

4. Report to the London conference of ministers on a European Register of Quality Assurance Agencies//www.enqa.eu/pubs.lasso.
  5. Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020”: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]: офіційний on-line ресурс Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
  6. Оцінюючи Україну: Міжнародний рейтинг якості освіти PISA: аналітичні матеріали VoxUkraine [Електронний ресурс]. URL: <http://voxukraine.org/2016/01/28/evaluating-ukraine-the-pisa-ranking-ua/>.
  7. Світовий рейтинг освіти: Україна стала 38-ю: аналіт. матеріали BBC Ukraine [Електронний ресурс]/Шон Колхан. URL: [http://www.bbc.com/ukrainian/science/2015/05/150513\\_vj\\_education\\_rankings\\_it](http://www.bbc.com/ukrainian/science/2015/05/150513_vj_education_rankings_it).
  8. Рейтинг країн за рівнем життя. Україна – на 70-му місці [Електронний ресурс]. URL: <https://uainfo.org/blognews/1446480077-reyting-krayin-za-rivnem-zhittya-ukrayina---na-70-mu-misti.html>.
  9. The Legation Global Prosperity Index 2016. URL: <http://www.prosperity.com/feed/global-prosperity-its-highest-point-past-decade/>.
  10. Рейтинг благополуччя [Електронний ресурс]. URL: <http://www.cheap-trip.eu/2014/11/05/rejtynh-blahopoluchchya-2014-persha-norvehiya-a-ukrajina-vyperedyla-rosiyu-2/>.
- \* Список побудовано в порядку посилань.

*Надійшла до редколегії 21.11.2016 р.*

**УДК 369.223.213**

## **АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ У СФЕРІ СТОМАТОЛОГІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**Мельниченко О. А.,**

*д. держ. упр., проф., професор кафедри економічної політики та менеджменту,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України;*

**Удовиченко Н. М.,**

*к. держ. упр., доцент кафедри медицини, організації та економіки охорони здоров'я,  
Харківський національний медичний університет,  
м. Харків*

Проаналізовано зміст законопроекту “Про стоматологічну діяльність”. Виявлено його недоліки та надано пропозиції щодо їхнього усунення. Забезпечено подальший розвиток тлумачення поняття “стоматолог”.

**Ключові слова:** законопроект, стоматологічна діяльність, стоматолог, органи професійного самоврядування стоматологів.

**Melnychenko O. A.,**

*Doctor of Public Administration,  
Professor, Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA;*

**Udovychenko N. M.,**

*PhD in Public Administration, Associate Professor of Medicine,  
Organization and Health Care Economics Department,  
Kharkiv National Medical University, Kharkiv*

### **ANALYSIS OF LEGISLATIVE INITIATIVES IN THE FIELD OF DENTAL ACTIVITY**

The content of the draft law “On Stomatological Activity” has been analyzed. Its drawbacks are identified, and proposals as to their elimination are given. Interpretation of the concept of ‘a dentist’ has been further developed.

**Key words:** draft law, stomatological activity, dentist, dentists’ professional self-governance bodies.

Попри значні зусилля та певні здобутки в цій царині фактичні рівні стоматологічного здоров'я населення та розвитку вітчизняної стоматології помітно поступаються відповідним стандартам розвинених країн світу. Означене зумовлене низкою об'єктивних і суб'єктивних причин, серед яких далеко не остання роль належить недосконалості нормативно-правових актів і (ще більшою мірою) недотриманню їхніх положень. Саме тому час від часу народні депутати та інші зацікавлені особи пропонують законодавчі ініціативи, що вирізняються різною мірою досконалості, хоча і є актуальними та спрямованими на розвиток системи охорони здоров'я загалом чи стоматологічної діяльності зокрема.

Різні аспекти розвитку системи охорони здоров'я в Україні стали наріжним каменем дисертаційних досліджень таких науковців, як О. Гаврилюк, Т. Грузева, Л. Дешко, Д. Карамішев, Е. Ковжарова, Я. Пітко, Я. Радиш та ін. Окремо слід виділити тих, хто безпосередньо вивчав проблему розвитку стоматологічної діяльності, – І. Бедрик, Р. Камалов, Р. Маляр, Н. Федак.

Та науковці зберігають інтерес до цієї проблематики. Зокрема, І. Бедрик – визначає особливості приватної стоматологічної практики та механізму об'єктивного оцінювання в системі управління якістю стоматологічних послуг. С. Істомін – проаналізував нормативно-правові акти щодо охорони здоров'я населення, а також визначив можливість адаптації їх до законодавства європейських країн. Н. Мезенцева – окреслює право на охорону здоров'я в нормативно-правових актах міжнародного рівня. С. Мокрецов – досліджує стан правового регулювання охорони репродуктивного здоров'я в Україні. З. Надюк – здійснює спробу адаптації українського законодавства до законодавства ЄС у сфері державного регулювання ринку медичних послуг. Г. Рожков – виокремлює правові механізми державного управління медичною діяльністю в Україні. О. Торбас – запропонував концептуальні підходи до розвитку організаційно-правових засад місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я.

На окрему увагу заслуговує законодавча ініціатива народних депутатів України (А. Кіт, Р. Мацола, М. Найєм, В. Пташник, О. Сироїд, І. Сисоєнко, А. Шкрум, О. Юринець, К. Яриніч), які зареєстрували законопроект “Про стоматологічну діяльність” (далі – Законопроект) [2], що пройшов громадську антикорупційну експертизу (від 29 червня 2016 р.). Цілком погоджуючись із виявленими корупціогенними факторами та переліком (але не значущістю) ймовірних наслідків їхнього впливу, слід наголосити на відсутності в Законопроекті окремих положень, що наводяться експертами як такі, що там наявні, а саме: “реалізація Національної стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років; заходи, спрямовані на підвищення кваліфікації персоналу та розвиток системи безперервної освіти у сфері охорони здоров'я; згадки про угоди з лікарями” [1]. Згідно з висновком експертів, навіть попри те, що було “знайдено два корупціогенних фактори, Законопроект у цілому відповідає вимогам антикорупційного законодавства та потребує незначного доопрацювання” [1], хоча, зважаючи на зміст виявлених недоліків, власне Законопроект потребує детальнішого вивчення, що й зумовлює актуальність даного дослідження.

Метою статті є розроблення рекомендацій щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення стоматологічної діяльності. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: 1) проаналізувати зміст Законопроекту; 2) виявити його недоліки та надати пропозиції щодо їхнього усунення.

Передусім слід відзначити, що аналіз будь-яких чужих пропозицій (тим паче, законодавчих ініціатив) має ґрунтуватись на таких засадах: уникнення популізму та

критицизму; використання обґрунтованої критики; надання конструктивних пропозицій; незважаючи на необхідність змін, невинуватеність неважливого ставлення до їхнього проведення. Саме ці засадничі положення було використано під час вивчення Законопроекту, який вирізняється своєю актуальністю.

Загальновідомо, що чіткість формулювань і наочні переваги для учасників стоматологічної діяльності дозволять зменшити опір проведенню пропонованих змін; уникнення помилок на початкових етапах (зокрема, щодо вибору “вектора розвитку” та правового закріплення його основних положень) дозволить мінімізувати негативні ефекти від пропонованих змін.

На підставі результатів проведеного аналізу можна стверджувати, що Законопроект не позбавлено низки недоліків, як-от:

1. Загальні:

а) некоректне використання понятійного апарату:

– стоматологія є не “галуззю” (ст. 1, 3, 5), а “сферою” національної економіки (тут не виробляється товар, а надаються послуги);

– поняття “медична діяльність” (ст. 3) є значно ширшим, ніж “стоматологічна діяльність”, яка, власне, і є предметом державного регулювання у межах Законопроекту;

– оскільки практично неможливо обрахувати економічну ефективність стоматологічної діяльності, то слід вести мову (преамбула) не про “ефективне”, а “належне” виконання стоматологами своїх професійних обов’язків;

– поняття “стоматологічна діяльність” (ст. 1): містить обов’язкову норму (“наявність сертифікату про право на стоматологічну діяльність”), яка стане реальністю лише у випадку набрання чинності Законопроектом; передбачає “інформовану згоду пацієнта чи законного (його. – Авт.) представника”, не розгромажуючи зміст такої згоди;

– поняття “стоматологічна послуга” (ст. 1): передбачає “лікування... суміжних і пов’язаних із ними впливів на організм”, що, радше за все, є предметом професійної діяльності лікарів інших спеціальностей;

– поняття “стоматологи” (ст. 4): містить лише загальну інформацію про суб’єкта стоматологічної діяльності; при цьому “стоматологічна діяльність” і “стоматологічна допомога” (тобто процес і його продукт) визначаються як рівнозначні, що не відповідає дійсності;

б) відсутність жодних згадок про наявні проблеми, пропозиції з їхнього розв’язання, а також рекомендації щодо подальшого розвитку стоматологічної діяльності.

2. Уточнювальні:

а) доповнення окремих положень:

– поняття “стоматологічна послуга” (ст. 1) “... які мають самостійне закінчене значення “для стоматологічного здоров’я населення” і відповідну вартість”;

– “... у діяльність “органів” професійного самоврядування стоматологів” (ст. 3);

– “сертифікація – ... про отриману “повну вищу освіту” (ст. 7);

– назва статей (ст. 9, 10) “права та обов’язки «стоматологів»”;

– “...бути обраними до органів професійного самоврядування «стоматологів»” (ст. 9);

– “... і лікування «стоматологічних захворювань»” (ст. 10, п. 1);

– “... працівниками “системи” охорони здоров’я” (ст. 10, п. 7);

– “... медичну інформацію, «що не суперечить принципу збереження лікарської таємниці»” (ст. 10, п. 8);

– “... й інші питання, якщо це не суперечить «чинному законодавству»” (ст. 22);  
– “... член дисциплінарної комісії має право “лише за їхньої згоди” опитувати осіб, яким відомі обставини...” (ст. 41);

б) внесення змін:

– назва (ст. 1) – *Основні поняття*;  
– назва (ст. 12) – *Здійснення стоматологічної діяльності в Україні іноземцями та особами без громадянства*;  
– законодавство (ст. 2) є інструментом державного регулювання стоматологічної діяльності (ст. 3), а тому ці статті варто об’єднати;  
– *Стоматолог має отримати базову (закінчення ВНЗ за спеціальністю “Стоматологія”) та додаткову освіту (підвищення кваліфікації, перепідготовка, самоосвіта)* (ст. 6);  
– “... найменування та місцезнаходження «суб’єкта стоматологічної діяльності та інформації про нього для корисних контактів»” (ст. 8, п. 3).

3. Дискусійні:

– не передбачено “втручання держави у діяльність органів професійного самоврядування стоматологів” (ст. 3), тим самим унеможливилось державне регулювання його діяльності (передусім, коли мають місце порушення, що завдають шкоди пацієнту, медичному закладу...);

– необґрунтована та безапеляційна норма про “ліквідацію інституту головних спеціалістів у сфері стоматології” (ст. 3, п. 5);

– (ст. 7, 8, 14–28, 33, п. 2–25 прикінцевих положень) присвячено створенню (без належного обґрунтування необхідності цього) Палати стоматологів України як органу професійного самоврядування стоматологів;

– “вимоги до професійних якостей, знань і навиків стоматолога, порядок, вимоги та умови отримання післядипломної освіти й безперервної освіти визначаються професійним самоврядуванням стоматологів України” (ст. 6), хоча ця інституція (на відміну від Міністерства освіти і науки України та Міністерства охорони здоров’я України) не є замовником такої підготовки;

– “єдиним документом, який надає право стоматологу здійснювати на території України професійну стоматологічну діяльність є Сертифікат про право на здійснення стоматологічної діяльності” (ст. 7), хоча нині такий документ не є чинним;

– “Палата стоматологів України (далі – Палата)... не може бути реорганізованою” (ст. 7), хоча відсутні достатні аргументи, що саме запропонований формат її діяльності є найкращим;

– “безоплатно надавати медичну допомогу в разі нещасного випадку та в інших екстремальних ситуаціях” (ст. 10, п.2) є соціальною нормою (обов’язком) для усіх лікарів, а не лише стоматологів; при цьому вкрай важливо, щоб така допомога була не лише негайною, а й кваліфікованою;

– “поширювати наукові й медичні знання серед населення, пропагувати, у т. ч. власним прикладом, здоровий спосіб життя” (ст. 10, п. 3) є, радше за все, популістським гаслом, яке не має прямого відношення до стоматологічної діяльності, а тому може здійснюватись за особистим бажанням стоматолога чи медичного персоналу у вільний від виконання основних обов’язків час;

– вимога про необхідність у заяві обґрунтовувати причину припинення стоматологічної діяльності (ст. 11, п. 1) (цілком імовірно, це можуть бути обставини, які не варто чи немає бажання розголошувати);

– приводом для зупинення стоматологічної діяльності (ст. 11, п. 2) можуть бути лише ті порушення трудової дисципліни, які передбачають звільнення; натомість інші види дисциплінарної відповідальності (усне зауваження, зауваження, догана, сувора догана, затримка у призначенні на вищу посаду, затримка у підвищенні категорії, пониження в посаді...);

– делегувати своїх представників (ст. 15, 16, 18) до інших органів публічного управління можливо лише за їхньої згоди, а не за власним бажанням;

– “пропозиції керівника уповноваженого у сфері охорони здоров’я міністерства підлягають обов’язковому розгляду на найближчій черговій чи позачерговій Конференції стоматологів. Рада Палати надає відповідь про результати розгляду в місячний термін з дня подання пропозицій. Керівник уповноваженого у сфері охорони здоров’я міністерства може оскаржити в суді рішення органів Палати” (ст. 19), тобто Палата позиціонується як більш впливова інституція, ніж Міністерство охорони здоров’я України, що є абсурдною ситуацією;

– неможливість переобрання на посаду регіональних представників Ради Палати (ст. 23) навіть за умов належного виконання покладених на них обов’язків;

– залучення до роботи Ради Палати представників об’єднань (асоціацій) гігієністів, зубних техніків та асистентів стоматологів без права голосу (ст. 23), що є певною дискримінацією таких осіб, усунення якої можливе за умов надання їм права дорадчого голосу;

– “... забезпечення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації студентів, інтернів, клінічних ординаторів, аспірантів, медичних працівників стоматологічного профілю” (ст. 29) лише в університетських стоматологічних клініках, хоча така професійна підготовка здійснюється й іншими суб’єктами стоматологічної діяльності;

– Порядок реагування органів публічного управління на звернення є чітко регламентованим і не має відрізнитись від того, який стосується запитів членів дисциплінарної комісії; те саме стосується відповідальності посадових осіб органів публічного управління за недотримання наявного Порядку (ст. 41);

– у ст. 36–45 наведено основні засади дисциплінарної відповідальності стоматологів. Але за відсутності жодних згадок в Законопроекті про систему їхнього стимулювання, матеріально-технічного та іншого забезпечення, викликає занепокоєння “каральна” спрямованість як Законопроекту, так і діяльності Палати, яка зможе за ті чи інші порушення (у т. ч. невиконання рішень Палати (ст. 37)) притягати стоматологів до такої відповідальності;

– норма, що “установчі регіональні з’їзди Палати вважаються чинними чи відносно правочинними, якщо в них взяло участь, відповідно, не менше чи менше 10 % стоматологів регіону” (п. 10, 11 Прикінцевих положень), тим самим “узаконюючи” ігнорування думки переважної більшості стоматологів і ставлячи під сумнів легітимність як виборів, так і рішень Палати.

#### 4. Корупціогенні:

а) “орган професійного самоврядування своїм рішенням має право” (ст. 13) (навіть без проходження сертифікації) допустити молодших спеціалістів з медичною освітою до стоматологічної діяльності, хоча це безпосередньо суперечить Законопроекту (ст. 1);

б) Палата прагне перебрати на себе окремі функції та повноваження органів публічного управління: сертифікація осіб (ст. 18, п. 1); контроль стоматологічної

діяльності (ст. 18, п. 2); розроблення та визначення обов'язкових стандартів і нормативів (ст. 18, п. 3); затвердження розміру та порядку сплати професійного збору (ст. 18, п. 7); нострифікація дипломів (ст. 18, п. 12); ліцензування стоматологічної діяльності (ст. 18, п. 13); притягнення до дисциплінарної відповідальності (ст. 18, п. 21). Проте зосередження в одній інституції (тим паче, недержавній) повноважень щодо визначення “правил гри” й контролю за їхнім дотриманням, видачі дозволів і накладання санкцій, замовника та виконавця управлінських послуг є особливо небезпечним з точки зору як зловживань владою, так і ускладнення виконання державою конституційних гарантій у соціальній сфері;

в) “кожен стоматолог зобов'язаний сплачувати професійний збір” (ст. 19), хоча такий “податок на стоматологічну діяльність” відсутній у Податковому кодексі України. Порядок адміністрування цього збору не визначено. Також викликає занепокоєння таке: громадська організація (Палата) встановлює обов'язкову плату не лише для своїх членів, а для всіх, хто займається стоматологічною діяльністю; джерелом фінансування сплати “збору” мають стати порівняно невисока заробітна плата стоматологів чи їхні неофіційні доходи (перше – несправедливо, друге – протиправно); існує висока ймовірність того, що переважна більшість стоматологів так і не отримають жодного зиску від сплати професійного збору, тоді як керівництво Палати матиме змогу розпоряджатись (у т. ч. на власну користь) істотним фінансовим ресурсом;

г) “страхування цивільно-правової відповідальності стоматолога є обов'язковим” (ст. 33), що, по-перше, передбачає здійснення додаткового (разом з “професійним збором”) “податкового” навантаження на стоматологів (до того ж без очевидного економічного ефекту від цього для них); по-друге, вносить певне непорозуміння, оскільки цивільно-правова відповідальність є видом державного примусу, а відтак, що є предметом страхування: можливість уникнути такого примусу, компенсування матеріальних втрат отримувача стоматологічних послуг чи стоматолога...; по-третє, залишає відкритим питання: хто буде здійснювати означену страхову діяльність, а з тим – розпоряджатись сконцентрованими страховими преміями (внесками);

д) “стоматолог може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності протягом року з дня вчинення дисциплінарного проступку” (ст. 36), тим самим штучне “затягування” розгляду факту дисциплінарного проступку може посприяти уникненню покарання.

Для покращання його якості, Законопроект варто доповнити такими положеннями:

1. Глумачення таких понять (ст. 1): форма стоматологічної діяльності; суб'єкт стоматологічної діяльності; вартість стоматологічної послуги; ціна стоматологічної послуги; стоматологічне здоров'я населення; забезпечення стоматологічного здоров'я соціально незахищених верств населення; Етичний кодекс стоматолога; обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності стоматологів; страхова премія; пільги в стоматологічній діяльності.

2. Мета, завдання, принципи, методи та засоби розвитку стоматологічної діяльності (ст. 2).

3. Формалізація та оптимізація взаємовідносин у ланцюгу “пацієнт – стоматолог – стоматологічний заклад – громадське об'єднання стоматологів – органи публічного управління”; сприяння поширенню публічно-приватного партнерства в цій царині; забезпечення зваженого державного регулювання розвитку стоматологічної

діяльності (зокрема, щодо визначення кількісних та якісних параметрів підготовки (у т. ч. за бюджетні кошти) для надання сучасних стоматологічних послуг) (ст. 3).

4. Організаційно-правові форми підприємств, які здійснюють стоматологічну діяльність (ст. 4).

5. Повне/часткове бюджетне фінансування (ст. 6): підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації стоматологів і допоміжного персоналу стоматологічних закладів; витрат на утримання стоматологічних клінік державної та комунальної форм власності, а також розвиток їхньої матеріально-технічної бази; компенсування витрат на надання стоматологічної допомоги соціально незахищеним верствам населення. Визначення порядку взаємовідносин між стоматологом і суб'єктом, який профінансував отримання цієї професійної освіти.

6. Інформація про здобутки та відзнаки суб'єкта стоматологічної діяльності (ст. 8, п. 6).

7. Рішення суду про визнання особи безвісти відсутньою (ст. 11, п. 6).

8. Наукове обґрунтування доцільності, а також порядку створення та функціонування Палати (ст. 14) (радіше за все, цьому має бути присвячено окреме розпорядження Кабінету Міністрів України).

9. Хірургічне та нехірургічне лікування захворювань порожнини рота, щелепно-лицьової ділянки та пов'язаних із ними тканин (ст. 30, п. 5).

Проведені узагальнення публікацій за даною проблематикою та результати власних досліджень дозволили дійти таких висновків.

Законопроект містить численні загальні, уточнювальні та корупціогенні недоліки, які неможливо “виправдати завдяки незначному доопрацюванню” [1]. Саме тому необхідні кардинальніші заходи, як-от: доповнити Законопроект положеннями про особливості функціонування й розвитку цієї сфери як основи майбутнього Закону України “Про стоматологічну діяльність”; скоротити кількість положень про дисциплінарні стягнення стоматологів і виписати адекватну систему їхнього стимулювання, матеріально-технічного, методологічного та іншого забезпечення їхньої діяльності; упорядкувати процедуру надання стоматологічної допомоги соціально незахищеним верствам населення; обґрунтувати необхідність створення органів професійного самоврядування стоматологів і наділення їх відповідними повноваженнями.

На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку тлумачення поняття “стоматолог”, під яким слід розуміти особу з повною вищою медичною освітою за спеціальністю “Стоматологія”, котра має право на безпосереднє надання профілактичної, діагностичної, лікувальної, реабілітаційної чи іншої форми стоматологічної допомоги.

Продовження наукових розвідок за даною проблематикою сприятиме подальшому розвитку стоматологічної діяльності як запоруки покращання стоматологічного здоров'я населення.

#### **Список використаних джерел**

1. Висновок громадської антикорупційної експертизи від 29 червня 2016 р. URL: [http://pravo.org.ua/img/zstored/files/Corruption/Z-p\\_4736%20.pdf](http://pravo.org.ua/img/zstored/files/Corruption/Z-p_4736%20.pdf).
2. Про стоматологічну діяльність: проект Закону України від 31 трав. 2016 р. № 4736. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59262](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59262).

*Надійшла до редколегії 10.11.2016 р.*