



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

№ 16/3-647/8250(221776)

"24" 10 2018 р.

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про лікарське самоврядування»

(реєстр. № 8250 від 06.04.2018 р.)

Поданий законопроект за метою і змістом є схожим із законопроектами «Про лікарське самоврядування» (реєстр. № 5617 від 28.12.2016 р., що вносився О.С. Мусієм), «Про лікарське самоврядування» (реєстр. № 5617-1 від 13.01.2017 р., що вносився О.В. Богомолець), які 20.03.2018 р. за результатами їх розгляду були повернуті для доопрацювання. Тому зауваження, висловлені щодо вказаних законопроектів, багато в чому стосуються і цього законопроекту.

Головне науково-експертне управління стосовно поданого законопроекту вважає за доцільне висловити наступне.

1. Проведений аналіз законопроекту дозволяє констатувати, що переважну більшість його положень складають приписи, які не стосуються лікарського самоврядування (наприклад: розділ III «Лікарська практика», розділ IV «Безперервний професійний розвиток лікарів», розділ VI «Медичний арбітраж. Медіація», розділ V «Професійна відповідальність лікаря». Решта ж питань, які пропонується ним вносити, повною мірою вирішуються чинним законодавством України. Наприклад, недоцільним є визначення у законопроекті правових, організаційних і фінансових засад функціонування системи професійного розвитку лікарів (розділ IV «Безперервний професійний розвиток лікарів» проекту), оскільки питання, які пов'язані з професійним розвитком працівників, достатньо чітко встановлені Законом України «Про професійний розвиток працівників» та прийнятими відповідно до нього підзаконними нормативно-правовими актами.

2. Згідно з положенням ч. 1 ст. 12 проекту «з моменту державної реєстрації ОСВЛ її членами стають усі практикуючі лікарі, які на цей момент отримали сертифікат лікаря-спеціаліста чи інший прирівняний до нього документ; особи, які отримали диплом лікаря і продовжують свою освіту для отримання сертифікату «лікаря-спеціаліста». Зазначене суперечить вимогам ч. 4 ст. 36 Конституції України та ч. 1 ст. 5 Закону України «Про громадські об'єднання», відповідно до яких ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян.

3. У законопроекті спостерігається монополізація організацією самоврядування лікарів (ОСВЛ) представницької та інших функцій (наприклад, «право ОСВЛ представляти лікарів України у діяльності міжнародних лікарських та інших організацій» (п. 6 ч. 1 ст. 4)). Припис ч. 3 ст. 10 законопроекту, згідно з яким «рішення вищого органу ОСВЛ ... є обов'язковими для державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб», є невинуватим, оскільки у ньому рішенням громадського об'єднання надається статус нормативно-правових актів органів державної влади України. Громадське об'єднання в силу своєї природи не є суб'єктом, який може ухвалювати акти, обов'язкові для органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, які не входять до цього об'єднання.

4. У пояснювальній записці до законопроекту зазначається, що метою його прийняття є, зокрема, «наділення органів лікарського самоврядування відповідними повноваженнями в сфері регулювання лікарської діяльності і контролю їх професійної відповідальності» (п. 2). Однак зазначені повноваження не є властивими органам професійного самоврядування. У цьому контексті викликає заперечення значна кількість положень законопроекту, якими визначаються, зокрема, завдання лікарського самоврядування та повноваження організації лікарського самоврядування (наприклад: «надання, зупинення та припинення права на здійснення лікарської практики» (п. 2 ч. 1 ст. 6); «сертифікація навчальних заходів безперервного професійного розвитку» (п. 4 ч. 1 ст. 6); «визначення потреби у лікарських кадрах, формування держзамовлення на додипломну освіту» (п. 6 ч. 1 ст. 6); «захист лікаря від втручання у здійснення лікарської практики і лікарської честі» (п. 9 ч. 1 ст. 6); «участь у розробці та впровадженні медичних стандартів і протоколів та нагляді за їх дотриманням» (п. 10 ч. 1 ст. 6); «організація страхування професійної відповідальності лікарів» (п. 11 ч. 1 ст. 6); «затвердження Етичного кодексу лікаря України, Правил належної лікарської практики та здійснення контроль за їх дотриманням» (п. 2 ч. 1 ст. 9); «надання, призупинення та припинення права на здійснення лікарської практики» (п. 4 ч. 1 ст. 9); «делегування експертів для роботи в комісіях зі службового розслідування стосовно лікарів» (п. 7 ч. 1 ст. 9); «розгляд за поданням ... освітніх інституцій кандидатів на посади головних спеціалістів центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я» (п. 8 ч. 1 ст. 9); «визначення необхідності підготовки лікарів, умов їхньої спеціалізації та безперервного професійного розвитку» (п. 9 ч. 1 ст. 9); «узгодження освітніх програм академічних установ» (п. 10 ч. 1 ст. 9); «допуск осіб, які пройшли медичну підготовку в навчальних закладах іноземних держав, до лікарської практики на території України» (п. 13 ч. 1 ст. 9); «делегування своїх представників до складу колегії та інших дорадчих органів центрального органу виконавчої влади, що забезпечує

формування та реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, його регіональних органів, Національної академії медичних наук України, структурних підрозділів з питань охорони здоров'я центральних органів виконавчої влади і відомств, у підпорядкуванні яких знаходяться заклади охорони здоров'я, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань охорони здоров'я» (п. 15 ч.1 ст. 9); «входження до складу акредитаційних комісій і комітетів з конкурсних торгів центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, його регіональних органів, структурних підрозділів з питань охорони здоров'я центральних органів виконавчої влади і відомств, у підпорядкуванні яких знаходяться заклади охорони здоров'я, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань охорони здоров'я» (п. 16 ч. 1 ст. 9); «участь у погодженні тарифів, проведенні конкурсних торгів та укладенні договорів між органами місцевого самоврядування і закладами охорони здоров'я» (п. 17 ч. 1 ст. 9); «входження до складу конкурсних комісій з питань заміщення керівних посад у системі охорони здоров'я» (п. 18 ч. 1 ст. 9); «застосування заходів стягнення при вирішенні питань щодо професійної відповідальності лікаря» (п. 22 ч. 1 ст. 9). Принагідно зазначимо, що вирішення більшості питань такого роду виходить за межі компетенції лікарського самоврядування.

5. Розділ VI законопроекту «Медичний арбітраж. Медіація» передбачає порядок врегулювання спорів та конфліктів шляхом медичного арбітражу та медіації. Головне управління, звертає увагу, що під час розгляду цього законопроекту слід врахувати, що 03.10.2017 року прийнятий Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів». У згаданому Законі запроваджено інститут врегулювання спору за участю судді. Він полягає в тому, що до початку розгляду справи по суті за взаємною згодою сторін спір може бути врегульовано за допомогою судді, в провадженні якого перебуває справа. Тобто запроваджується процедура примирення як досудове врегулювання спору.

Принагідно також відзначити, що на розгляді Верховної Ради України знаходиться проект Закону України «Про медіацію» (реєстр. № 3665 від 17.12.2015 р., прийнято у першому читанні), яким пропонується запровадити інститут медіації та поширити практику мирного вирішення спорів позасудовими методами та забезпечити збалансовані взаємовідносини між інститутом медіації та судовою системою.

Крім того, іншим видом альтернативних способів вирішення спорів для захисту прав, в тому числі у медичних правовідносинах, відповідно до Закону України «Про третейський суд» виступають постійно діючі третейські суди та третейський суд, утворений для вирішення конкретного спору (суд ad hoc). Варто також зазначити, що в Україні створено постійно діючий третейський суд при Всеукраїнській громадській організації

«Фундація медичного права та біоетики України», який може розглядати будь-який спір між сторонами (фізичними та юридичними особами), який виникає з правовідносин у сфері охорони здоров'я договірною і позадоговірною характеру.

З огляду на викладене, оскільки наразі існують різні судові та позасудові способи вирішення медичних спорів, Головне управління вважає досить дискусійною запропоновану у законопроекті пропозицію щодо позасудового розв'язання протиріч та спорів в галузі надання медичних послуг та створення Національного і регіонального бюро медичного арбітражу для вирішення спорів.

6. Згідно із законопроектом «до складу Головної Лікарської Ради, Вищої комісії з лікарської етики, Вищої комісії з належної лікарської практики, Національного бюро медичного арбітражу, Вищої контрольної комісії не можуть бути обрані особи, які перебувають на державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування, а також особи, засуджені за вчинення злочинів, судимість за які не знята і не погашена у встановленому законом порядку» (ч. 1 ст. 55 проекту). Щодо цього слід звернути увагу на те, що обмеження для державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування вже визначені на законодавчому рівні.

7. Законопроект має недоліки техніко-юридичного характеру, зокрема, «перевантажений» невластивими нормам закону формулюваннями (наприклад: «держава створює належні умови для діяльності ОСВЛ і забезпечує дотримання гарантій лікарської практики» (ч. 2 ст. 8), «регіональний оргкомітет за допомогою відповідних органів у сфері охорони здоров'я повідомляє лікарів» (п. 7 розд. IX)), а також містить терміни і формулювання, яким бракує однозначності сприйняття (наприклад: «наукові або освітні інституції» (п. 8 ч. 1 ст. 9), «неакадемічні освітні інституції» (п. 10 ч. 1 ст. 9), «конкурсні торги» (п. 17 ч. 1 ст. 9), «керівні посади у системі охорони здоров'я» (п. 18 ч. 1 ст. 9), «професійний проступок» (ч. 2 ст. 31 проекту), «силові міністерства» (п. 4 розд. IX)), а також повтори (наприклад, положення п. 4 ч. 1 ст. 9 повторює зміст п. 2 ч. 1 ст. 6).

У законопроекті застосована термінологія, що не відповідає чинному законодавству, наприклад термін «додипломна освіта» (п. 6 ч. 1 ст. 6). Відповідно до ч. 1 ст. 10 Закону України «Про освіту» до складників системи освіти відносяться: дошкільна освіта; повна загальна середня освіта; позашкільна освіта; спеціалізована освіта; професійна (професійно-технічна) освіта; фахова передвища освіта; вища освіта; освіта дорослих, у тому числі післядипломна освіта.

8. Зауваження викликає зміст окремих положень розділу IX «Перехідні положення». Некоректними з юридичної точки зору є сформульовані в пунктах 4-7, 15 цього розділу доручення Верховної Ради України, які даються центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, структурним підрозділам з питань охорони здоров'я Автономної Республіки Крим,

обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, «силовим міністерствам, відомствам та службам України» «складати списки лікарів та повідомляти лікарів про проведення зборів у відповідному окрузі та виборчих конференцій» (п. 4), «забезпечувати розміщення оголошення про проведення кожних зборів в окрузі» (п. 7), «повідомляти делегатів Установчого з'їзду лікарів України поштою (електронною поштою), кур'єром або факсом, забезпечувати публікацію оголошення про проведення Установчого з'їзду лікарів України» (п. 15).

З приводу цих пропозицій слід звернути увагу, зокрема, на те, що Конституція України, виходячи з принципу розподілу державної влади (ст. 6), не наділяє Верховну Раду України повноваженнями щодо безпосереднього надання такого роду доручень державним органам, а тим більш органам місцевого самоврядування та їх структурним підрозділам.

За вказаних вище підстав некоректно виглядає пропозиція, адресована центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, органам місцевого самоврядування та їх структурним підрозділам з питань охорони здоров'я – «вирішити питання про надання (передачу) органам ОСВЛ приміщень для забезпечення їх діяльності» (п. 21 розд. X).

Звертаємо також увагу на те, що відповідно до ч. 5 ст. 36 Конституції України «усі об'єднання громадян рівні перед законом», що на думку Головного управління, виключає надання переваг будь-яким громадським об'єднанням, у тому числі органам лікарського самоврядування.

Узагальнюючий висновок: за результатами розгляду у першому читанні законопроект доцільно відхилити.

**Заступник керівника
Головного управління**



А.М. Ришелюк

Вик.: К.О. Вербицький, О.В. Куціпак