

УДК 342.95 (477)

## ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ОБМЕЖЕНЬ СПІЛЬНОЇ РОБОТИ БЛИЗЬКИХ ОСІБ ДО ЗАВІДУЮЧИХ СТРУКТУРНИМИ ПІДРОЗДІЛАМИ ЗАКЛАДІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

**Бенедик В. І.,**

*кандидат юридичних наук,*

*старший науковий співробітник,*

*завідувач наукового сектора*

*Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування*

*Національної академії правових наук України*

У статті шляхом системно-структурного аналізу положень вітчизняного антикорупційного законодавства, а також правового статусу завідуючих підрозділами закладів охорони здоров'я (зокрема, завідуючих відділеннями лікарень), досліджено питання правомірності застосування до останніх обмежень спільної роботи близьких осіб. Звертається увага на уразливість завідуючих відділеннями та їх близьких осіб в аспекті охорони трудових прав у контексті означеної проблеми.

В статье путем системно-структурного анализа положений отечественного антикоррупционного законодательства, а также правового статуса заведующих подразделениями учреждений здравоохранения (в частности, заведующих отделениями больниц), исследован вопрос правомерности применения к последним ограниченной совместной работы близких лиц. Обращается внимание на уязвимость заведующих отделениями и их близких лиц в аспекте охраны трудовых прав в контексте обозначенной проблемы.

The article is devoted to the system-structural analysis of the national anticorruption legislation provisions as well as norms relating to the legal status of heads of the health care units (in particular, heads of the hospital departments) concerning legitimacy of legal limitations related to the joint work of relative persons in aforementioned sphere. Attention is drawn to the vulnerability of heads of departments and their close people in the aspect of protection of labor rights in the context of the indicated problem.

**Ключові слова:** корупція, обмеження спільної роботи близьких осіб, конфлікт інтересів, завідуючі відділеннями закладів охорони здоров'я.

---

**Постановка проблеми.** Хоча на перший погляд у постійній боротьбі з корупцією допустимими є будь-які наявні засоби, аби лиш вони залишалися в межах правового поля, останні, однак, часто можуть виявитися двосічним мечем, під удар якого потрапляють також особи, що не заслуговують на покарання. Тому, на нашу думку, незважаючи на наявну неоднорідність правозастосовної практики й численні прогалини та колізії в законодавстві, останнє покликане і повинно стати точним «скальпелем», спрямованим на врегулювання найбільш гострих суспільно-правових проблем, а зокрема й проблеми запобігання та протидії корупції.

Наразі під впливом нового антикорупційного законодавства значних змін зазнає правовий статус багатьох категорій осіб, і посадові особи у сфері охорони здоров'я не є виключенням. Особливо цікавим у контексті запобігання корупційним проявам (ризикам) є положення завідуючих структурними підрозділами закладів охорони здоров'я (завідуючих відділеннями лікарень), у прямому підпорядкуванні яких знаходяться близькі особи (зазвичай – близькі родичі), що донедавна не суперечило нормам закону і зумовлюється високим рівнем професійної «династійності» в медицині.

**Аналіз останніх досліджень.** Питання правого регулювання проблеми корупційних проявів у публічній службі загалом та у сфері охорони здоров'я зокрема неодноразово ставали предметом наукових інтересів вітчизняних та зарубіжних вчених. Значний внесок у вивчення цієї проблеми зробили В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.М. Гарашук, Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець, Н.П. Матюхіна, В.Я. Настюк та багато ін. Втім, поряд із жвавими дискусіями щодо

обмеження спільної роботи близьких осіб на підприємствах, в установах та організаціях різних форм власності, як елементу системи заходів запобігання корупції, питанню, піднятому у даній статті, не приділялося належної уваги. Враховуючи активне реформування вітчизняного законодавства у сфері запобігання і протидії корупції та можливі негативні наслідки для означеної категорії осіб у разі неналежного застосування відповідних норм, питання можливості застосування обмежень спільної роботи близьких осіб до завідуючих підрозділами закладів охорони здоров'я значно актуалізується.

**Мета статті** полягає у встановленні шляхом аналізу правового статусу завідуючих підрозділами закладів охорони здоров'я (зокрема, завідуючих відділеннями лікарень) допустимості застосування до останніх обмежень спільної роботи близьких осіб, встановлених Законом України «Про запобігання корупції».

**Виклад основного матеріалу.** Стаття 3 Закону України «Про запобігання корупції» [1] (далі – Закон) визначає вичерпний перелік суб'єктів, на яких поширюється його дія. Пунктом 1 ч. 1 ст. 3 встановлено перелік осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а пунктом 2 ч. 1 ст. 3 – перелік осіб, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Підпунктом «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону дію останнього розповсюджено на посадових осіб юридичних осіб публічного права, які не зазначені в п. 1 ч. 1 ст. 3. Оскільки ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України [2] встановлює, що юридичними особами публічного права є підприємства, установи та організації, що створені розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади АРК або органу місцевого самоврядування, державні та муніципальні (комунальні) заклади охорони здоров'я є юридичними особами публічного права, а їх посадові особи підпадають під дію Закону.

Водночас Закон наразі не визначає поняття «посадових осіб» і не встановлює, хто саме з працівників закладів охорони здоров'я є посадовими особами. Згідно з положеннями п. 3 Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю, затвердженого Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 11.08.2016 р. № 3 (у редакції від 16.03.2017 р.) [3], у цілях визначення суб'єктів, на яких поширюється дія Закону, під «посадовими особами юридичних осіб публічного права» (відповідно до п.п. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону) слід розуміти працівників юридичних осіб публічного права, які наділені посадовими повноваженнями здійснювати організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції. Визначальним при цьому є обсяг функцій (обов'язків) відповідного працівника.

Так, адміністративно-господарські функції (обов'язки) – це обов'язки з управління або розпорядження державним, комунальним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації забезпечення контролю за цими операціями тощо). Такі повноваження в тому чи іншому обсязі є в начальників планово-господарських, постачальницьких, фінансових відділів і служб, завідуючих складами, магазинами, майстернями, ательє, їх заступників, керівників відділів підприємств, відомчих ревізорів та контролерів тощо [4].

У свою чергу, організаційно-розпорядчі функції (обов'язки) – це обов'язки щодо здійснення керівництва галузю 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, комунальних підприємств, установ або організацій, їхні заступники, керівники структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділами, лабораторіями, кафедрами), їхні заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконробы, бригадири тощо) [4].

Таким чином, виходячи зі змісту Роз'яснення, відповідної судової практики [4; 5, с. 62], а також керуючись положеннями «Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників. Випуск 78 «Охорона здоров'я», затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України 29.03.2002 № 117 [6], можна з впевненістю стверджувати, що посада завідуючого відділенням (керівника структурного підрозділу) закладу охорони здоров'я охоплюється поняттям «посадова особа» в розумінні Закону України «Про запобігання корупції», із чого випливає необхідність застосування низки встановлених Законом обмежень щодо такої категорії осіб.

Разом із тим ч. 1 ст. 27 «Обмеження спільної роботи близьких осіб» Закону встановлює, що не можуть мати у своєму прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам особи, зазначені у п.п. «а», «в»-«з» п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону. А отже, оскільки посада завідуючого відділенням (керівника структурного підрозділу) закладу охорони здоров'я належить до категорії осіб, передбаченої п.п. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону, дія ст. 27 на таких осіб не розповсюджується. Така позиція, втім, як вказує практика, не гарантує захисту прав завідуючих та їх близьких осіб від порушення, що часто втілюється у звільненні останніх з посад. Видається, що однозначне вирішення цієї проблеми лежить у законотворчій площині і потребує внесення конкретних змін до Закону.

Водночас, однак, необхідно підкреслити, що хоча дія ст. 27 Закону не розповсюджується на означені правовідносини, в разі роботи близької особи в прямому підпорядкуванні в завідуючого відділенням (керівника структурного підрозділу) закладу охорони здоров'я в останнього є можливість виникнення потенційного або реального конфлікту інтересів, який потребуватиме врегулювання відповідно до вимог та в порядку, передбачених Законом.

Вичерпний перелік заходів врегулювання конфлікту інтересів встановлено ст. 29 Закону. Вони поділяються на заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів.

Самостійне врегулювання конфлікту інтересів – це право особи, в якій наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів, самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади (ч. 2 ст. 29 Закону). На наше переконання, самостійне врегулювання конфлікту інтересів є саме правом, а не обов'язком, оскільки законом передбачені механізми зовнішнього врегулювання конфлікту.

У свою чергу, зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів здійснюється шляхом: 1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; 2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень; 3) обмеження доступу особи до певної інформації; 4) перегляду обсягу службових повноважень особи; 5) переведення особи на іншу посаду; 6) звільнення особи (ч. 1 ст. 29 Закону).

Очевидним є, що законодавець вибудував систему заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, виходячи з важкості наслідків такого врегулювання для посадової особи, а звільнення, як найважчий наслідок, повинен застосовуватися виключно в разі, якщо реальний чи потенційний конфлікт інтересів у діяльності останньої має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб (ст. 34 Закону).

Виходячи із сутності та об'єму повноважень завідуючого відділенням (керівника структурного підрозділу) закладу охорони здоров'я, характеру його правовідносин із підлеглими особами, а також того, що усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів, обмеження її доступу до інформації чи перегляд її повноважень є неможливим та відсутні підстави для її переведення на іншу посаду або звільнення, найбільш ефективним і виправданим в означеному випадку буде застосування зовнішнього контролю за здійсненням повноважень посадової особи.

Порядок та форми реалізації цього заходу вирішення конфлікту інтересів передбачено ст. 33 Закону. Так, зовнішній контроль здійснюється в таких формах: 1) перевірка працівником, визначеним керівником органу, підприємства, установи, організації, стану та результатів виконання особою завдання, вчинення нею дій, змісту рішень чи проектів рішень, що приймаються або розробляються особою або відповідним колегіальним органом із питань, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів; 2) виконання особою завдання, вчинення нею дій, розгляд справ, підготовка та прийняття нею рішень у присутності визначеного керівником органу працівника; 3) участь уповноваженої особи Національного агентства в роботі колегіального органу в статусі спостерігача без права голосу (ч. 2 ст. 33 Закону).

Таким чином, у даних обставинах стосовно завідуючого відділенням (керівника структурного підрозділу) закладу охорони здоров'я, в якого є наявним конфлікт інтересів, пов'язаний із близькою особою в прямому підпорядкуванні, має бути прийняте рішення про здійснення зовнішнього контролю через перевірку спеціально визначеним працівником стану та результатів виконання особою завдання, вчинення нею дій, змісту рішень чи проектів рішень, що приймаються або розробляються особою з питань, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів, або шляхом виконання особою завдання, вчинення нею дій, розгляд справ, підготовка та прийняття нею рішень у присутності визначеного керівником органу працівника. У рішенні про здійснення зовнішнього контролю визначаються форма контролю, уповноважений на проведення контролю працівник, а також обов'язки особи у зв'язку із застосуванням зовнішнього контролю за виконанням нею відповідного завдання, вчиненням нею дій чи прийняття рішень (ч. 3 ст. 33 Закону).

Виходячи з положень «Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників. Випуск 78 «Охорона здоров'я», функції щодо зовнішнього контролю за здійсненням службової діяльності завідуючого відділенням (керівника структурного підрозділу) закладу охорони здоров'я можуть бути покладені на одного із заступників голови установи (головного лікаря), що, серед іншого, є виправданим з огляду на функціональне призначення останніх.

Втім, як свідчить правозастосовна практика, за наявності вказаних обставин конфлікту інтересів керівники установ охорони здоров'я схильні вирішувати ситуацію шляхом звільнення, оминаючи інші способи врегулювання. Очевидним є протизаконний характер таких рішень, які можуть бути оскаржені до суду в порядку, встановленому законодавством.

**Висновки.** Отже, виходячи з викладеного вище, можна із впевненістю стверджувати про недопустимість застосування до завідуючих підрозділами закладів охорони здоров'я (завідуючих відділеннями лікарень) положень вітчизняного антикорупційного законодавства щодо обмеження спільної роботи близьких осіб, що, втім, не позбавлятиме їх від потенційних та реальних конфліктів інтересів, запобігання та вирішення яких повинно здійснюватися відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

У свою чергу, звільнення з роботи на підставі норм про обмеження спільної роботи близьких осіб завідуючих підрозділами закладів охорони здоров'я (завідуючих відділеннями лікарень), а тим паче їхніх родичів, що знаходяться в них у прямому підпорядкуванні, суперечить чинному вітчизняному законодавству.

---

#### Література:

1. Про запобігання корупції: Закон України № 1700-VII від 14.10.2014. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
2. Цивільний кодекс України: Кодекс України, Закон від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
3. Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю: затверджено Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 11 серпня 2016 № 3. URL: [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/roz\\_yasnennya\\_15.08.16\\_15.30\\_14\\_0.pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/roz_yasnennya_15.08.16_15.30_14_0.pdf).
4. Про судову практику у справах про хабарництво: Постанова Пленуму Верховного Суду України № 5 від 26.04.2002. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02>.
5. Любінець О.В. Особливості визначення посадових осіб у закладах охорони здоров'я з метою застосування вимог антикорупційного законодавства. Економіка і право охорони здоров'я. 2016. № 1(3). С. 61.
6. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників. Випуск 78. Охорона здоров'я: затверджено Наказом Міністерства охорони здоров'я України № 117 від 29.03.2002 (у редакції від 14.09.2017). URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MOZ5907.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MOZ5907.html)