



КИЇВСЬКА МІСЬКА ПРОФСПІЛКА ПРАЦІВНИКІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Україна, 01033, Київ, вул. Тарасівська, 6-А
<http://www.kmppoz.org>

ЄДРПОУ 02670609

тел.:(044) 288-14-29, факс:(044) 235-10-30

e-mail: kmppoz@ukr.net

29 вересня 2022 р. №90

**Міністерство охорони здоров'я
України**

*Зауваження та пропозиції до проекту Закону
України «Про самоврядування в сфері охорони
здоров'я в Україні»*

Київська міська профспілка працівників охорони здоров'я, відповідно до повідомлення про оприлюднення для громадського обговорення проекту Закону України «Про самоврядування в сфері охорони здоров'я в Україні» (далі – Проект), надає свої пропозиції та зауваження.

Відзначаємо, що Проект переважно відтворює положення проекту Закону «Про самоврядування медичних професій в Україні» (реєстр. №2445-д від 03.07.2020), який 27 січня 2021 року вже було відхилено Верховною Радою України та знято з розгляду.

Проект пропонується прийняти, з метою створення умов для ефективного функціонування самоврядних медичних організацій, забезпечення можливості для виконання ними функцій самоврядних і саморегулювальних організацій та збалансування інтересів суспільства, бізнесу та держави. Однак, вказаний Проект має ряд суттєвих недоліків та потребує ґрунтовного доопрацювання.

Перш за все, в Україні вже де-юре та де-факто вже існує явище медичного самоврядування, що здійснюється через фахові громадські об'єднання – медичні асоціації працівників різних спеціальностей.

По-друге, статтею 3 Проекту проголошено, що професійне самоврядування медичних та фармацевтичних працівників є незалежним від органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових та службових осіб, що відразу ж спростовується нормами інших статей Проекту, оскільки вони одночасно наділяють Кабінет Міністрів України окремими повноваженнями у царині самоврядування медичних та фармацевтичних професій, а саме: встановлення порядку видачі свідоцтва на здійснення діяльності з у сфері охорони здоров'я; проведення установчих загальних зборів; скликання та розпуску Палат професійного самоврядування тощо.

Статтею 4 Проекту закріплено, що організації професійного самоврядування (Палати) є неприбутковими юридичними особами, що не відповідає положенням



частини 2 статті 91 Цивільного кодексу України. При цьому, Проєкт не відносить ці юридичні особи до юридичних осіб публічного права. Вказане, надає можливість дійти висновку, що Палати, як організації професійного самоврядування, створюються, як юридичні особи саме приватного права. В той же час, у Проєкті чітко не визначено у якій організаційно-правовій формі створюватимуться Палати, що має вирішальне значення для з'ясування їх юридичного статусу, враховуючи що чинне законодавство не містить організаційно-правової форми «Палата» взагалі.

Також у Проєкті не визначено чіткої процедури створення та затвердження установчих документів організацій професійного самоврядування (Статутів) та вимоги до них. Таким чином, не передбачена процедура об'єктивної та неупередженої регламентації діяльності організацій професійного самоврядування, їх функцій та повноважень тощо.

По-третє, частиною 3 статті 5 Проєкту встановлюється монопольне право організацій професійного самоврядування медичних та фармацевтичних професій на допуск працівників до діяльності шляхом видачі (та позбавлення) свідоцтва про право на здійснення медичної та фармацевтичної діяльності в сфері охорони здоров'я. Вказуючи на обов'язковість членства медичних та фармацевтичних працівників у організаціях професійного самоврядування – Палатах.

Обов'язкове членство медичних та фармацевтичних працівників в організаціях професійного самоврядування – це зобов'язання, що не відповідає положенням частини 4 статті 36 Конституції України. Вона імперативно встановлює, що ніхто не може бути примушений до вступу до будь-якого об'єднання громадян чи обмежений у правах за неналежність до громадських організацій.

Таким чином, пропонована новела порушує права медичних та фармацевтичних працівників гарантовані Конституцією України. Крім того, взагалі позбавляє цих працівників права на працю, у разі відмови від входження до організації професійного самоврядування, – тобто, працювати за фахом та здобутою кваліфікацією, що при отриманні кожного з рівнів вищої освіти вже була підтверджена відповідними акредитаційними та атестаційними комісіями. Також пропоновані норми прямо порушують статтю 23 Загальної декларації прав людини, що проголошує: «Кожна людина має право на працю, на вільний вибір роботи, на справедливі і сприятливі умови праці та на захист від безробіття».

Важливо врахувати, пропоновані Проєктом новели є особливо загрозливим для функціонування сфери охорони здоров'я України під час війни чи будь-яких інших надзвичайних ситуацій, що може призвести до унеможливлення надання медичної допомоги громадянам.

Також, згідно з Проєктом, медичні та фармацевтичні працівники, які входять до організації професійного самоврядування, зобов'язані сплачувати обов'язковий професійний збір, що використовується на виконання функцій органу професійного самоврядування (ст. 8 Проєкту). Потребують уточнення та внесення



до Проекту і конкретні положення щодо граничних розмірів та порядку сплати професійного збору.

Проектом передбачено і можливість залучення медичних працівників до роботи (для виконання окремих медичних послуг) не лише на підставі трудових, а й на підставі цивільно-правових договорів, а також контрактів.

Однак, відповідно до частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України, контракт є особливою формою трудового договору, в якому строк його дії, права, обов'язки і відповідальність сторін (в тому числі матеріальна), умови матеріального забезпечення і організації праці працівника, умови розірвання договору, в тому числі дострокового, можуть встановлюватися угодою сторін. Сфера застосування контракту визначається законами України.

Так, частиною дев'ятою статті 16 Основ законодавства України про охорону здоров'я можливість укладання контракту передбачена виключно щодо керівників державних та комунальних закладів охорони здоров'я, які призначаються на посаду уповноваженим виконавчим органом управління власника закладу охорони здоров'я на конкурсній основі шляхом укладання контракту.

Отже, укладання трудових договорів у формі контрактів з іншими категоріями медичних працівників законодавством не передбачено.

Виконання ж роботи фізичними особами зі здійснення медичної практики на підставі цивільно-правових договорів є таким, що прямо суперечить вимогам статті 15 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», оскільки «медична практика» є одним з видів господарської діяльності, що підлягає обов'язковому ліцензуванню. При цьому, у відповідності до норм Господарського кодексу України та Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2016 р. №285, право на отримання ліцензії для здійснення медичної практики мають суб'єкти господарювання до яких відносяться виключно юридичні особи та фізичні особи-підприємці, та не мають фізичні особи.

Слід зазначити, що Рішенням Комітету з питань антикорупційної політики Верховної Ради України щодо експертного висновку з приводу аналогічних положень відхиленого законопроекту №2445-д вже було висловлено застереження про наявність у таких «новелах» корупційних ризиків.

Крім того, пропонуване створення Палат, як юридичних осіб приватного права з наділенням їх функціями де-факто органів державної влади створює правову невизначеність. Про що неодноразово наголошувалось у висновках Головного науково-експертного управління Верховної Ради України та Комітету та Верховної Ради України з питань інтеграції України з Європейським Союзом при розгляді попереднього аналогічного проекту закону №2445-д. На жаль, вказані норми знайшли своє повторне відображення у Проекті, а саме:

- визначення порядку допуску осіб, які пройшли медичну підготовку в навчальних закладах іноземних країн, до медичної діяльності в Україні (ч. 1 ст. 8 Проекту), вимог до обсягів щорічної участі медиків у програмах безперервного професійного розвитку (ч. 3 ст. 10 Проекту);



- затвердження вимог, стандартів та критеріїв «визнання до організаторів безперервного професійного розвитку» (ч. 4 ст. 10 Проекту);
- надання дозволу на право здійснення в Україні медичної діяльності, тимчасове зупинення, припинення цього дозволу (ст. 6 Проекту);
- обґрунтовують планування державного замовлення на підготовку фахівців у сфері охорони здоров'я (п. 6 ч. 1 ст. 12 Проекту) тощо.

Так, на шляху України до членства у Європейському Союзі (ЄС) та реалізації Угоди про асоціацію з ЄС, законотворча та нормотворча діяльність органів державної влади України повинна, як ніколи, відповідати принципам ЄС. Одним з найголовніших з них є принцип правової визначеності.

Отже, і положення Проекту повинні відповідати принципу правової визначеності («legal certainty») (рішення Суду ЄС у справі C-208/90 Emott (1991), ECR-I-4269). Відповідно до цього принципу закон, як нормативно-правовий акт, що регулює найбільш важливі суспільні відносини, повинен бути внутрішньо узгодженим, мати логічно побудовану структуру. Також принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, їх передбачуваності і стабільності.

Організації професійного самоврядування не можуть наділятися державно-владними повноваженнями. Незалежно від того чи державні органи чи самоврядні організації будуть здійснювати вищезазначені функції, вони всі є підзвітними перед державними органами, наприклад, міністерством охорони здоров'я або департаментом юстиції, або парламентом. Однак, Проектом зазначених норм щодо Палат, як організацій професійного самоврядування, також не передбачено.

Крім того, у Проекті відсутня чітка процедура заснування Палат та формування органів професійного самоврядування. Зазначений механізм проведення установчих загальних зборів представників медичних професій є сумнівний, не забезпечує належного представництва всіх медичних та фармацевтичних працівників у цьому процесі, породжує корупційні ризи. Так, за даними Центру медичної статистики МОЗ України станом на 01.01.2022 в Україні лише у системі МОЗ працювало понад - 405 142 осіб. Тож і забезпечення такої кількості осіб у формуванні організацій професійного самоврядування видається неможливим, особливо під час війни.

Також концепція Проекту передбачає врегулювання питань щодо дисциплінарної відповідальності медичних та фармацевтичних працівників. У Проекті, зокрема, визначаються загальні умови нового виду дисциплінарної відповідальності – «професійна», що не узгоджується з положеннями чинного законодавства. Пропоновані новели визначають підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності, види дисциплінарних стягнень, строки їх застосування (статті 23 - 25 Проекту). Однак питання щодо дисциплінарної відповідальності працівників достатньо повно внормовані чинним законодавством про працю, у зв'язку з чим виникає сумнів у доцільності їх вирішення у цьому Проекті.



Зважаючи на викладене, вважаємо, що Проект потребує суттєвого доопрацювання з метою дотримання принципу верховенства права, гарантування прав та свобод людини й громадянина, закріплених в національному законодавстві, а також врахування найкращих практик держав-членів ЄС.

**За дорученням Президії Ради
З повагою та вірою в Перемогу України**

Голова Ради



Сергій КУБАНСЬКИЙ

