

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/klj-2024-6.06>

ЗЛОВЖИВАННЯ СЛУЖБОВИМ СТАНОВИЩЕМ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ ПІД ЧАС ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ

Палладій Олексій Олексійович,

студент 2 курсу магістратури,
спеціалізації «Право охорони здоров'я»
кафедри службового та медичного права,
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID ID: 0009-0006-6043-9682

Мельник Алла Анатоліївна,

асистент кафедри службового та медичного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID ID: 0000-0002-9212-9586

У статті ґрунтовно досліджено проблеми зловживання службовим становищем у сфері охорони здоров'я України через детальний аналіз чинного українського законодавства та практичних дій державних органів. Описано ключові проблеми, які виникають внаслідок таких зловживань, особливо в умовах повномасштабної війни, коли потреба в прозорості й відповідальності стає вкрай важливою.

Автори надають вичерпне визначення поняття «зловживання службовим становищем» на основі норм українського законодавства, зокрема Кримінального кодексу України, а також наводять наукові підходи до характеристики цього поняття. У статті розглядаються теоретичні й практичні аспекти проблеми, зокрема питання функціонування медико-соціальної експертизи в умовах воєнного стану. Зазначено основний вид махінацій під час проведення експертизи, що виявляється у видачі необґрунтованих висновків про стан здоров'я громадян, часто з метою ухилення від військової служби або отримання надмірних соціальних виплат. Це підкріплюється конкретними прикладами, які демонструють масштаби проблеми.

Особливу увагу приділено юридичній відповідальності медичних працівників, які використовують своє службове становище для отримання неправомірної вигоди, як для себе, так і для третіх осіб. У статті детально описується, які норми чинного законодавства застосовуються до порушників, а також наведено перспективи посилення відповідальності.

Додатково проаналізовано американський досвід запобігання зловживанням у сфері охорони здоров'я. Наведено перелік ключових нормативно-правових актів США, таких як Закон про боротьбу з шахрайством і зловживаннями, Закон Старка, Закон про протидію шахрайству у сфері охорони здоров'я та Федеральний закон про боротьбу з корупцією. Автори зазначають, що жорсткі санкції, розвинена система перевірок і прозорість у США сприяють ефективному вирішенню таких проблем.

Нарешті, стисло висвітлено актуальний стан реформи системи медико-соціальної експертизи в Україні. Основний акцент зроблено на цифровізації всіх етапів процесу, що повинно мінімізувати можливості для зловживань. Також відзначено необхідність перегляду попередніх рішень МСЕК, зокрема щодо встановлення інвалідностей і нарахування соціальних виплат, що є критично важливим кроком у реформуванні системи.

Ключові слова: зловживання службовим становищем, сфера охорони здоров'я, медико-соціальна експертиза, корупція, інвалідність, реформи, відповідальність.

Palladii Oleksii, Melnyk Alla. Abuse of official position in the sphere of health care of Ukraine during a full-scale war

The article thoroughly examines the issues of abuse of power in Ukraine's healthcare sector through a detailed analysis of current Ukrainian legislation and practical actions by state authorities. It highlights the key problems arising from such abuses, particularly in the context of a full-scale war, where transparency and accountability are critically important.

The authors provide a comprehensive definition of "abuse of power" based on Ukrainian legislation, particularly the Criminal Code of Ukraine, and present scientific approaches to describing this concept. The article explores theoretical and practical aspects of the issue, focusing on the operation of medical and social expertise under martial law. It identifies the primary type of fraud during examinations, such as issuing unjustified health assessments to avoid military service or obtain excessive social benefits. Specific examples are included to illustrate the scale of the problem.

Particular attention is paid to the legal liability of medical professionals who exploit their positions for personal gain or to benefit third parties. The article details the applicable laws for prosecuting offenders and outlines potential measures to strengthen accountability.

Additionally, the paper analyzes the U.S. experience in preventing abuse in the healthcare sector. It lists key U.S. legislative acts, such as the Health Care Fraud and Abuse Control Program, the Stark Law, the Health Insurance Portability and Accountability Act, and the Federal Anti-Kickback Statute. The authors note that strict penalties, a robust system of inspections, and transparency in the U.S. effectively address such problems.

Finally, the article briefly outlines the current state of healthcare reform in Ukraine's medical and social expertise system. The primary focus is on digitalizing all stages of the process to minimize opportunities for abuse. The necessity of reviewing previous MSEC decisions, particularly regarding the establishment of disabilities and allocation of social benefits, is emphasized as a critical step in reforming the system.

Key words: *abuse of office, healthcare, medical and social examination, corruption, disability, reforms, liability.*

Постановка проблеми. В Україні, на жаль, завжди була присутня прикра ситуація пов'язана із зловживанням службовим становищем посадовими особами, які своїми діями не тільки погіршували становище держави як матеріально так і репутаційно, а й напряду порушували права, свободи та інтереси громадян нашої держави. Корупція розквітала в кожній сфері та особливо паразитувала в тих, де відбуваються найбільш важливі процеси для життєдіяльності України. Сфера охорони здоров'я як раз і підходить під зазначений опис. З початком повномасштабної війни, зловживання службовим становищем в цій сфері почали нести набагато більше загрози для суспільства та держави, що може спричинити колапс всієї системи охорони здоров'я України. Така критична ситуація, зумовлює необхідність удосконалення нашого законодавства та діяльності органів державної влади, особливо в сфері охорони здоров'я, яка без усяких перебільшень є однією з ключових для України. Але для досягнення такого

результату потрібне наукове вивчення цього комплексного питання.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання зловживання службовим становищем в Україні неодноразово привертало увагу багатьох науковців. Окреслена проблема була предметом уваги чи викликала інтерес, зокрема в роботах таких науковців, як: П. П. Андрушко, О. Ф. Бантишев, О. О. Дудоров, К. П. Задоя, В. С. Лукомський, П. С. Матишевський, М. І. Мельник, О. Я. Светлов, Т. І. Слуцька, М. І. Хавронюк, С. А. Шалгунова, В. Г. Хашева, В. П. Коваленко.

З початком повномасштабної війни виникла ціла низка нових викликів та проблемних аспектів для наукового дослідження, а особливо в питанні зловживання службовим становищем в сфері охорони здоров'я.

Мета статті – дослідження проблеми зловживання службовим становищем в Україні під час війни та порівняння ситуації в цьому аспекті з іншими країнами.

Виклад основного матеріалу. Сфера охорони здоров'я включає в себе велику

кількість важливих аспектів, які є ключовими як в мирний час, так і надзвичайно критичними під час війни. Зловживання службовим становищем у цій сфері може завадити або ж взагалі підірвати такі важливі процеси як: медичне обслуговування поранених воїнів, внутрішньо переміщених осіб, та інших груп населення, які є вразливими; логістика лікарських засобів та виробів медичного призначення, які передаються у формі гуманітарної допомоги від країн-союзниць, на території України; фінансування закладів охорони здоров'я; процес мобілізації через фальсифікацію медичних даних осіб-ухилянтів з метою надання їм статусу недієздатних осіб тощо. Крім того, через несправедливість, яка утворюється на робочих місцях через зловживання службовим становищем певної групи індивідів, можуть страждати можливості добросовісних медичних працівників повноцінно та ефективно здійснювати свою професійну лікарську діяльність.

Дефініція поняття «зловживання службовим становищем» надана нам українським законодавцем у частині 1 статті 364 Кримінального кодексу України [1], відповідно до якої таке протиправне явище означає умисне діяння з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи іншої особи, використовуючи при цьому службову владу всупереч інтересам такої служби. Зловживання службовим становищем характеризується низкою специфічних ознак, а саме: корупційністю; таке явище є можливим внаслідок високої нестабільності політичного устрою українського суспільства на всіх рівнях та відсутності дієвого політичного механізму; зневажливе ставлення певних службових осіб до виконання своїх обов'язків; неможливість переборення такої поведінки лише шляхом прийняття нових нормативно-правових актів [2].

Особливу увагу при аналізі питання зловживання службовим становищем в Україні під час війни треба приділити медико-соціальної експертизі особи та функціонуванню комісій, які займаються цим питанням. Відповідно до постанови КМУ від 3 грудня 2009 року № 1317 та ЗУ «Про реабілітацію

осіб з інвалідністю в Україні» медико-соціальна експертиза – це встановлення ступеня стійкого лімітування життєдіяльності людини, визначення групи інвалідності, з'ясування причини і часу їх настання, а також доопрацювання та затвердження індивідуальної програми реабілітації особи з інвалідністю (дитини з інвалідністю) в рамках стратегії компенсації на основі індивідуального реабілітаційного плану та комплексного реабілітаційного обстеження особи з обмеженням життєдіяльності. Наразі в Україні проходить мобілізаційна кампанія під яку не підпадають особи, в яких встановлений перший, другий, або ж третій ступінь інвалідності. Також такі особи мають право офіційно, без будь-яких перешкод перетинати державний кордон України та виїзжати в інші країни. Перелік таких прав переважного характеру під час війни в осіб з інвалідністю, надав поштовх громадянам України, які є фізично та ментально здоровими, шукати шляхи обходу цієї системи та способу отримання таких самих переваг як і в людей з інвалідністю, при цьому не скалічивши своє тіло та розум. На жаль, саме через проблему зловживання службовим становищем в сфері охорони здоров'я, досить значна кількість військовозобов'язаних чоловіків змогла отримати бронь від мобілізації та/або ж виїхати за кордон з використанням посвідчень про інвалідність, які не відповідали реальному стану їх здоров'я. Виходячи з вищезазначеної ситуації в нашій країні, одразу можна прослідкувати зв'язок між роботою медико-соціальних експертних комісій та несправжніми посвідченнями про інвалідність.

Починаючи з 2023 року та по теперішній час ведеться розслідування корупційної схеми Полтавського обласного центру медико-соціальної експертизи щодо «допомоги» пацієнтам виїхати за кордон, звичайно за грошове винагородження певним медичним працівникам. На момент 2023 року можливість отримати інвалідність 2 групи в цьому медичному закладі коштувало 5 500 (п'ять тисяч п'ятсот) доларів США, які передавалися за схемою

лікар – директор – інші особи. Нині є підозра ще до кілька сотень людей на підставі медичних документів, які були отримані під час обшуку будинків можливо пов'язаних з цією аферою осіб [3].

Не треба забувати, що таких ситуацій ще дуже багато, але вони ще досі не розкриті через певні чинники. На думку експертів, найлегше наразі отримати третю групу інвалідності, бронь якої все таки законодавчо не прибрали. Критеріями для встановлення III групи інвалідності є обмеження: самообслуговування, самостійного пересування; навчання; праці; орієнтації; спілкування; контролювання поведінки [4].

Медичний працівник за дії, які описані вище, в Україні несе відповідальність на підставі частини 1 статті 366 ККУ (підробка документів посадовою особою) та частини 3 статті 368 ККУ (отримання неправомірної вигоди).

В порівняльному аспекті є сенс звернути увагу на практику Сполучених Штатів Америки в питанні зловживання службовим становищем в сфері охорони здоров'я. В США кількість таких правопорушень тримається на мінімальному рівні через досить велику кількість нормативно-правових актів, які забороняють такі дії та визначають санкції з тяжкими наслідками для правопорушника. З переліку таких нормативно-правових актів можна виділити: Закон про боротьбу з шахрайством і зловживаннями у сфері охорони здоров'я (Health Care Fraud and Abuse Control Program), Закон про протидію шахрайству та зловживанням в сфері охорони здоров'я (Health Insurance Portability and Accountability Act), Федеральний закон про боротьбу з корупцією, Закон Старка (Stark Law). Наприклад, Закон про протидію шахрайству та зловживанням в сфері охорони здоров'я закріплює, що за підробку медичних даних пацієнта (що у нас наразі і дуже часто відбувається в Україні), відповідальні за це медичні працівники несуть цивільну або кримінальну відповідальність. Якщо такі дії зашкодили здоров'ю особи, або ж порушила інтереси держави (в нашому випадку – процес мобілізації), то пов'язані з цим службові особи

несуть штраф в розмірі 250 000 (двісті п'ятдесят тисяч) доларів США та 00 центів кожен, а сам заклад охорони здоров'я отримує штраф у розмірі 500 000 (п'ятсот тисяч) доларів США та 00 центів. В деяких випадках, на додаток до штрафу, правопорушників можуть позбавити волі строком на 10 років.[5] Також в США наявна набагато краща ситуація щодо перевірок закладів охорони здоров'я.

На поточний момент в Україні вже відбувається реорганізація медико-соціальних експертних комісій через велику кількість скандалів, які були покликані зловживанням службових осіб в цих комісіях. Найбільш гучні скандали були в МСЕКах Хмельницької, Рівненської, Волинської, Миколаївської областях. Наразі триває розслідування та спроби притягнути правопорушників до відповідальності за неймовірно велику неправомірну вигоду під час воєнних умов. Відповідно до рішення РНБО, МСЕК, як структуру, планують ліквідувати з 31 грудня 2024 року. Головна ідея полягає в цифровізації усіх етапів медично-соціальної експертизи з метою винесення справедливого висновку щодо кожної особи. Зараз перевіряються попередні рішення МСЕК щодо вже встановлених інвалідностей. З особливостей цього процесу також можна зробити акцент уваги на необґрунтовано великих пенсіях держслужбовців, які теж мають пройти перевірку.

Висновки. Виходячи з вищезазначеного, треба розуміти, що феномен зловживання службовою владою, на відміну від інших країн, сильно вкоренився в Україні знищуючи основні цінності правової держави. Окрім як посилення відповідальності всіх державних службовців на законодавчому рівні, треба міняти суспільну думку щодо хабарництва, змінювати насамперед менталітет, бо війна – це саме той тяжкий час, коли робляться найбільші зміни в суспільстві та його нормах моралі. Якщо навіть в такий складний час можливі такі зловживання, ми не можемо вважати себе сто відсотковими представниками держави, яка вище за все ставить права кожної людини та принцип верховенства права.

На нашу думку, в сфері охорони здоров'я, треба посилювати контроль за медичними працівниками та керівництвом медичного закладу державного характеру. Для достовірності інформації про інвалідність можна ввести подвійний огляд, тобто заміна на інший склад медичних працівників при огляді пацієнта, або ж направлення до іншої комісії, яка буде територіальною для особи, яка звертається. Також можна направляти «наглядача» від МОЗ, який буде присутній під час винесення рішення лікарсько-консультативної комісії. Так, це створить ускладнений бюрократичний процес, який може сповільнити виконання певних задач, які міс-

тять в собі інтереси держави та її громадян, але, з іншого боку, це надасть нам змогу змінити ставлення багатьох недобросовісних державних службовців та звичайних громадян в цілому до корупції, яка стане просто не вигідною для використання через дуже сильну ускладненість всього процесу. Думка законодавця щодо суцільної цифровізації медично-соціальної комісії є досить утопічною через низку факторів, які унеможливають повний перехід до цифрових реалій. Найбільш вірогідна проблема такого цифрового переходу – це відсутність можливості забезпечити всіх необхідними технічними засобами, особливо в досить віддалених пунктах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кримінальний кодекс України: офіц. текст. Київ : ВВР, 2001, № 25–26.
2. Мартиненко В. Запобігання зловживанню владою або службовим становищем, що вчиняється державними службовцями. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2019. № 3. С. 3.
3. Добряк А. Суд зняв арешт на 2 тисячі медичних справ полтавського МСЕК, які вилучили через корупційний скандал. *ЗМІСТ* : вебсайт. URL: <https://zmist.pl.ua/news/sud-znyav-aresht-na-2-tysyachi-medychnyh-sprav-poltavskogo-mseku-yaki-vyluchyly-cherez-korupcijnyj-skandal> (дата звернення: 17.12.2023).
4. Роз'яснення МОЗ: які є критерії встановлення інвалідності. *Кабінет Міністрів України* : вебсайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/moz-roziasniue-iaki-ie-kryterii-vstanovlennia-invalidnosti> (дата звернення: 17.02.2023).
5. Health Insurance Portability and Accountability Act: офіц. текст. Вашингтон : Конгрес США, 1996.

REFERENCES:

1. Kryminalnyi kodeks Ukrainy: ofits. tekst. Kyiv: VVR, 2001, № 25-26 [Criminal Code of Ukraine: official text. Kyiv: VVR, 2001, No. 25–26] [in Ukrainian].
2. Martynenko, V. (2019). Zapobigannya zlovshivannu vladou abo sluzhbovim stanovishem, sho vchynaetsa derzhavnimi sluzhbovcyami [Prevention of abuse of power or official position committed by civil servants]. *Scientific Bulletin of the National Academy of Internal Affairs*, 3. p. 3. [in Ukrainian].
3. Dobryak, A. Sud zniav aresht na 2 tysiachi medychnykh sprav poltavskoho MSEKu, yaki vyluchyly cherez koruptsiinyi skandal [The court lifted the arrest of 2 thousand medical files of the Poltava MSEC, which were seized due to a corruption scandal]. *ZMIST* : website. Retrieved from: <https://zmist.pl.ua/news/sud-znyav-aresht-na-2-tysyachi-medychnyh-sprav-poltavskogo-mseku-yaki-vyluchyly-cherez-korupcijnyj-skandal> (date of application: 17.12.2023) [in Ukrainian].
4. Roz'iasnennia MOZ: yaki ye kryterii vstanovlennia invalidnosti [Clarification of the Ministry of Health: what are the criteria for establishing disability]. Kabinet Ministriv Ukrainy : vebsait. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/news/moz-roziasniue-iaki-ie-kryterii-vstanovlennia-invalidnosti> (date of application: 17.02.2023). [in Ukrainian].
5. Health Insurance Portability and Accountability Act: official text. Washington: U.S. Congress, 1996 [in English].