



**АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**  
**Головне юридичне управління**  
01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-20-76

---

**Зауваження**  
**до проекту Закону України**  
**«Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я»**  
**(реєстр. № 3668)**

У Головному юридичному управлінні у вкрай стислий термін розглянуто підготовлений до другого читання Комітетом з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування проект Закону України «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я» (далі – проект).

I. В цілому до проекту слід зауважити, що з позиції юридичної науки закон - це державний нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що регулює найбільш важливі суспільні відносини шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів цих відносин. Прийняття нових первинних законодавчих актів (що пропонується проектом) доцільно лише у випадках виникнення чи виділення певної самостійної сфери суспільних відносин, що не врегульована (недосконало врегульована) чинними нормами права.

Натомість проведений аналіз змісту проекту дозволяє констатувати, що порушені у ньому питання значною мірою вирішуються чинним законодавством України.

Зокрема, відповідно до ст. 35<sup>5</sup> Основ законодавства України про охорону здоров'я (далі – Основи) медична реабілітація – вид медичної допомоги, що надається пацієнтам в амбулаторних або стаціонарних умовах і включає систему медичних та інших заходів, спрямованих на відновлення порушених чи втрачених функцій організму особи, на виявлення та активізацію компенсаторних можливостей організму з метою створення умов для повернення особи до нормальної життєдіяльності, на профілактику ускладнень та рецидивів захворювання.

Вбачається також тісний зв'язок проекту з положеннями Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні». Зокрема, йдеться про понятійний апарат та суб'єктів реабілітації.

Управління поділяє позицію Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, що за цих умов більш логічним було б прийняття закону про реабілітацію осіб з обмеженнями життєдіяльності як загального закону, в якому у повному обсязі

розглядались би питання реабілітації як осіб з інвалідністю, так і інших осіб, які її потребують.

Водночас, з огляду на запропонований проектом спосіб врегулювання порушеного питання, на думку Управління, загальні для обох систем питання, зокрема, понятійного апарату, фахівців з реабілітації, їх підготовки та підвищення кваліфікації, суб'єктів, що здійснюють організацію реабілітації, надавачів реабілітаційних послуг, мають регулюватися в Основах, а не в трьох законах, як це передбачено проектом: в Основах, в чинному Законі України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» та новому Законі України «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я».

II. Проект потребує суттєвого доопрацювання в частині понятійного апарату.

Так, згідно із частиною другою статті 1 проекту, «зміст інших понять і термінів визначається законодавством України та спеціальними словниками понять і термінів Всесвітньої організації охорони здоров'я».

Водночас, частиною першою цієї ж статті передбачені терміни, які дублюються в Основах (в редакції проекту), зокрема: «реабілітаційна допомога у сфері охорони здоров'я», «стан здоров'я», «реабілітація».

Визначення термінів «реабілітаційна послуга» та «медико-соціальна експертиза» в Основах (в редакції проекту) не узгоджується із визначенням цих ж термінів в Законі України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» (в редакції проекту).

Враховуючи статтю 3 проекту, якою передбачається, що «цей Закон регулює реабілітацію у сфері охорони здоров'я осіб з обмеженнями повсякденного функціонування», та діючий Закон України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні», яким регулюються питання «реабілітації осіб з інвалідністю», на думку Управління, визначення терміну «реабілітація» в проекті Закону України «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я» потребує доопрацювання в частині уточнення категорії осіб, яким надається реабілітація.

Проект не стосується питання надання реабілітаційної допомоги особам з інвалідністю. У зв'язку з цим, вважаємо за недоцільне у статті 1 проекту надавати визначення термінів «дитина з інвалідністю» та «особа з інвалідністю».

З огляду на використану в проекті термінологію, на нашу думку, доцільно надати визначення термінам «функціонування особи», «реабілітаційні заходи», «реабілітаційна галузь», «єдина система реабілітації», «принципи доказової реабілітації», «реабілітаційна допомога високого (середнього, низького) обсягу», «високоспеціалізована реабілітаційна допомога», «реабілітаційний процес».

З тексту проекту є незрозумілим також, яким чином вимірюється та/або підтверджується «обмеження повсякденного функціонування» і яким чином таке обмеження співвідноситься з тимчасовою втратою працездатності.

Статтю 20 проекту, якою надається визначення «реабілітація у сфері охорони здоров'я» необхідно виключити, оскільки визначення термінів наведено у статті 1 проекту. До того ж запропонований статтею 20 проекту термін частково дублює визначення терміну «реабілітаційна допомога у сфері охорони здоров'я».

III. Низка положень проекту не відповідає конституційним принципам верховенства права та визначенню України правовою державою (статті 1 та 8 Конституції України), однією з основних умов реалізації яких є правова визначеність. Звертаємо увагу, що у рішеннях Конституційного Суду України неодноразово наголошувалося, що принципи правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми є визначальними елементами верховенства права, оскільки інше дає підстави для довільних тлумачень законодавчих норм та створює підґрунтя для порушення прав учасників правовідносин (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 року №5, від 29.06.2010 року №17-рп, від 11.10.2011 року №10-рп.). Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 11.10.2018 року №7-р невідповідність законодавчих положень критерію якості дає підстави для визнання їх неконституційними.

Не відповідають принципу правової визначеності:

1) положення частини третьої статті 4 проекту щодо покладення на осіб, яким надається реабілітаційна допомога, або їхніх законних представників обов'язку надавати фахівцям з реабілітації *об'єктивну інформацію, необхідну для надання реабілітаційної допомоги* (пункт 1) та на вимогу фахівця охорони здоров'я *надавати інформацію, дотичну до реабілітації* (пункт 3). Проект не дає відповіді на питання, що є в кожному конкретному випадку «об'єктивною інформацією» і яка інформація є «дотичною» і які правові наслідки ненадання такої інформації;

2) положення статті 8 проекту в частині надання поняття системи реабілітації. Так, згідно з частиною першою цієї статті «система реабілітації складається із суб'єктів реабілітації, їхніх прав та обов'язків, відносин між ними, що урегульовані законодавством, а також визначених законодавством вимог, протоколів та нормативів надання реабілітаційної допомоги /системи стандартів у сфері охорони здоров'я». При цьому, частиною першою статті 17 проекту пропонується передбачити, що «у системі реабілітації виділяють: реабілітацію у сфері охорони здоров'я, інші види реабілітації, визначені законодавством України».

З наведеного вбачається, що стаття 17 проекту під системою реабілітації розуміє інші складові, а ніж ті, що визначені у статті 8 проекту;

3) положення проекту в частині визначення надавачів реабілітаційної допомоги.

Так, згідно зі статтею 11 проекту, реабілітаційну допомогу надають реабілітаційний заклад, відділення, підрозділ. При цьому до реабілітаційних закладів віднесені не передбачені законодавством «реабілітаційні лікарні»,

«амбулаторні реабілітаційні заклади». Водночас, відповідно до нової частини шостої, якою доповнюється стаття 18 Основ, реабілітаційна допомога надається, зокрема, в закладах охорони здоров'я з реабілітаційним відділенням чи підрозділом;

4) положення статті 22 проекту щодо надання особі, яка набула повної цивільної дієздатності і усвідомлює значення своїх дій та може керувати ними, права відмовитися від реабілітації. Проект не надається відповідь на питання як і хто буде визначати «усвідомлення особою значення своїх дій та можливість керувати ними».

IV. Частиною п'ятою статті 23 проекту передбачається, що у разі виявлення мультидисциплінарною реабілітаційною командою ознак стійкого обмеження життєдіяльності, що зазначається в індивідуальному реабілітаційному плані, особа направляється для проходження експертизи стійкого обмеження життєдіяльності з метою підтвердження стійкого обмеження життєдіяльності та встановлення статусу «особа з інвалідністю» або «дитина з інвалідністю». Проте, таке положення не відповідає Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні», згідно з яким медико-соціальні експертні комісії визначають групу інвалідності, її причину і час настання, а не встановлюють відповідний статус.

V. Щодо змін до Закону України «Про основи законодавства України про охорону здоров'я».

Стаття 3 Основ доповнюється новими визначеннями термінів «реабілітаційна послуга» та «обмеження життєдіяльності». Проте запропоноване визначення цих термінів при їх формулюванні були здійснені з порушенням законів логіки, відповідно до яких слід уникати визначення явищ (понять) через самих себе.

Новим терміном «стан здоров'я», яким доповнюється стаття 3 Основ, передбачається, що «стани здоров'я кодуються за Міжнародною статистичною класифікацією хвороб та споріднених проблем охорони здоров'я». Проте, в Україні кодування хвороб та споріднених проблем охорони здоров'я в первинній медичній документації здійснюється відповідно до затвердженого центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики економічного, соціального розвитку, Класифікатора хвороб та споріднених проблем охорони здоров'я, який гармонізований з Міжнародним статистичним класифікатором хвороб та споріднених проблем охорони здоров'я Десятого перегляду, Австралійська модифікація, розробленим Австралійським консорціумом з розробки класифікацій (ACCD).

Підпунктом «з» підпункту 2 пункту 8 розділу 5 «Прикінцеві та перехідні положення» проекту пропонується «у частині другій статті 33 слова "медичну реабілітацію" виключити». Проте, чинні положення частини другої статті 33 Основ не містять таких слів;

Положення частини четвертої статті 69 Основ (абзац сьомий підпункту «л» підпункту 2 пункту 8 розділу 5 «Прикінцеві та перехідні положення» проекту) щодо повноважень медико-соціальних експертних комісій не узгоджуються із повноваженнями медико-соціальних експертних комісій, визначеними у абзаці восьмому статті 1 Закону України «Про реабілітації осіб з інвалідністю в Україні» (абзац сьомий підпункту «а» підпункту 5 пункту 8 розділу 5 «Прикінцеві та перехідні положення» проекту);

Частиною третьою статті 74 Основ (в редакції проекту) передбачено що «Особи, які пройшли медичну, фармацевтичну або реабілітаційну підготовку в навчальних закладах іноземних країн, допускаються до професійної діяльності після перевірки їх кваліфікації у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, якщо інше не передбачено законодавством або міжнародними договорами, в яких бере участь Україна». Проте проект не розкриває значення терміну «реабілітаційна підготовка».

Статтями 78, 78-1 і 79 Основ (в редакції проекту) визначаються однакові для медичних, фармацевтичних працівників та фахівців з реабілітації професійні обов'язки та обмеження, встановлені під час здійснення ними професійної діяльності. Проте, проектом не визначаються професійні права та пільги для фахівців з реабілітації, як це передбачено чинними положеннями статті 77 Основ для медичних і фармацевтичних працівників.

Вибірковий підхід до визначення прав та обов'язків фахівців з реабілітації, є соціально невиваженим.

VI. Щодо змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

Пунктом четвертим статті 16 Закону (в редакції проекту) передбачається встановити, що застраховані особи мають право на послуги з реабілітації у сфері охорони здоров'я, що надаються відповідно до вимог закону України про реабілітацію в сфері охорони здоров'я.

Така законодавча пропозиція призведе до юридичної невизначеності, оскільки проектом Закону України «Про реабілітацію в сфері охорони здоров'я» передбачається надання реабілітаційної допомоги, а не послуг з реабілітації.

Змінами до підпункту 1 частини першої статті 22 Закону передбачається встановити, що допомога по тимчасовій непрацездатності надається застрахованій особі у разі «тимчасової непрацездатності внаслідок захворювання на період реабілітації або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві».

Така законодавча пропозиція потребує уточнення з метою недопущення позбавлення права застрахованих осіб на допомогу по тимчасовій непрацездатності у разі настання тимчасової непрацездатності

внаслідок захворювання. Зокрема, пропонується зазначений підпункт викласти у такій редакції: «1) тимчасової непрацездатності внаслідок захворювання та/або реабілітації або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві».

Окрім того, зміни до підпункту 1 частини першої статті 22 Закону потребують узгодження із підпунктом 8 цієї ж частини статті 22 Закону, якою передбачено надання допомоги по тимчасовій непрацездатності на період перебування в реабілітаційних відділеннях санаторно-курортного закладу після перенесених захворювань і травм.

До того ж, така законодавча ініціатива потребує внесення відповідних змін до частини другої цієї статті, якою передбачено, що «Допомога по тимчасовій непрацездатності внаслідок захворювання або травми, не пов'язаної з нещасним випадком на виробництві... виплачується Фондом застрахованим особам починаючи з шостого дня непрацездатності за весь період до відновлення працездатності або до встановлення медико-соціальною експертною комісією інвалідності (встановлення іншої групи, підтвердження раніше встановленої групи інвалідності) незалежно від звільнення, припинення підприємницької або іншої діяльності застрахованої особи в період втрати працездатності, у порядку та розмірах, встановлених законодавством».

Новою редакцією частини другої статті 29 Закону передбачається, що «Для надання реабілітаційної допомоги застрахована особа має право на реабілітацію у сфері охорони здоров'я, що проводиться відповідно до вимог Закону України "Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я", в реабілітаційних відділеннях санаторно-курортних закладів після перенесених захворювань і травм за рахунок коштів Фонду». На думку Управління, зазначена частина потребує техніко-юридичного доопрацювання з метою більш чіткого визначення її змісту.

VII. Щодо змін до Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні».

Проект не стосується питання надання реабілітаційної допомоги особам з інвалідністю.

З огляду на зазначене та враховуючи частину другу статті 1 проекту, якою передбачено, що «зміст інших понять і термінів визначається законодавством України та спеціальними словниками понять і термінів Всесвітньої організації охорони здоров'я», юридично необґрунтованими є положення проекту щодо виключення зі статті 1 Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» термінів «життєдіяльність», «обмеження життєдіяльності» та «реабілітаційні послуги».

VIII. Реалізація положень проекту, у разі його прийняття як Закону, потребуватиме додаткових витрат з Державного бюджету України. Відтак, час набрання чинності цим Законом («Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через шість

місяців із дня його опублікування»), не відповідає вимогам статті 27 Бюджетного кодексу України щодо порядку прийняття та введення в дію законів України або окремих їх положень, що впливають на показники бюджету.

Пунктом 1 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проекту передбачається, що окремі його положення вводяться в дію з більш пізнього терміну, а саме:

положення, що стосуються ліцензування господарської діяльності з медичної практики, що передбачає право здійснення реабілітації у сфері охорони здоров'я, - через один рік із дня його опублікування;

положення, що стосуються терапевтів мови та мовлення, - через п'ять років із дня його опублікування;

положення, що стосуються сестер медичних з реабілітації, - через два роки із дня його опублікування;

положення, що стосуються повноважень органів професійного самоврядування, - дня державної реєстрації уповноважених органів професійного самоврядування;

положення, що стосуються змін до статей 7 та 23 Закону України "Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні", - через два роки із дня його опублікування.

З приводу зазначеного слід зауважити, що з огляду на вимогу правової визначеності та передбачуваності закону, як того вимагає принцип верховенства права (стаття 8 Конституції України), порядок набрання чинності законом має чітко і конкретно (а не абстрактно) визначати, які його положення набрали чинності в загальному порядку, а які набирають чинності в інший строк.

Проект потребує також суттєвого техніко-юридичного доопрацювання.

Зважаючи на характер висловлених зауважень вважаємо, що законопроект потребує значного доопрацювання з урахуванням можливостей, передбачених частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України, за якою у разі якщо висновки юридичної експертизи та редакційного опрацювання містять зауваження до законопроекту, підготовленого до другого читання чи повторного другого читання, головний комітет може розглянути на своєму засіданні пропозиції (поправки) членів комітету, підготовлені з урахуванням таких висновків.

**Заступник керівника  
Головного управління**

**В. МІЛОВАНОВ**



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Мілованов Володимир Васильович  
Сертифікат: 20B4E4ED0D30998C04000000445F2900C19D7200  
Дійсний до: 15.03.2021 0:00:00

Апарат Верховної Ради України  
№ 07/02-2020/228327 від 03.12.2020



280446