

Богдан Вікторович Коваль,

Рада адвокатів Полтавської області
Національної асоціації адвокатів України (адвокат);



<https://orcid.org/0000-0002-5591-3646>,

e-mail: koval_b1@ukr.net

**СКЛАДАННЯ ПРОТОКОЛУ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ
ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ, ВЧИНЕНІ
У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

Наукову статтю присвячено особливостям складання протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, вчинені у сфері охорони здоров'я. Досліджено законодавство в цій сфері, вивчено праці науковців, присвячені проблемам провадження у справах про адміністративні правопорушення. Надано рекомендації для працівників правоохоронних органів, які варто врахувати під час складання протоколів про вчинення корупційних правопорушень у сфері охорони здоров'я. Розглянуто особливості змісту таких протоколів.

Ключові слова: правопорушення, пов'язані з корупцією, адміністративні правопорушення, правопорушення у сфері охорони здоров'я, охорона здоров'я, протокол про адміністративне правопорушення.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Подолання корупції у сфері охорони здоров'я є невід'ємною передумовою для належної організації охорони здоров'я населення України. Доступність медичних послуг не повинна залежати від вартості благодійних внесків, сплачених на користь закладу охорони здоров'я. Правоохоронні органи мають ефективно протидіяти проявам корупції у сфері охорони здоров'я. Саме тому вивчення проблем складання протоколу про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією у сфері охорони здоров'я, є актуальним.

Стан дослідження проблеми

Останнім часом проблемі правопорушень та відповідальності у сфері охорони здоров'я приділяється увага багатьох учених. Так, С. В. Книш охарактеризував підстави цивільної, адміністративної та кримінальної відповідальності за правопорушення у сфері охорони здоров'я в Україні [1]. В. І. Теремецький у співавторстві з іншими науковцями узагальнив досвід країн ЄС та України щодо фінансової, цивільної, кримінальної, адміністративної відповідальності

у сфері охорони здоров'я та визначив основні напрями вдосконалення законодавства України [2]. Г. О. Муляр довела доцільність приділення уваги просвітницьким заходам щодо адміністративної відповідальності за порушення законодавства в частині розголошення персональних даних у сфері охорони здоров'я та заходам протидії такому розголошенню [3].

Зауважимо, що у зв'язку з поширенням пандемії COVID-19 корупція в охороні здоров'я набула ще більшого масштабу. По всьому світу поширилася хвиля корупційних розслідувань, адже уряди не спромоглися запровадити ефективні антикорупційні заходи та адекватно оцінити ризики корупції [4, с. 26].

Проблеми провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я також неодноразово були предметом наукових досліджень. У цьому контексті слід відзначити працю Б. О. Логвиненка, в якій учений зосередив увагу на вдосконаленні провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я. Зокрема, він обґрунтував потребу в уточненні переліку протиправних діянь у досліджуваній сфері та наголосив на необхідності спрощення процедури притягнення до адміністративної відповідальності [5].

Підґрунтям цієї наукової статті стали праці фахівців, які досліджували загальні правила розслідування адміністративних проступків (Ю. Ю. Пайда, О. А. Качура, Н. О. Бондаренко, Р. Ю. Молчанов, С. С. Шоптенко та ін.). Також під час написання статті використано праці дослідників, які вивчали особливості складання протоколів про адміністративні правопорушення (І. С. Дрок, М. В. Лошицький, Т. П. Мінка, С. В. Єсімов, А. О. Крижановський, В. М. Крижанівська та ін.). Однак у цих наукових працях не висвітлено особливості складання протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією у сфері охорони здоров'я.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є визначення особливостей складання протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, вчинені у сфері охорони здоров'я. *Завдання* статті полягають у встановленні специфіки висвітлення відомостей про правопорушення та особу, яка його вчинила, у протоколі про адміністративне корупційне правопорушення у сфері охорони здоров'я та формулюванні рекомендацій щодо змісту цих процесуальних документів.

Наукова новизна дослідження полягає у визначенні практичних рекомендацій для фіксації у протоколі про адміністративне правопорушення відомостей, які підтверджують факт учинення корупційного адміністративного правопорушення у сфері охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу

Провадження у справах про адміністративні правопорушення має кілька стадій. Ю. Ю. Пайда визначає провадження у справах про адміністративні правопорушення як правовий інститут, у межах якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини та забезпечується вирішення адміністративних справ, а також запобігання адміністративним правопорушенням [6, с. 219]. О. А. Качура характеризує стадії адміністративного провадження як строкові логічні послідовні операції, кожна з яких має свої якісні особливості (доцільність, ефективність), а в сукупності всі вони створюють зв'язну структуру вказаного провадження, яке приносить юридичний фіксований результат [7, с. 274]. Отже, адміністративне провадження складається з кількох стадій, кожна з яких характеризується певним колом учасників і особливими процесуальними діями.

Науковці виділяють кілька стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення. Н. О. Бондаренко називає такі стадії, як відкриття провадження, розгляд справи та винесення постанови, оскарження й опротестування постанови, а також виконання постанови про накладення адміністративного стягнення [8, с. 75]. Р. Ю. Молчанов визначає дві стадії: порушення справи про адміністративний проступок і адміністративне розслідування; розгляду справи та винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності [9, с. 61–63]. Отже, першою стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення є порушення справи або відкриття провадження. Термінологія, яку застосовують різні науковці для позначення першої стадії адміністративного процесу, відрізняється. Найбільш прийнятним для нас визначенням першого етапу адміністративного процесу є відкриття провадження у справі.

Названа вище стадія характеризується особливим колом учасників провадження та певними процесуальними документами, які висвітлюють результати адміністративного розслідування. С. С. Шоптенко визначає перелік процесуальних дій, які застосовуються на стадії відкриття провадження: складання протоколу про адміністративне правопорушення і застосування заходів забезпечення провадження [10, с. 77]. Отже, необхідно розглянути особливості складання протоколу про адміністративний корупційний проступок у сфері охорони здоров'я.

Зміст протоколу про адміністративне правопорушення визначається законодавчими та підзаконними актами. Праці науковців також містять рекомендації щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення. Зокрема, І. С. Дрок наголошує, що недоліки працівників поліції, допущені під час складання протоколів

про адміністративні правопорушення, можуть бути підставою для повернення судом справи на доопрацювання органам поліції [11, с. 45]. М. В. Лошицький і Т. П. Мінка звертають увагу, що правильне оформлення протоколу про адміністративне правопорушення має вирішальне значення для повного й об'єктивного розгляду справи, винесення законного та обґрунтованого рішення про притягнення правопорушника до відповідальності [12, с. 27]. Погоджуємося з дослідниками в тому, що дотримання вимог законодавства під час складання протоколів про адміністративні правопорушення є необхідною умовою для притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності.

Науковці наголошують, що протокол у справі про адміністративне правопорушення є основним процесуальним документом, який містить узагальнені відомості про факти, які є доказами у справі, а також остаточну кваліфікацію дій особи [13, с. 110]. Варто додати, що такий протокол повинен містити також інші відомості, передбачені КУпАП.

Відповідно до ст. 256 КУпАП у протоколі про адміністративне правопорушення повинні зазначатися такі відомості: дата і місце складання протоколу; посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол, а також відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності, в разі її виявлення; місце, час учинення і суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за конкретне правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, а також прізвище викривача за його письмовою згодою. У протокол можуть бути внесені пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, а також інші відомості, необхідні для вирішення справи¹. Норми КУпАП встановлюють загальні вимоги до будь-якого протоколу про адміністративне правопорушення. Водночас у разі складання протоколу про якийсь конкретний адміністративний проступок необхідно зазначити особливі відомості, що характеризують сутність певного правопорушення. Специфіка порушень норм права під час учинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, повинна бути відображена у відповідному протоколі.

Перелік адміністративних правопорушень, які пов'язані з корупцією, закріплений у главі 13-А КУпАП. До таких правопорушень належать: порушення обмежень щодо сумісництва (ст. 172-4 КУпАП);

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10> (дата звернення: 10.12.2022).

порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5 КУпАП); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 КУпАП); інші корупційні правопорушення¹. Перелік суб'єктів, які можуть вчинити такі правопорушення, передбачений у Законі України «Про запобігання корупції». Згідно зі ст. 3 названого Закону вчинити корупційні правопорушення можуть, зокрема, державні службовці та службовці місцевого самоврядування, а також посадові особи юридичних осіб публічного права². Отже, службовці органів державного управління у сфері охорони здоров'я, керівники закладів охорони здоров'я, їх заступники та завідувачі окремими відділеннями можуть бути суб'єктами адміністративної відповідальності за скоєння корупційних проступків.

Згідно зі ст. 255 КУпАП право складати протоколи в разі вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, належить поліцейським і працівникам Національного агентства з питань запобігання корупції³. Водночас повноваження працівників агентства стосуються службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище. Відповідно до примітки до ст. 51-3 Закону України «Про запобігання корупції» до таких осіб віднесені керівники центральних органів виконавчої влади та їх заступники⁴. Отже, в разі вчинення більшості корупційних адміністративних правопорушень у сфері охорони здоров'я складати протоколи будуть уповноважені саме поліцейські, а не працівники Національного агентства з питань запобігання корупції.

Правила складання протоколів про адміністративні правопорушення в органах поліції регулює Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, затверджена Наказом МВС України від 6 листопада 2015 р. № 1376⁵. Цей підзаконний

¹ Там само.

² Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 10.12.2022).

³ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10> (дата звернення: 10.12.2022).

⁴ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 10.12.2022).

⁵ Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : затв. Наказом МВС України від 06.11.2015

акт встановлює вимоги, яких повинні дотримуватися поліцейські під час складання протоколу про адміністративні правопорушення.

На підставі аналізу національного законодавства про адміністративну відповідальність нами визначені загальні рекомендації щодо складання поліцейськими протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, вчинені у сфері охорони здоров'я:

1) повне зазначення посади особи, яка вчинила корупційне правопорушення, тривалість здійснення обов'язків за посадою. До протоколу слід додати копію наказу про призначення особи на посаду, пов'язану зі здійсненням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій у сфері охорони здоров'я;

2) вказівка на пояснення особи, стосовно якої складено протокол, якщо посадова особа у сфері охорони здоров'я бажає висловити власну версію подій;

3) обов'язкове засвідчення роз'яснення прав посадовій особі, яка підозрюється у вчиненні адміністративного проступку.

У випадку вчинення порушення обмежень щодо сумісництва державної служби або здійснення обов'язків керівника з підприємницькою діяльністю, тобто адміністративного проступку, передбаченого ст. 172-4 КУпАП¹, у протоколі слід зазначити такі відомості:

1) яким саме видом підприємництва займався керівник поряд зі здійсненням функцій держави;

2) протягом якого періоду мало місце порушення вимог щодо сумісництва державної служби з підприємницькою діяльністю, яким чином це підтверджується;

3) вказати про порушення ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції», адже саме ця норма встановлює заборону займатися підприємницькою діяльністю та обіймати керівні посади в господарських товариствах для осіб, на яких поширюється цей Закон.

У разі вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172-5 КУпАП², у протоколі доцільно висвітлити таке:

1) конкретизувати, яку саме посаду обіймала конкретна особа протягом певного періоду часу;

2) зазначити, від яких підлеглих або пацієнтів були одержані подарунки (бажано додати до протоколу пояснення цих громадян);

№ 1376 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15> (дата звернення: 10.12.2022).

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10> (дата звернення: 10.12.2022).

² Там само.

3) обов'язковими є посилання на норми ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції», оскільки обмеження щодо одержання подарунків посадовими особами встановлені саме в цій нормі¹;

4) варто зробити висновок про перевищення вартості одержаних подарунків відносно тих вимог, які встановлені у ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції».

У разі порушення вимог фінансового контролю посадовою особою у сфері охорони здоров'я (ст. 172-6 КУпАП²), що полягає у несвоєчасному поданні декларації особою, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у протоколі про адміністративний проступок необхідно вказати:

1) посаду особи, яка відповідно до ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції» повинна щорічно подавати відповідну декларацію³;

2) строк подання декларації та відомості про пропуск цього строку;

3) пояснення посадової особи щодо несвоєчасного заповнення декларації.

У разі вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172-7 КУпАП⁴, у протоколі про корупційне адміністративне правопорушення потрібно зазначити:

1) час, коли виник конфлікт інтересів у певної посадової особи, та період, протягом якого він тривав. Необхідно враховувати визначення конфлікту інтересів, зазначене в абз. 8 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»⁵;

2) в чому саме полягали порушення правил щодо врегулювання конфлікту інтересів, передбачені статтями 35–36 Закону України «Про запобігання корупції».

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 10.12.2022).

² Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10> (дата звернення: 10.12.2022).

³ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 10.12.2022).

⁴ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10> (дата звернення: 10.12.2022).

⁵ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 10.12.2022).

Насамкінець, невжиття передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичною особою, їх структурними підрозділами (ст. 172-9 КУпАП¹) має передбачати внесення такої інформації до протоколу:

1) конкретизація інформації, чи належить до посадових обов'язків особи повноваження з протидії корупції. Як додаток до протоколу доцільно додати копію посадової інструкції такого посадовця;

2) фіксація факту бездіяльності службової особи щодо боротьби з корупцією та підтвердження такої інформації.

У протоколах про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, у сфері охорони здоров'я слід враховувати специфіку галузі. Йдеться про перелік керівних посад у закладах охорони здоров'я, наявність підлеглих медичних працівників та пацієнтів, можливість одержання подарунків від них або створення умов для обов'язкових благодійних внесків на користь лікарні. Необхідно мати на увазі, що пацієнти зацікавлені насамперед у якісних результатах лікування, тому випадки корупції в системі охорони здоров'я мають значний відсоток латентності.

Висновки

Загалом адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, можуть бути вчинені державними службовцями органів управління системою охорони здоров'я, а також медичними працівниками – керівниками закладів охорони здоров'я або іншими посадовими особами, наділеними відповідними повноваженнями. Протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, поряд із загальною процесуальною формою оформлення мають власну специфіку. Вона обумовлена сферою охорони здоров'я та медичною діяльністю в цілому. Доволі часто провадження у справах про такі адміністративні правопорушення потребують від суб'єктів, уповноважених складати протокол, наявності знань не лише антикорупційного законодавства, а й нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я. Нами було окреслено шляхи вирішення окремих проблемних питань оформлення протоколів у таких справах. Таким чином, питання вдосконалення процесуальної складової адміністративної відповідальності за вчинення пов'язаних із корупцією правопорушень у сфері охорони здоров'я все ще потребує свого комплексного вирішення.

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10> (дата звернення: 10.12.2022).

Список бібліографічних посилань: 1. Книш С. В. Юридична відповідальність за правопорушення у сфері охорони здоров'я в Україні. *Право і безпека*. 2018. № 4. С. 43–49. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2018.4.05>. 2. Teremetskiy V., Dmytrenko E., Pletnov O., Grynenko S., Kovalenko Ye. Health Care Sectors Financial, Civil, Criminal and Administrative Liability in EU Member States and Ukraine: Results of Comparative Research. *Georgian Medical News*. 2020. No. 5 (302). Pp. 160–167. 3. Муляр Г. В. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства щодо захисту персональних даних у сфері охорони здоров'я. *Правова позиція*. 2020. № 3 (82). С. 45–49. DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-3.8>. 4. Teremetskiy V., Duliba Ye., Kroitor V., Korchak N., Makarenko O. Corruption and strengthening anti-corruption efforts in healthcare during the pandemic of Covid-19. *Medico-Legal Journal*. 2021. Vol. 89, Iss. 1. Pp. 25–28. DOI: <https://doi.org/10.1177/0025817220971925>. 5. Логвиненко Б. О. Провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я: поточні проблеми і прогнозовані перспективи. *Публічне право*. 2019. № 2. С. 107–112. 6. Пайда Ю. Ю. Деякі аспекти правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. № 1. С. 209–220. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.1.37>. 7. Качура О. А. Стадії адміністративно-реєстраційного провадження: поняття, ознаки та класифікація. *Актуальні проблеми політики*. 2015. Вип. 56. С. 266–277. 8. Бондаренко Н. О. Характеристика стадій провадження у справах про притягнення до адміністративної відповідальності за жорстоке поводження з тваринами. *Jurnalul Juridic Național: Teorie și Practică*. 2014. № 6. С. 74–78. 9. Молчанов Р. Ю. Особливості проваджень у справах про адміністративні правопорушення, що здійснюються патрульною поліцією в сфері безпеки дорожнього руху. *Правова держава*. 2017. № 27. С. 60–64. 10. Шоптенко С. С. Зміст і стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Право»*. 2017. Вип. 5, т. 2. С. 74–77. 11. Дрок І. С. Провадження у справах про булінг. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. С. 149–153. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.7.25>. 12. Лошицький М. В., Мінка Т. П. Актуальні питання вдосконалення законодавства про оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення органами внутрішніх справ. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. № 15. С. 27–38. 13. Єсімов С. В., Крижановський А. О., Крижановська В. М. Електронний протокол у справі про адміністративне правопорушення: теоретичні та практичні аспекти. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 6. С. 108–113.

Надійшла до редакції 11.12.2022

Прийнята до опублікування: 19.12.2022



Koval B. V. Drawing up the protocol in cases of administrative corruption offenses committed in the field of healthcare

The scientific article is devoted to the peculiarities of drawing up protocols for administrative corruption offenses committed in health care. The norms of legislation and by-laws have been studied. First of all, the norms of the Code of Administrative Offenses and the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" have been analyzed. The scientists' works devoted to the problems of proceedings in cases of administrative offenses have been studied. Several recommendations have been given to be taken into account by law enforcement officers when drawing up protocols for the commission of a corruption offense in the field of health care. The content features of such protocols have been established. Protocols on the commission of such administrative offenses are most often drawn up by police officers.

It has been claimed that the protocol should indicate the period during which the citizen held a position in the state management body of the health care system or a managerial position in a health care institution. It has been noted that when drawing up the protocol, it is necessary to specify the norms of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" violated by the official. The document should determine the length of time the administrative offense related to the violation of requirements for cooperation or the failure to take measures to fight corruption lasted. It is necessary to determine the period during which the conflict of interests lasted. It is necessary to establish the value of gifts illegally received by the manager from subordinates or patients. The protocol should reflect what the violations of the rules for resolving conflicts of interest exactly were. All other requirements for such protocols provided by law must also be fulfilled.

It has been concluded that there may be corruption offenses committed by civil servants of health care system management bodies. In addition, the subjects of an administrative corruption offense may be the heads of health care institutions or their deputies, heads of departments, and their deputies.

Key words: corruption offenses, administrative offenses, offenses in the field of health care, health care, protocol on administrative offense.

