



Марина Співак,

кандидат юридичних наук,
викладач кафедри
адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

УДК 342.-342.6

***Корупційні правопорушення
у сфері охорони здоров'я:
аналітичний аспект***

Корупція в Україні перетворилася на одну з головних загроз національній безпеці та демократичному розвитку держави. На протидію цьому явищу спрямовано роботу Всеукраїнського антикорупційного комітету у сфері охорони здоров'я та навколишнього природного середовища, відповідно до Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки (п. 14 розділу V Указу Президента «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки» від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011). Вирішення питання зниження рівня корупції в зонах підвищеного корупційного ризику, зокрема в медичній сфері, є одним із основних напрямів реалізації стратегії. Згідно з дослідженням міжнародної організації «Transparency International» 2012 р. Україна у щорічному рейтингу країн за рівнем корумпованості посіла 144 місце серед 176 країн світу. Отож, зважаючи

на європейські перспективи України та її курс на інтеграцію до Європейського Союзу, а також із метою виконання взятих Україною зобов'язань перед Радою Європи, наразі існує нагальна потреба побудови ефективного та дієвого механізму запобігання та протидії корупції у визначеній сфері [1].

Правові та організаційні основи забезпечення охорони здоров'я в Україні є, на жаль, недостатньо дослідженими в юридичній науці. Питанням адміністративно-правового забезпечення у сфері охорони здоров'я присвячено праці В. Б. Авер'янова, Е. В. Агаркова, О. В. Балуєвої, Т. Д. Бахтеєва, М. М. Білинської, Н. Б. Болотіної, Я. М. Буздуган, З. С. Гладуна, Л. С. Григоровича, С. О. Козуліної, Н. П. Кризиної, Р. Р. Ларіної, А. О. Мошаєнка, П. Є. Лівака, З. О. Надюка, В. П. Петкова, С. В. Петкова, Я. Ф. Радиша, В. М. Рудого, І. Я. Сенюти,

О. П. Синявської, З. С. Скалецької,
С. Г. Стеценка.

Серед основних завдань, які вирішуються в публікації, – поняття корупції, причини та наслідки, нормативно-правове регулювання питань боротьби з корупцією, окреслення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, висвітлення статистичних даних про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, характеристика діянь, які визнаються корупційними правопорушеннями, адміністративна відповідальність за вчинення корупційних правопорушень, а також аналіз статистичних даних корупційних правопорушень у сфері охорони здоров'я.

Корупція – багатогранне поняття, що криє в собі безліч аспектів економічного, правового, політичного характеру. Багато хто з дослідників називають це явище кримінологічним, хоча є й думка, що корупція – поняття не стільки правове, скільки соціальне і моральне. Термін «корупція» утворився від сполучення латинських слів «corrupti» – учасники сторін з приводу єдиного предмета і «rupture» – ламати, ушкоджувати, порушувати, скасовувати. У результаті існує самостійний термін – «corrupture», що припускає участь у діяльності декількох людей, метою яких є «псування», «ушкодження» нормального ходу судового процесу чи керування справами суспільства. Корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам із метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей [2].

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

Спираючись на аналіз чинного антикорупційного законодавства і доктринальні погляди на генезис та сутність корупції, М. І. Мельник пропонує найбільш змістовне визначення корупційного правопорушення. Під таким він розуміє правопорушення, які полягають у неправомірному використанні особою, уповноваженою на виконання функцій держави, офіційно наданої їй влади, посадових повноважень, відповідних можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб (корупційні діяння), а також в інших діях, які створюють умови для вчинення корупційних діянь чи є приховуванням їх або потуранням їм (інші діяння, пов'язані з корупцією) [3].

Поняття «адміністративний проступок» (делікт) є актуальним і має суттєве значення як у теоретичному, так і в практичному аспектах. Важливість цього напряму дослідження полягає в тому, що від тлумачення поняття адміністративного делікту залежить вирішення таких специфічних питань адміністративного права, як підстави адміністративної відповідальності, визначення кола суб'єктів, кваліфікація адміністративних деліктів, застосування адміністративних стягнень за їх учинення. Найбільш цілісну дефініцію складу адміністративного правопорушення пропонує В. К. Колпаков. Він указує, що «під складом адміністративного правопорушення розуміється встановлена адміністративним законодавством сукупність об'єктивних і суб'єктивних ознак, за наявності яких діяння вважається адміністративним правопорушенням» [4, с. 48].

Матеріальне поняття корупційного правопорушення конкретизується у формі конкретних складів правопорушення, передбачених главою 13-А КУпАП:

– ст. 1724. Порухення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності;

– ст. 1725. Порухення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви);

– ст. 1726. Порухення вимог фінансового контролю;

– ст. 1727. Порухення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів;

– ст. 1728. Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень;

– ст. 1729. Невжиття заходів щодо протидії корупції [5].

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Митного кодексу України» від 13 березня 2012 р. № 4496-VI до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції також віднесено підрозділи внутрішньої безпеки митних органів. Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень.

Координацію діяльності правоохоронних органів із питань протидії корупції здійснюють у межах наданих повноважень, визначених законами,

Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори. Для забезпечення належної координаційної діяльності правоохоронних органів у цьому напрямі Генеральною прокуратурою України видано наказ «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією» від 4 травня 2012 р. № 1/Ігн, згідно з яким таку діяльність визначено одним із головних пріоритетів у роботі прокурорів усіх рівнів.

Спільним наказом Генерального прокурора України і керівників правоохоронних органів від 26 квітня 2012 р. № 43/375/166/353/284/241/290/256 затверджено Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією і відповідно до відомчого наказу від 23 серпня 2012 р. № 73 утворено постійно діючу робочу групу з питань підготовки та проведення координаційних нарад, організації та контролю виконання прийнятих ними рішень, до складу якої увійшли керівники правоохоронних органів та їхніх галузевих підрозділів.

За результатами діяльності у 2012 р. спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції до суду направлено 2438 протоколів про адміністративні корупційні правопорушення.

У цілому органами внутрішніх справ складено протоколи про адміністративні корупційні правопорушення щодо 605 осіб, органами Служби безпеки України – щодо 769 осіб, органами Державної податкової служби України – щодо 92 осіб, органами Військової служби правопорядку у Збройних Силах України – щодо 50 осіб (див. рис. 1).

За результатами направлених до суду протоколів про адміністративні корупційні правопорушення до відповідальності притягнуто 1987 осіб, на яких накладено штрафи на загальну суму 2 104 066 грн.

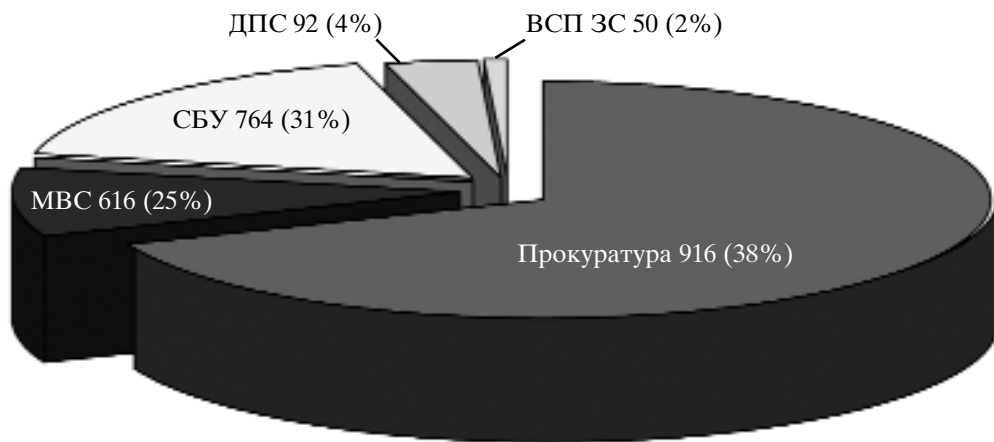


Рис. 1. Направлено до суду адміністративних протоколів про порушення вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» за 12 місяців 2012 р.

Відповідно до звіту Міністерства юстиції України «Про результати щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році» вважаємо за доцільне навести інформацію про притягнених до адміністративної відповідальності за категоріями осіб: Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їхні заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим – показники відсутні; народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад – 227 осіб; державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування – 537 осіб; військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військо-

вих формувань – 135 осіб; судді та інші службові особи судової гілки влади – 2 особи; службові особи і працівники органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, органів та підрозділів цивільного захисту, податкової міліції – 289 осіб; службові особи і працівники органів прокуратури, Служби безпеки України, митної служби, Державної податкової служби – 89 осіб; члени Центральної виборчої комісії – 1 особа; посадові та службові особи інших органів державної влади – 246 осіб; посадові особи юридичних осіб публічного права, одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету – 235 осіб; особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи в установлених законом випадках) – 78 осіб; посадові особи інших держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іншої держави, зокрема присяжні засідателі, інші особи, які

здійснюють функції держави для іншої держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), а також іноземні третейські судді, особи, які уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в інших державах у порядку, альтернативному до судового – показники відсутні; посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), а також члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, судді і посадові особи міжнародних судів – показники відсутні; особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону – 133 особи; посадові особи юридичних осіб, фізичні особи або за участі цих осіб іншими особами неправомірної вигоди – 101 особа.

Відносно інформації про притягнених до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення за сферами діяльності можна вказати такі дані: фінансово-кредитна система – 3, банківська система – 1, паливно-енергетичний комплекс – 20, агропромисловий комплекс – 40, освіта – 137, охорона здоров'я – 158, транспорт – 40, підприємства оборонно-промислового комплексу – 6, бюджетна сфера – 193, земельні відносини – 51, приватизаційна – 2, охорона довкілля – 72 [6, с. 3–4]. Як бачимо, у сфері охорони здоров'я населення показник на другому місці після бюджетної сфери.

Що ж до інформації про притягнених до адміністративної відповідальності за статтями КУпАП, то вони характеризуються такими показниками: по-

рушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4) – 207, порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (ст. 172-5) – 24, порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6) – 330, порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7) – 83, незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8) – 14, невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9) – 13 [6, с. 5].

Нещодавно з переліку глави 13-А КУпАП законодавцем на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18.04.2013 р. було вилучено ст. 1722 (порушення обмежень щодо використання службового становища) та ст. 1723 (пропозиція або надання неправомірної вигоди). Попри це, у 2012 р. вони мали великий відсоток за кількістю осіб, притягнених до адміністративної відповідальності. Так, за порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2) до відповідальності притягнуто 1150 осіб, за пропозицію або надання неправомірної вигоди (ст. 172-3) – 109 осіб [6, с. 5].

За даними Єдиного державного реєстру судових рішень за півтора року існування адмінвідповідальності за корупційні правопорушення тільки за ст. 172-2 КпАП (порушення обмежень щодо використання службового становища) першою інстанцією вже розглянуто більше 600 справ, з них близько 60 – у відношенні докторів та інших працівників закладів охорони здоров'я. А якщо додати до цього випадки притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення інших корупційних правопорушень та випадки притягнення до кримінальної відповідальності (а їх теж чимало), то

стає зрозумілою важливість знання і дотримання працівниками закладів охорони здоров'я встановлених для них антикорупційних обмежень [7].

Якщо порівняти ситуацію з минулими роками, то за результатами комплексного дослідження «Національна система доброчесності: оцінювання України», яке було проведено в нашій країні активістами Творчого об'єднання «ГОРО» у травні-грудні 2010 р., (дослідження охоплюють переважно ситуацію, яка склалася в нашій країні в 2008–2010 роках), то за даними опитування, проведеного в 2007–2009 роках, майже 69% респондентів користувалися послугами державної медичної системи. Причому більшість респондентів повідомили, що для одержання послуг цієї системи були змушені брати участь у корупційних діях; опитані споживачі медичних послуг давали хабарі і на вимогу, і добровільно. Щоб одержати послуги, вони змушені були купувати медпрепарати чи інструменти або ж робити «благодійні» внески. У 2009 р. від 50% відвідувачів поліклінік чи лікарень вимагали придбання медичних препаратів або інструментів для надання медичних послуг, 29% респондентів робили це з власної ініціативи; під час дослідження виявилось, що таке хабарництво є звичною формою оплати за послуги, що їх держава повинна надавати безкоштовно; опитані споживачі медичних послуг симпатизували працівникам системи охорони здоров'я, вважаючи, що вирішення проблеми корупції в цій галузі полягає у підвищенні зарплатні та повному фінансуванні системи з державного бюджету. Загалом результати дослідження підтверджують факт того, що корупція в системі медичного обслуговування є поширеною та вкоріненою практикою. Сплачувати додаткові кошти за послуги, що мають надаватися державою безкоштовно, стало звичною справою. У цілому громадяни сьогодні вірять, що для подолання корупції

в системі охорони здоров'я слід уживати більш жорстких заходів. Станом на 2009 р. половина (51%) респондентів уважала, що для усунення корупції необхідно виділяти більше бюджетних коштів на медицину. Частка прихильників звільнення медиків за корупційні дії із подальшою забороною професійної діяльності протягом 2007–2009 років зросла із 38% до 40%, а частка прихильників посилення кримінальної відповідальності за корупцію збільшилась із 33% до 38%. Водночас значна частина опитаних (40%) вважала, що корупцію можна подолати, підвищивши зарплату працівникам охорони здоров'я. Отже, серед громадян України простежується тенденція до зростання частки прихильників більш жорстких методів у боротьбі з корупцією в медичній галузі [8].

У юридичних публікаціях практичного спрямування піднімаються питання неоднозначних аспектів антикорупційного регулювання віднесення лікарів державних і комунальних закладів охорони здоров'я, які не обіймають керівних посад, до суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. Відповідно до підпункту «а» п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» за вчинення корупційного правопорушення відповідають, зокрема, посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені в ч. 1 цієї статті, але одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету. При цьому в законі не наводиться конкретних кваліфікаційних характеристик віднесення тієї чи тієї особи до згаданої категорії. За аналогією до законодавчого визначення термінів «посадові особи державних органів та їхнього апарату», «посадові особи місцевого самоврядування» та «службові особи» напрошується висновок щодо спеціальних функцій конкретного працівника державного



чи комунального закладу охорони здоров'я для віднесення його до групи посадових осіб юридичних осіб публічного права: чи то консультативно-дорадчі та організаційно-розпорядчі функції, чи адміністративно-господарські.

Водночас важливою є проблема чіткого розуміння фактичного змісту наведених функціональних обов'язків. Якщо визначення поняття «консультативно-дорадчі функції» є досить дискусійним, то з розумінням змісту термінів «організаційно-розпорядчі» та «адміністративно-господарські» обов'язки не виникає суттєвих питань. Ці категорії визначено в постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про хабарництво» від 26.04.2002 р. № 5. Так, під організаційно-розпорядчими обов'язками Верховний Суд України розуміє здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники державних, колективних чи приватних підприємств, установ і організацій, їхні заступники, керівники структурних підрозділів (завідувачі відділів, лабораторій, кафедр), їхні заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, бригадири та ін.).

Саме тільки виконання лікарем його професійних функцій за відсутності конкретних спеціальних обов'язків, зокрема з керівництва окремою ділянкою роботи, колективом чи

управління, розпорядження майном, не може бути підставою для визнання такої особи суб'єктом відповідальності у сфері антикорупційного законодавства. Однак правозастосовна практика має приклади віднесення до посадових осіб юридичних осіб публічного права як суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення не лише, наприклад, завідувача окремого відділення чи всього закладу охорони здоров'я, а й звичайного лікаря [9, 10, с. 14–19].

На основі аналізу даних оперативного, статистичного обліку і даних комплексного дослідження можна дійти висновку, що стан протидії корупції у сфері охорони здоров'я населення потребує вжиття комплексних заходів з боку органів державної влади, які мали б забезпечити успішну реалізацію державної антикорупційної політики. Пріоритетну увагу за цих умов має бути надано усуненню причин та умов, що сприяють учиненню корупційних правопорушень. За результатами громадської думки, серед причин корупційних проявів у сфері охорони здоров'я можна назвати: нецільове використання бюджетних коштів і низький рівень відповідальності за цю групу правопорушень. На нашу думку, законодавець у прийнятті норм антикорупційного законодавства повинен враховувати результати соціологічних досліджень, що проводяться державними та недержавними науково-дослідними установами, у сфері запобігання та протидії корупції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики. Аналіз пояснювальної записки.* – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>
2. *Адміністративна корупція / Відділ по боротьбі з корупцією в Управлінні по боротьбі з організованою злочинністю ГУМВС України в Запорізькій області* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.antihabar.zp.ua>
3. *Поняття, ознаки та склад корупційного адміністративного правопорушення.* – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.info-prensa.com>

4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підруч.] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

5. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Верховна Рада УРСР; Кодекс України, Закон, Кодекс від 07.12.1984 № 8073-Х. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page1>

6. Звіт Міністерства юстиції України про результати щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році. Міністерство юстиції України, квітень, 2013 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/.../15.04.13%2

7. Практика застосування антикорупційного законодавства у сфері охорони здоров'я населення. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravdop.com.ua/publications/kommentarii_zakonodate

8. Антикорупційне законодавство. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dr.ckpfu.org.ua/content/view/70/46/>

9. Практика застосування антикорупційного законодавства у сфері охорони здоров'я / Л. Санжаровська-Гурлач. – Газета «Аптека» #814 (43) 07.11.201. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apteka.ua/article>

10. Бабич О. Правовий аспект корупційних правопорушень у сфері медичної діяльності / О. Бабич // Упр. закл. охорони здоров'я. – 2011. – № 9. – С. 14–19.

Співак М. В. Корупційні правопорушення у сфері охорони здоров'я: аналітичний аспект

У статті розкриваються деякі аспекти правового регулювання адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення.

Наведено перелік суб'єктів, уповноважених протидіяти корупційним проявам у державі.

Аналізується статистика корупційних правопорушень у сфері охорони здоров'я.

Ключові слова: корупція, адміністративна відповідальність, публічна адміністрація, корупційні правопорушення, сфера охорони здоров'я.

Спивак М. В. Коррупционные правонарушения в сфере охраны здоровья: аналитический аспект

В статье раскрываются некоторые аспекты правового регулирования административной ответственности за коррупционные правонарушения.

Наведён перечень субъектов, уполномоченных противодействовать коррупционным проявлениям в государстве.

Анализируется статистика коррупционных правонарушений в сфере охраны здоровья.

Ключевые слова: коррупция, административная ответственность, публичная администрация, коррупционные правонарушения, сфера охраны здоровья.

Spivak M. Corruption offenses in the health protection sphere: analytical aspect

In article some aspects of legal regulation of administrative responsibility for corruption offenses reveal.

The list of subjects of representatives is induced to counteract corruption manifestations in the state.

The statistics of corruption offenses in the health protection sphere is analyzed.

Key words: corruption, administrative responsibility, public administration, corruption offenses, health protection sphere.