



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

№ 16/3-650/8250-2 (222916)

"25" 10 2018 р.

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про основи професійного самоврядування у сфері охорони здоров'я»

(реєстр. № 8250-2 від 24.04.2018 р.)

У законопроекті, який поданий як альтернативний до законопроектів реєстр. № 8250 від 06.04.2018 р. «Про лікарське самоврядування» та реєстр. № 8250-1 від 24.04.2018 р. «Про професійне самоврядування медичних професій в Україні», визначаються «правові, організаційні, економічні та соціальні засади створення і функціонування професійного самоврядування як одного з елементів регулювання суспільних відносин у сфері охорони здоров'я».

Концепція законопроекту в цілому є ідентичною концепціям зазначених вище альтернативних законопроектів, у зв'язку з чим Головне управління змушене повторити деякі із своїх попередніх зауважень та висловити нові.

Зауваження загального характеру.

1. Текст законопроекту перевантажений термінами і формулюваннями, які характеризуються юридичною невизначеністю (наприклад: «громадські об'єднання з всеукраїнським статусом за відповідною галузевою ознакою у сфері охорони здоров'я» (ч. 16 ст. 10); «відповідна професія» (п. 2 ч. 1 ст. 11); «інформаційна підтримка суб'єктів професійної діяльності» (п. 10 ч. 1 ст. 11); «керівні посади у системі органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я» (п. 17 ч. 1 ст. 11); «міжнародні професійні відносини» (п. 15 ч. 1 ст. 11); «умови допуску до професійної діяльності у сфері охорони здоров'я» (ч. 5 ст. 12); «правила професійної практики» (ч. 2 ст. 19)).

2. Неприйнятною є пропозиція щодо наділення окремих органів державної влади України та органів місцевого самоврядування невластивими їм повноваженнями, наприклад:

- «персональний склад та Положення про регіональні організаційні комітети, затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державну політику у сфері охорони здоров'я» (ч. 4 ст. 10);

- «повідомлення про проведення регіональної конференції розміщується ... на офіційному сайті обласних, Київської та

Севастопольської міських державних адміністрацій, а також в друкованих засобах масової інформації органів місцевого самоврядування» (ч. 7 ст. 10);

- «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я ... публікує оголошення про проведення установчої Конференції ... та розміщують його на своїх офіційних веб-сайтах» (ч. 16 ст. 10).

Слід також зазначити, що цитовані вище приписи тимчасового характеру, які пов'язані з процедурою організації підготовки проведення установчої конференції та регіональної конференції (ч.ч. 6, 7 ст. 10; ч. 16 ст. 10), згідно з усталеними вимогами законодавчої техніки повинні розміщуватися в прикінцевих та перехідних положеннях закону.

3. Згідно із законопроектом «для організації проведення установчої Конференції створюється Координаційна рада з питань запровадження професійного самоврядування при центральному органі виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державну політику у сфері охорони здоров'я» (абз. 1 ч. 3 ст. 10 проекту). Це не узгоджується з положеннями ст. 14 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», згідно з якими питання щодо утворення та ліквідації дорадчих, консультативних та інших допоміжних органів є правом зазначених органів державної влади, і, отже, не може перетворюватись у їх обов'язок, як це передбачається у законопроекті.

4. Окремі положення законопроекту виглядають зайвими. Це стосується, зокрема, змісту ч. 4 ст. 12 проекту, де зазначається, що «допуск до професійної діяльності не може бути обмежений на підставі статі, раси, кольору шкіри, релігії, політичних чи особистих переконань, етнічного чи соціального походження, чи інших обставин». Питання щодо заборони обмеження прав громадян достатньо внормовані Конституцією України і Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». Зокрема, відповідно до ст. 24 Конституції України не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Згідно із ч. 2 ст. 6 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» пряма і непряма дискримінація, утиск та інші форми дискримінації з боку державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, юридичних осіб публічного та приватного права, а також фізичних осіб забороняються. Тому відповідне питання додаткового регулювання законом, проект якого розглядається, не потребує.

5. Деякі положення проекту не мають змістовного юридичного навантаження (наприклад: «отримання допуску до професійної діяльності є забезпечення об'єктивності та прозорості процедури загального допуску до здійснення медичної, фармацевтичної діяльності за галузевою ознакою у сфері охорони здоров'я, а також гарантування належності та якості такої діяльності» (ч. 7 ст. 12 проекту)).

6. Викликає заперечення спроба наділити органи професійного самоврядування у сфері охорони здоров'я низкою невластивих їм як громадським організаціям правам. Наприклад, відповідно до положень проекту, «Професійна палата: затверджує етичний кодекс відповідної професії, правила та стандарти професійної діяльності, здійснює контроль за їх дотриманням; здійснює допуск до професійної діяльності; делегує своїх представників до складу конкурсних комісій з питань заміщення керівних посад у системі органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, а також на заміщення посад керівників державних і комунальних закладів охорони здоров'я; притягає суб'єктів професійної діяльності до дисциплінарної відповідальності» (пункти 2, 5, 17, 19 ч. 1 ст. 11); «умови допуску до професійної діяльності у сфері охорони здоров'я визначаються Положенням про допуск до професійної діяльності, затвердженим відповідним органом професійного самоврядування» (ч. 5 ст. 12 проекту).

Не узгоджується з природою громадських об'єднань, які створюються з метою здійснення захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання»), також сформульовані у статтях 32, 33 проекту пропозиції щодо можливості делегування окремих повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, органам професійного самоврядування (зокрема: «проведення перевірок провадження певного виду професійної діяльності, дотримання вимог законодавства у сфері охорони здоров'я», «ліцензування, сертифікації (акредитації, атестації) у сфері охорони здоров'я» (абзаци 3, 4 ч. 1 ст. 33).

Зауваження до окремих статей проекту.

1. Аналіз змісту законопроекту (наприклад: ч. 2 ст. 20; зміни до ч. 1 ст. 74 Основ законодавства України про охорону здоров'я (абз. 5 підп. 2 п. 3 розд. V «Прикінцеві та перехідні положення»)) дозволяє констатувати, що ним передбачається встановити обов'язкове членство усіх медичних, фармацевтичних працівників в органах професійного самоврядування. Однак такий підхід суперечить Конституції України та Закону України «Про громадські об'єднання», відповідно до яких ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян (ч. 4 ст. 36 Конституції України та ч. 1 ст. 5 вказаного Закону).

2. У законопроекті пропонується врегулювати питання щодо дисциплінарної відповідальності медичних, фармацевтичних працівників. Зокрема, в розділі III проекту визначаються загальні умови дисциплінарної відповідальності, підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності, види дисциплінарних стягнень, строки їх застосування, процедура відкриття дисциплінарної справи, прийняття рішення по дисциплінарній справі, порядок його оскарження. Однак питання щодо дисциплінарної відповідальності працівників достатньо повно вкриті

чинним законодавством про працю, у зв'язку з чим виникає сумнів у доцільності їх вирішення у цьому законопроекті.

Слід також звернути увагу на те, що дисциплінарна відповідальність є різновидом юридичної відповідальності. Юридична ж відповідальність може наставати лише за умов, коли закон чітко, однозначно і зрозуміло визначає перелік підстав для притягнення до такої відповідальності, тобто визначає нормативну підставу застосування юридичної відповідальності. Натомість окремі сформульовані в ст. 23 проекту підстави для притягнення лікаря до дисциплінарної відповідальності характеризуються відсутністю належної юридичної визначеності, що може призвести до суб'єктивізму при вирішенні відповідного питання. Це зауваження стосується, насамперед, п. 4 ч. 2 ст. 23 проекту, згідно з яким «невиконання рішень органів професійного самоврядування» є дисциплінарним проступком. При цьому очевидним є те, що рішення органів професійного самоврядування не завжди можуть бути пов'язані з професійною діяльністю медичного, фармацевтичного працівника.

3. Навряд чи можна визнати вдалою пропозицію покласти на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, обов'язок «забезпечувати доступ органам професійного самоврядування до електронної системи охорони здоров'я» (абз. 2 ч. 2 ст. 32). Адже відповідно до п. 20 Порядку функціонування електронної системи охорони здоров'я (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 411), що визначає механізм функціонування електронної системи охорони, бази даних, які містяться у цій електронній системі, включають, зокрема: Реєстр пацієнтів; Реєстр декларацій про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу, що містить інформацію про декларації; Реєстр суб'єктів господарювання у сфері охорони здоров'я (що містить інформацію про заклади охорони здоров'я, фізичних осіб - підприємців, які мають ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики, та лабораторії); Реєстр медичних спеціалістів, що містить інформацію про осіб, які здобули освіту у сфері охорони здоров'я; Реєстр медичних працівників, що містить інформацію про осіб, які перебувають у трудових відносинах із суб'єктами господарювання у сфері охорони здоров'я або є фізичною особою - підприємцем, яка одержала ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики, та надають медичну допомогу. Вільний доступ органів професійного самоврядування до відомостей цих реєстрів, які містять у тому числі персональні дані, допускає можливість їх несанкціонованого поширення, що не узгоджується з вимогами законодавства щодо захисту персональних даних.

Конституційний Суд України, в абзаці п'ятому підпункту 3.3. пункту 3 мотивувальної частини рішення від 20 січня 2012 року № 20рп/2012, даючи офіційне тлумачення частин першої, другої статті 32 Конституції України, зазначив, що інформація про особисте та сімейне життя особи (персональні дані про неї) - це будь-які відомості чи сукупність відомостей про фізичну

особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована, а саме: національність, освіта, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, матеріальний стан, адреса, дата і місце народження, місце проживання та перебування тощо, дані про особисті майнові та немайнові відносини цієї особи з іншими особами, зокрема членами сім'ї, а також відомості про події та явища, що відбувалися або відбуваються у побутовому, інтимному, товариському, професійному, діловому та інших сферах життя особи, за винятком даних стосовно виконання повноважень особою, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування. Така інформація про фізичну особу та членів її сім'ї є конфіденційною і може бути поширена тільки за їх згодою, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

4. У пункті 3 частини 3 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проекту пропонується доповнити в частині першій статті 7 Закону України «Про страхування» перелік видів обов'язкового страхування страхуванням цивільно-правової відповідальності представників медичних професій. Вважаємо, що положення проекту про новий вид страхування потребують відповідних уточнень. Адже, певні види медичних професій вже підлягають обов'язковому страхуванню. Зокрема, згідно з пунктом 2 частини першої статті 7 Закону України «Про страхування» обов'язковому страхуванню підлягає особисте страхування медичних і фармацевтичних працівників (крім тих, які працюють в установах і організаціях, що фінансуються з Державного бюджету України) на випадок інфікування вірусом імунодефіциту людини при виконанні ними службових обов'язків. На нашу думку, обов'язковому страхуванню повинна підлягати діяльність представників тих медичних професій, яка пов'язана з ризиком лікування пацієнтів, а саме хірургів, акушерів-гінекологів, анестезіологів, реаніматологів, стоматологів та інших. У зв'язку з цим, питання обов'язкового страхування професійної цивільно-правової відповідальності представників медичних професій слід вирішувати шляхом виконання пункту 27 статті 7 Закону України «Про страхування», згідно з яким обов'язковому страхуванню підлягає страхування професійної відповідальності осіб, діяльність яких може заподіяти шкоду третім особам, за переліком, встановленим Кабінетом Міністрів України.

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

Заступник керівника
Головного управління



А.М. Ришелюк

Вик.: К.О. Вербицький,
Е.В. Вальковський