



# ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань охорони здоров'я

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-95-16, тел./факс: 255-95-33

№ 04-25/03-220 (41497)

" 1 " березня 2019 р.

## ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет Верховної Ради України з питань охорони здоров'я розглянув на своєму засіданні (*протокол № 105 від 26 лютого 2019 р.*) проект Закону про лікарське самоврядування (реєстр. № 8250 від 06 квітня 2018 року), поданий народними депутатами України Богомолець О.В., Мусієм О.С., Шипком А.Ф. Мушаком О.П., Мельничуком С.П., Бахтеєвою Т.Д., Шурмою І.М., Савчуком Ю.П., Рибчинським Є.Ю., Констанкевич І.М., Біловолом О.М., Дубілем В.О. та альтернативні щодо нього проекти законів України, а саме:

проект Закону про професійне самоврядування медичних професій в Україні (реєстр. № 8250-1 від 24 квітня 2018 року), поданий народними депутатами України Юринець О.В., Черненком О.М., Васюником І.В.;

проект Закону про основи професійного самоврядування у сфері охорони здоров'я (реєстр. № 8250-2 від 24 квітня 2018 року), поданий народними депутатами України Сисоєнко І.В., Корчинською О.А., Кириченком О.М., Кремінем Т.Д., Березенком С.І., Юринець О.В., Яринічем К.В., Васюником І.В., Шипком А.Ф.

Основною метою розглянутих законопроектів є створення правового підґрунтя для впровадження нової інституції - самоврядування професіоналів у сфері охорони здоров'я, для чого авторами законодавчих ініціатив обрано схожі концептуальні підходи. Зокрема, цими законопроектами передбачено:

1. Утворити органи професійного самоврядування у сфері охорони здоров'я (*що за своїм юридичним статусом є самоврядними організаціями та юридичними особами публічного права*), визначити систему таких органів, їх повноваження, строки та порядок формування.

2. Вхідження (об'єднання) осіб, на яких буде поширюватися дія відповідного законопроекту до відповідного органу професійного самоврядування.

3. Встановлення професійного збору (членського внеску) з осіб, які ввійдуть до складу органу професійного самоврядування у якості обов'язкового платежу з метою забезпечення діяльності цих органів.

4. Наділити органи професійного самоврядування повноваженнями щодо:

допуску до професійної діяльності в сфері охорони здоров'я (надання права на здійснення лікарської практики);

затвердження власних нормативних актів, обов'язкових для осіб, що здійснюють діяльність у цій сфері (*етичний кодекс лікаря, правила та стандарти професійної діяльності (належної практики) медиків тощо*), а також здійснення контролю за їх виконанням;

участі у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я (*участь у розробці програми медичних гарантій, галузевих стандартів, погодженні тарифів, навчальних програм; делегування своїх представників до комісій (у т.ч. кадрових), комітетів, колегіальних, дорадчих чи інших допоміжних органів, що утворюються при органах державної влади та місцевого самоврядування*);

притягнення професіоналів у сфері охорони здоров'я до дисциплінарної (професійної) відповідальності (*законопроектами визначаються підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності, види стягнень, що будуть застосовуватися (попередження, призупинення чи позбавлення права займатися певним видом професійної діяльності), стадії та строки дисциплінарного провадження, порядок розгляду дисциплінарних (професійних) справ та оскарження рішень по таким справам*).

5. Створення та ведення органами професійного самоврядування реєстрів професіоналів у сфері охорони здоров'я.

6. Забезпечення органами професійного самоврядування умов для безперервного професійного розвитку лікарів, ведення його обліку і контролю.

Комітет Верховної Ради України з питань охорони здоров'я в цілому підтримує запровадження професійного самоврядування в сфері охорони здоров'я як дієвого механізму дерегуляції та децентралізації державного управління у цій царині, що надасть змогу створити належні умови для професійної діяльності медиків, захистити їх права та права пацієнтів, наслідком чого має стати посилення ефективності національної системи охорони здоров'я та гармонізація пов'язаних з нею суспільних відносин.

Водночас слід зазначити наступне.

Незважаючи на спільні концептуальні підходи розглянутих законопроектів, вони мають суттєві відмінності у способах реалізації самоврядування професіоналів у сфері охорони здоров'я, зокрема:

1) різним є коло суб'єктів, на яких буде поширюватися дія вказаних законопроектів. Так, законопроект № 8250 пропонує врегулювати питання самоврядування лише лікарів.

Відповідно до альтернативного законопроекту № 8250-1 професійне самоврядування здійснюватиметься представниками медичних професій, які визначаються ним наступним чином: «1) лікарі загальної практики; 2) сімейні лікарі; 3) лікарі-стоматологи; 4) фармацевти». Необхідно зазначити, що з метою належної практичної реалізації положень цього законопроекту його термінологія потребує уточнення, адже відповідно до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників Випуск 78 «Охорона здоров'я», затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України від 29.03.2002 № 117 розділ «Професіонали» поділяється за напрямками підготовки спеціалістів: професіонали в галузі лікувальної справи (в тому числі педіатричного профілю), стоматології, фармації, медико-профілактичної справи та інші професіонали в галузі медицини. До цього розділу належать професії, що вимагають від працівника кваліфікації за дипломом про повну вищу освіту, яка відповідає рівню спеціаліста або магістра. Окрім того, відповідно до цього нормативно-правового акта та до Номенклатури лікарських спеціальностей, затвердженої наказом МОЗ України від 19.12.1997 р. № 359 (зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 14 січня 1998 р. за № 15/2455), в Україні існує єдина лікарська спеціальність, що має назву «Загальна практика - сімейна медицина». Саме термін «лікар загальної практики – сімейний лікар» застосовується в Основах законодавства України про охорону здоров'я (стаття 35<sup>1</sup>) та в інших нормативно-правових актах стосовно лікарів, які надають первинну медичну допомогу.

В іншому альтернативному законопроекті № 8250-2 суб'єктами професійної діяльності у сфері охорони здоров'я, на яких поширюватиметься професійне самоврядування, визначено осіб, які «отримали право на здійснення медичної або фармацевтичної діяльності»:

2) законопроектами пропонується різна система та кількість органів професійного самоврядування у сфері охорони здоров'я:

законопроектom № 8250 встановлюється, що інституційною основою лікарського самоврядування є єдина національна самоврядна організація лікарів – Українське Лікарське Товариство, у складі якої утворюється три палати (Національна палата лікарів-спеціалістів, Національна палата лікарів-стоматологів, Національна палата лікарів загальної практики) та інші органи (З'їзд лікарів, Головна Лікарська Рада, Фахова Лікарська Рада, Вища комісія з лікарської етики, Вища комісія з належної лікарської практики, Національне бюро медичного арбітражу, Вища контрольна комісія, військове і регіональні відділення та їх органи);

відповідно до альтернативного законопроекту № 8250-1 утворюються чотири Палати медичних професій - окремі органи професійного самоврядування для кожної окремої медичної професії, визначеної цим законопроектом (лікарі загальної практики; сімейні лікарі; лікарі-стоматологи; фармацевти). У кожній палаті утворюються центральні органи (Конференція



*представників медичної професії; Рада Палати; Голова Ради Палати; Ревізійна комісія Палати; Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія) та регіональні відділення;*

другим альтернативним законопроектом № 8250-2 передбачається, що «професійні палати створюються за галузевою ознакою у сфері охорони здоров'я», при цьому визначення поняття «галузева ознака у сфері охорони здоров'я» не наводиться, що не дає можливості зрозуміти, чи буде створено лише дві палати (для медиків та фармацевтів), чи окрема палата для кожної лікарської та провізорської спеціальності. Цим законопроектом також передбачено центральні органи професійної палати (*конференція суб'єктів професійної діяльності; рада професійної палати; ревізійна комісія професійної палати; вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія*) та регіональні відділення;

3) окрім вищезазначених відмінностей, законопроектом № 8250 пропонується запровадити медичний арбітраж та медіацію для досудового та/або позасудового розв'язання спірних питань, пов'язаних з професійною діяльністю лікарів, що залишилося поза увагою альтернативних законопроектів, а також більш детально, визначено поняття «лікарська практика» та розмежовано її види (*незалежна лікарська практика, приватна лікарська практика, робота в закладах охорони здоров'я*).

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України (ГНЕУ) у своїх висновках до законопроектів №№ 8250, 8250-1, 8250-2 вважає, що за результатами розгляду у першому читанні законопроекти доцільно відхилити, висловивши при цьому ряд зауважень (*висновки ГНЕУ додаються*). Так, на думку ГНЕУ:

обов'язкове членство усіх медичних, фармацевтичних працівників в органах професійного самоврядування суперечить Конституції України та Закону України «Про громадські об'єднання», відповідно до яких ніхто не може бути примушений до вступу у будь-яке об'єднання громадян, а усі об'єднання громадян рівні перед законом (*ч. 4, ч. 5 ст. 36 Конституції України та ч. 1 ст 1 5 вказаного Закону*);

питання дисциплінарної відповідальності працівників достатньо повно врегульовані чинним законодавством про працю, у зв'язку з чим виникає сумнів у доцільності їх вирішення у цих законопроектах;

викликає заперечення спроба наділити органи професійного самоврядування у сфері охорони здоров'я низкою невласливих їм, як громадським організаціям, прав та повноважень (*це ухвалення актів, обов'язкових для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб; надання дозволу (допуску) до професійної діяльності, зупинення чи скасування такого*

права; проведення перевірок, ліцензування, сертифікації, акредитації, атестації тощо).

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету, розглянувши законопроекти №№ 8250, 8250-1, 8250-2, дійшов наступних висновків (*засідання Комітету 04 липня 2018 року, протокол № 147, висновки додаються*):

законопроект № 8250 має вплив на показники бюджету (може призвести до збільшення видатків державного та місцевого бюджетів), з огляду на те, що цим законопроектом передбачено: виділення коштів державного бюджету для покриття витрат на діяльність організації самоврядування лікарів та забезпечення її діяльності органами державної влади та органами місцевого самоврядування (*передача приміщень, забезпечення проведення конференцій та виборів делегатів на регіональному та загальнонаціональному рівнях*);

законопроект № 8250-1 має вплив на показники бюджетів (може призвести до збільшення видатків державного та місцевого бюджетів), а також повинен бути приведений у відповідність до вимог Бюджетного кодексу України, з огляду на те, що цим законопроектом передбачено: виділення коштів державного бюджету для покриття витрат на діяльність Палати та (або) її регіональних відділень; формування майна палат за рахунок коштів, що надходять у вигляді дотацій чи субвенцій з державного та місцевого бюджетів; покладення на ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я обов'язку щодо організаційно-технічного забезпечення проведення установчої Конференції представників медичних професій;

законопроект № 8250-2 має опосередкований вплив на показники бюджетів (може призвести до збільшення видатків державного та місцевого бюджетів залежно від умов делегування повноважень), з огляду на те, що у законопроекті не зазначається про ресурси на виконання повноважень з державного регулювання у сфері охорони здоров'я (*збирання та аналітичне оброблення даних стосовно провадження медичної, фармацевтичної діяльності, проведення перевірок, ліцензування, сертифікації (атестації, акредитації)*), що можуть делегуватися МОЗ України органам професійного самоврядування.

Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції у своїх висновках (*рішення Комітету від 21 листопада 2018 року № 127, висновки додаються*) до законопроектів №№ 8250, 8250-1, 8250-2 зазначив, що у проектах актів не виявлено корупціогенних факторів – проекти актів відповідають вимогам антикорупційного законодавства та водночас вказав на доцільність доопрацювання законопроектів з урахуванням таких зауважень:

у законопроекті № 8250 Українське Лікарське Товариство наділяється занадто широкими дискреційними повноваженнями (*визнання права особи проводити лікарську практику, видача відповідного свідоцтва, встановлення*

єдиних кваліфікаційних вимог, здійснення контролю за їх дотриманням, зупинення здійснення лікарської практики);

у законопроекті № 8250-1 вказано, що єдиними документом який надає право представнику медичних професій здійснювати на території України професійну діяльність є свідоцтво про допуск до професійної діяльності. Однак, законопроектом не визначені умови надання такого свідоцтва, вимоги до осіб, що будуть його видавати, та відповідальність компетентного органу, що видаватиме свідоцтва;

у законопроекті № 8250-2 підстави для притягнення лікаря до дисциплінарної відповідальності характеризуються відсутністю належної юридичної визначеності (наприклад, «невиконання рішень органів професійного самоврядування»), що може призвести до вибіркового застосування цих норм, а вимоги до осіб, які зможуть стати лікарями, визначатиме Палата на власний розсуд, що є неприпустимим для громадського об'єднання.

Міністерство охорони здоров'я України підтримує законопроект № 8250-2 та не підтримує законопроекти № 8250 та № 8250-1 (лист вих. №16-03/592/10/13/2008-18/21357 від 13.08.2018 р).

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України висловило до законопроектів №№ 8250, 8250-1, 8250-2 низку зауважень та зазначило, що вони потребують узгодження з діючим законодавством України, а також надання фінансово-економічних обґрунтувань (включаючи відповідні розрахунки) (лист вих. № 3641-06/23682-01 від 01.06.2018 р.).

Антимонопольний комітет України пропонує доопрацювати законопроекти з врахуванням висловлених ним зауважень та пропозицій (листи від 29.08.2018 р. №№ 300-29/02-11082, 300-29/01-11083, 300-29/01-11083).

Враховуючи викладене, Комітет Верховної Ради України з питань охорони здоров'я ухвалив рішення рекомендувати Верховній Раді України за результатами розгляду у першому читанні

проект Закону про лікарське самоврядування (реєстр. № 8250 від 06 квітня 2018 року), поданий народними депутатами України Богомолець О.В., Мусієм О.С., Шипком А.Ф. Мушаком О.П., Мельничуком С.П., Бахтеєвою Т.Д., Шурмою І.М., Савчуком Ю.П., Рибчинським Є.Ю., Констанкевич І.М., Біловолом О.М., Дубілем В.О. **прийняти за основу**

та відхилити альтернативний до нього проект Закону про професійне самоврядування медичних професій в Україні (реєстр. № 8250-1 від 24 квітня 2018 року), поданий народними депутатами України Юринець О.В., Черненком О.М., Васюником І.В.

*До реєстр. № 8250 н.д. України Богомолець О. та інші.,  
№ 8250-1 н.д. України Юринець О.В. та інші.,  
№ 8250-2 н.д. України Сисоєнко І.В. та інші.*


та відхилити альтернативний проект Закону про основи професійного самоврядування у сфері охорони здоров'я (реєстр. № 8250-2 від 24 квітня 2018 року), поданий народними депутатами України Сисоєнко І.В., Корчинською О.А., Кириченком О.М., Кремінем Т.Д., Березенком С.І., Юринець О.В., Яринічем К.В., Васюником І.В., Шипком А.Ф.

Проекти відповідних постанов додаються.

Співдоповідачем від Комітету із зазначеного питання при розгляді його на пленарному засіданні Верховної Ради України пропонується визначити Голову Комітету Богомолець О.В.

Додатки: на \_\_\_\_ арк.

**Голова Комітету**



**О.В.Богомолець**