



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

№ 16/3-649/8250-1(222889)

"25" 10 2018 р.

В И С Н О В О К

на проект Закону України «Про професійне
самоврядування медичних професій в Україні»
(реєстр. № 8250-1 від 24.04.2018 р.)

Головне науково-експертне управління розглянуло поданий законопроект, який є альтернативним до законопроекту «Про лікарське самоврядування» № 8250 від 06.04.2018 р.

Загалом законопроект містить суттєві відмінності від основного законопроекту. Зокрема, у ньому пропонується врегулювати питання самоврядування не лікарів, як у законопроекті № 8250, а «професійне самоврядування медичних професій», що визначається як «особливий вид професійного самоврядування, яке гарантується та забезпечується державою, і надає кожному представнику медичних професій право управляти діяльністю професії, самостійно виконувати завдання та здійснювати повноваження у межах і порядку, встановлених цим Законом» (ч. 1 ст. 2).

Водночас в обох альтернативних проєктів є спільні риси. Зокрема, законопроект № 8250-1, так само як законопроект № 8250, наділяє органи професійного самоврядування широкими повноваженнями, які виходять за межі професійного самоврядування. Передбачається, наприклад, встановити, що Палата медичної професії України, яка є єдиним органом професійного самоврядування визначеної медичної професії в Україні, «здійснює допуск до професійної діяльності» (п. 1 ч. 1 ст. 15); «розробляє і визначає стандарти та нормативи, які є обов'язковими для всіх суб'єктів професійної діяльності» (п. 3 ч. 1 ст. 15); «розробляє та затверджує «Положення про кваліфікаційні характеристики представника медичної професії», «Положення про безперервну освіту», «Положення про допуск до професійної діяльності», Кодекс професійної етики представника медичної професії» (п. 4 ч. 1 ст. 15); «делегує своїх представників до складу Колегії та інших дорадчих органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України ... інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань охорони здоров'я» (п. 17 ч. 1 ст. 15); «притягає представників медичної професії до дисциплінарної відповідальності» (п. 23 ч. 1 ст. 15) тощо.

На думку Головного управління, законопроект має низку недоліків, які полягають у наступному.

1. У законопроекті зустрічаються положення, які не узгоджуються з Конституцією і чинними законами України. Так, наприклад, положення ч. 1 ст. 2 проекту щодо «забезпечення державою самоврядування медичних професій» вступає у суперечність з ч. 5 ст. 36 Конституції України, згідно з якою «усі об'єднання громадян рівні перед законом», що, на нашу думку, виключає надання переваг будь-яким громадським об'єднанням, у тому числі «професійному самоврядуванню медичних професій», зокрема, і шляхом «забезпечення» їх діяльності державою.

Зазначене вище зауваження стосується змісту ч. 4 ст. 26 законопроекту, де зазначається, що «Палаті та (або) її регіональним відділенням можуть бути виділені з державного чи місцевих бюджетів кошти для покриття витрат на діяльність, визначену цим Законом», що виглядає як спроба поставити ці організації професійного самоврядування у нерівні умови по відношенню до інших громадських об'єднань.

2. У законопроекті зустрічаються випадки використання загальних оціночних характеристик суб'єктивного характеру. Це стосується, зокрема, припису, згідно з яким «професійна медична діяльність може бути зупинена на підставі...об'єктивних обставин, що тимчасово унеможливають здійснення професійної діяльності, перелік яких затверджується відповідним органом професійного самоврядування» (п. 4 ч. 1 ст. 9). Запропонована норма в процесі її реалізації допускає можливість перенесення основного нормативно-правового навантаження із законодавчого рівня на підзаконний, тим самим нівелюючи конституційно-правову природу закону як акту вищої юридичної сили. Між тим, регламентація законом можливості встановлення винятків із його положень на підзаконному рівні може допускатись в окремих чітко визначених випадках, обумовлених специфікою відповідних відносин, і не повинна мати характер загального правила. Натомість, у законопроекті встановлюється саме загальне правило, за змістом якого теоретично допускається необмежена можливість органів професійного самоврядування на власний розсуд визначити «об'єктивні обставини» для зупинення професійної діяльності медичних працівників, що, окрім іншого, може нести у собі ризики вчинення корупційних правопорушень (наприклад, у формі вимагання різного роду «безповоротної фінансової допомоги» (п. 2 ч. 2 ст. 26 проекту).

3. Зауваження викликають визначені у ст. 13 законопроекту «завдання професійного самоврядування медичних професій».

3.1. Виглядає незрозумілим, за якими ознаками можна визначити «дотримання організаційної незалежності медичних професій» (п. 1 ч. 1 ст. 13).

3.2. Частина завдань «професійного самоврядування медичних професій», на думку Головного управління, не відповідають суті поняття «завдання» і за змістом вказують на основні напрями чи методи здійснення

відповідної діяльності. Наприклад: «ведення реєстру представників медичної професії», «забезпечення дотримання та виконання рішень органів професійного самоврядування» (п.п. 2, 8 ч. 1 ст. 13 проекту).

3.3. Окремі із запропонованих завдань «професійного самоврядування медичних професій» сформульовані з юридичної точки зору недостатньо коректно. Йдеться, зокрема, про «участь у формуванні кадрової політики у сфері охорони здоров'я та визначенні потреби у лікарських кадрах, формуванні держзамовлення на додипломну освіту, участь в управлінні якістю додипломної освіти» (п. 6 ч. 1 ст. 13), що виглядає як претензія на втручання у діяльність відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

4. Потребує доопрацювання низка приписів, сформульованих у ст. 15 «Функції Палати», які виглядають юридично недосконалими, наприклад: «Палата медичної професії України: ... розробляє та затверджує форму, цілі та зміст стандартів, клінічних протоколів та рекомендацій у професійній галузі» (п. 11 ч. 1 ст. 15); «здійснює допуск осіб, які пройшли професійну підготовку в навчальних закладах іноземних держав, до професійної діяльності на території України відповідно до вимог чинного законодавства» (п. 15 ч. 1 ст. 15); «делегує своїх представників до складу колегії та інших дорадчих органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я» (п. 17 ч. 1 ст. 15).

5. В абзаці першому статті 27 проекту пропонуємо уточнити, що умови та порядок страхування професійної цивільно-правової відповідальності представників медичних професій визначаються Законом України «Про страхування». Не можна погодитись з пропозицією абзацу другого цієї статті щодо надання Палаті представників медичної професії права визначати мінімальні вимоги, якими мають відповідати страхові компанії, що здійснюють страхування цивільно-правової відповідальності представників медичної професії, та мінімальний розмір страхової премії. Вважаємо, що регулювання мінімальних вимог до страхових компаній, які будуть здійснювати запропонований вид страхування, та визначення мінімального розміру страхової премії повинна (як це й передбачено чинним законодавством) здійснювати національна комісія, яка здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

6. У розділі V «Дисциплінарна відповідальність представників медичних професій» визначаються загальні умови дисциплінарної відповідальності медичних працівників, види дисциплінарних стягнень, стоки їх застосування. Однак, питання щодо дисциплінарної відповідальності працівників достатньо повно врегульовані чинним законодавством про працю, у зв'язку з чим виникає сумнів у доцільності їх вирішення у цьому законопроекті.

Звертаємо також увагу на те, що дисциплінарна відповідальність є різновидом юридичної відповідальності. Юридична 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 у ст. 30 проекту підстави для притягнення «представника медичної професії» до дисциплінарної відповідальності характеризуються відсутністю належної юридичної визначеності. Наприклад, такою підставою пропонується визнати невиконання рішень органів професійного самоврядування (п. 4 ч. 2 ст. 30 проекту). Однак рішення органів професійного самоврядування не завжди можуть бути пов'язані з професійною діяльністю медичного працівника, а тому, на думку Головного управління, їх невиконання не може бути підставою для застосування дисциплінарного стягнення.

7. Суттєві зауваження викликає понятійно-термінологічний апарат законопроекту. Зокрема, значна кількість використаних у ньому термінів і формулювань характеризується юридичною невизначеністю, що ускладнює розуміння змісту і може призвести до неправильного застосування передбачених у ньому приписів, наприклад: «професії, діяльність представників яких безпосередньо пов'язана з охороною здоров'я в усіх формах» (ст. 1); «управління діяльністю професії» (ч. 1 ст. 2), «регулювання медичних професій здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я» (ч. 1 ст. 4), «представники медичних професій в Україні» (ч. 2 ст. 4, ч. 2 ст. 6), «професії, які мають право здійснювати професійне самоврядування» (ч. 2 ст. 5), «спеціальні закони про регулювання окремих медичних професій» (ч. 3 ст. 5), «особливості здійснення професійного самоврядування медичних професій, які мають право здійснювати професійне самоврядування» (ч. 3 ст. 5), «окремі види діяльності в межах професії» (ч. 5 ст. 6); «об'єктивні обставини, що тимчасово унеможливають здійснення професійної діяльності» (п. 4 ч. 1 ст. 9).

8. Положення законопроекту викладені з порушенням системності. Наприклад, ч. 5 ст. 25, в якій зазначається, що «на прохання представника медичної професії, голова регіонального відділення Палати може призначати представника відділення Палати для участі у перевірці господарської діяльності представника медичної професії. Органи та посадові особи, що здійснюють таку перевірку не мають права відмовити представнику відділення Палати брати участь у перевірці» (ч. 5 ст. 25), не відноситься до предмету регулювання цієї статті, яка називається «Органи регіонального відділення палат представників медичної професії України», і містить положення відповідного змісту.

9. Зауваження викликає зміст окремих положень розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення».

Зокрема, положення пункту 24 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» («протокол проведення установчої Конференції представників медичної професії є підставою для прийняття Кабінетом Міністрів України

розпорядження про створення Палати представників медичної професії України») не узгоджується з вимогами ст. 40 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», згідно з якими до повноважень Кабінету Міністрів України у відносинах з громадськими об'єднаннями відноситься забезпечення (безпосередньо або через органи виконавчої влади) реалізації передбачених законом прав громадських об'єднань, розгляд пропозицій громадських об'єднань з питань, що належать до його компетенції, тоді як у законопроекті на Кабінет Міністрів України фактично покладається обов'язок створити зазначене громадське об'єднання.

У пп. 2 пункту 30 розділу VI «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. На нашу думку, запровадження нового виду страхування потребує відповідного уточнення. Адже, певні види медичних професій вже підлягають обов'язковому страхуванню. Зокрема, згідно пункту 2 частини першої статті 7 Закону України «Про страхування» обов'язковим є 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 реалізацію 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.

10. Некоректними з юридичної точки зору є також низка доручень центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я (наприклад: «протягом 21 календарного дня з дня офіційного опублікування цього Закону створити координаційні ради з питань запровадження професійного самоврядування» (п. 2 розд. VI), «створити належні організаційні умови для проведення установчих конференцій представників медичної професії України, та сприяти палатам у забезпеченні приміщеннями для здійснення їх діяльності у регіонах» (п. 5 розд. VI), «публікувати оголошення про проведення установчої Конференції представників медичної професії України у газеті «Ваше здоров'я» та розмішувати на своїх офіційних веб-сайтах» (п. 17 розд. VI)), а також іншим державним органам.

З приводу цих пропозицій слід звернути увагу 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, органам місцевого самоврядування та їх структурним підрозділам.

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