of all, to identify faces, who are subjects to the “On Prevention of Corruption” Law. It is advisable to refer to the officials of state and municipal health care facility, first, restricted, and secondly, clearly defined range of employees. For example, the head and deputy heads of an institution or of a separate structural unit.

Conclusions. In order to prevent subjective interpretation and unequal practical application of anti-corruption requirements, it is necessary to regulate urgently by law the range of officials of health care institutions, who are subjects to the “On Prevention of Corruption” Law.

KEY WORDS: anti-corruption legislation, health care facilities, legal aspect.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Любінець Олег Володимирович – д.мед.н., проф., завідувач кафедри організації і управління охороною здоров'я Львівського національного медичного університету імені Данила Галицького; вул. Пекарська, 69, м. Львів, 79010, Україна.

Олійник Андрій Миронович – старший викладач кафедри організації і управління охороною здоров'я Львівського національного медичного університету імені Данила Галицького; вул. Пекарська, 69, м. Львів, 79010, Україна.