

Експертний висновок
до законопроекту згідно зі статтею 27
Бюджетного кодексу України

1. Назва законопроекту

Проект Закону «Про систему громадського здоров'я» (реєстр. 4142 від 22.09.2020), суб'єкт законодавчої ініціативи – народний депутат України Радущкий М. Б. та інші.

2. Завдання законопроекту

Законопроект визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади функціонування системи громадського здоров'я в Україні.

3. Оцінка впливу на показники бюджетів

Реалізація положень законопроекту потребуватиме додаткових видатків з державного бюджету, зокрема пов'язаних із:

- утворенням нового центрального органу виконавчої влади у сфері громадського здоров'я та його територіальних органів або ж покладенням повноважень цього органу на існуючий центральний орган виконавчої влади;

- покладенням на уповноважений орган у сфері громадського здоров'я повноважень щодо ведення реєстру суб'єктів господарювання, які здійснюють роботу з біологічними агентами і токсинами; формування інформаційного фонду громадського здоров'я;

- покриттям за рахунок Державного бюджету України та місцевих бюджетів витрат та збитків, завданих за рахунок заподіяної шкоди життю, здоров'ю та майну потерпілих юридичних чи фізичних осіб, у разі неможливості встановити винну юридичну чи фізичну особу;

- закупівлею послуг у сфері громадського здоров'я;

- проведенням окремих заходів імунопрофілактики.

4. Вартісна величина впливу на показники бюджетів

Відсутність вихідних параметрів та фінансово-економічних обґрунтувань розробника унеможливорює здійснення розрахунків вартісної величини впливу на видаткову частину бюджету.

5. Пропозиції щодо можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді законопроекту у разі його прийняття

Реалізація положень законопроекту не впливатиме на виконання закону про Державний бюджет України у поточному бюджетному періоді.

6. Пропозиції щодо відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини

1. Законопроект не відповідає положенням Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс), зокрема статті 27 Кодексу, відповідно до якої:

Сертифікат [20B4E4ED0D30998C04000000D72D2C0071147800](#)

Підписувач [Єрмоличев Роман Володимирович](#)

Дійсний з [31.07.2019 0:00:00](#) по [31.07.2021 0:00:00](#)



07050-07-3/30605 від 05.10.2020



- закони або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету і приймаються після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим;

- розробник має надати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) та пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

2. Законопроектом визначається перелік суб'єктів відносин у сфері громадського здоров'я, до якого включаються, зокрема, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я; уповноважений орган у сфері громадського здоров'я; органи державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог санітарного законодавства у відповідній сфері; інші органи виконавчої влади. Також законопроектом передбачається, що Кабінет Міністрів України визначає уповноважений орган у сфері громадського здоров'я.

Також згідно із законопроектом систему уповноваженого органу у сфері громадського здоров'я складають, зокрема, уповноважений орган, його територіальні органи. Територіальні органи виконують повноваження уповноваженого органу у сфері громадського здоров'я в межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, районів, районів у містах, міст обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та в межах декількох адміністративно-територіальних одиниць (у разі утворення міжрегіональних територіальних органів).

Однак відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» територіальні органи центральних органів виконавчої влади як юридичні особи публічного права утворюються Кабінетом Міністрів України у встановленому порядку, територіальні органи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади як структурні підрозділи апарату відповідного органу, що не мають статусу юридичної особи, можуть утворюватися відповідно міністром, керівником іншого центрального органу виконавчої влади у встановленому порядку.

Водночас слід зауважити, що утворення нового центрального органу виконавчої влади у сфері громадського здоров'я та його територіальних органів або ж покладення повноважень цього органу на існуючий центральний орган виконавчої влади може потребувати додаткових видатків державного бюджету.

Крім того, статтею 51 законопроекту передбачається, що фінансування уповноваженого органу у сфері громадського здоров'я здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, у тому числі спеціального фонду, а також з інших джерел, не заборонених законодавством.

Проте відповідно до Кодексу розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини визначаються виключно цим Кодексом та законом про Державний бюджет України. Створення позабюджетних фондів органами державної влади не допускається.

3. Положення законопроекту передбачають профілактику інфекційних та неінфекційних хвороб, зокрема шляхом:

проведення заходів імунопрофілактики;

проведення медичних оглядів та обстежень проведення заходів профілактики хвороб у межах надання медичної допомоги матерям та новонародженим;

проведення заходів профілактики для раннього виявлення хвороб, у тому числі диспансеризації (скринінгу);

проведення комплексу заходів, спрямованих на контроль ускладнень після хвороб та реабілітацію хворих осіб (зокрема реабілітація та контроль хронічного болю, надання паліативної допомоги).

Водночас відповідні заходи мають здійснюватися в рамках заходів реформи системи фінансування охорони здоров'я відповідно до Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», які передбачають оплату з Державного бюджету України медичних послуг та лікарських засобів, що входять до програми медичних гарантій та вартість яких буде покриватися з державного бюджету за встановленими тарифами.

4. Положення законопроекту у порівнянні з положеннями чинного Закону України «Про захист населення від інфекційних захворювань» (який втрачає чинність з дня набуття чинності цим законом) призведуть до додаткових видатків державного бюджету за рахунок:

- розширення переліку хвороб, з метою запобігання захворювання яких профілактичні щеплення є обов'язковими;

- встановлення здійснення поставки медичних імунобіологічних препаратів для проведення щеплень за епідемічними показаннями при загрозі епідемії інфекційної хвороби на території України за рахунок коштів Державного бюджету України.

Згідно зі статтею 8 Закону України «Про захист населення від інфекційних захворювань» поставки медичних імунобіологічних препаратів для проведення профілактичних щеплень, включених до календаря щеплень, здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, а для проведення щеплень за епідемічними показаннями – за рахунок коштів місцевих бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством.

5. Положення статті 14 законопроекту не узгоджуються з окремими нормами законів та призведуть до додаткових видатків державного бюджету, оскільки визначають права та обов'язки фізичних осіб, а не громадян, як передбачено у чинному Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (який втрачає чинність з дня набуття чинності цим Законом) та Законі України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення».

Так, до фізичних осіб можуть бути віднесені іноземці та особи без громадянства, які тимчасово перебувають на території України.

Однак відповідно до положень Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» іноземцям та особам без

громадянства, які тимчасово перебувають на території України, у межах програми медичних гарантій держава забезпечує оплату необхідних медичних послуг та лікарських засобів, пов'язаних із наданням екстреної медичної допомоги. Такі особи зобов'язані компенсувати державі повну вартість наданих медичних послуг та лікарських засобів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами чи законами України.

Медичні послуги та лікарські засоби, пов'язані з наданням інших видів медичної допомоги, оплачуються іноземцями та особами без громадянства, які тимчасово перебувають на території України, за рахунок власних коштів, коштів добровільного медичного страхування чи інших джерел, не заборонених законодавством.

6. Законопроектом передбачено, що з метою реалізації оперативних функцій громадського здоров'я центри контролю та профілактики хвороб уповноваженого органу у сфері громадського здоров'я можуть укласти договори на надання послуг у сфері громадського здоров'я (вартість яких розраховується за Методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України) із суб'єктами господарювання у порядку, встановленому Законом України «Про публічні закупівлі», що також може потребувати додаткових коштів.

Окрім того, положення статті 51 законопроекту, які передбачають, що закупівля послуг у сфері громадського здоров'я може здійснюватися на умовах попередньої оплати в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, слід виключити, оскільки питання здійснення розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти, регулюються постановою Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1070.

7. Законопроектом пропонується, зокрема, здійснювати виплату допомоги у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності особам, які є бактеріоносіями та робота яких пов'язана з обслуговуванням населення і може призвести до поширення інфекційних хвороб, на період відсторонення їх від роботи у разі неможливості переведення на іншу роботу.

Крім цього, передбачається, що на період самоізоляції, обсервації, перебування в спеціалізованих закладах охорони здоров'я працівникам видається листок непрацездатності, який оплачується в розмірах і порядку, встановлених законодавством для осіб, визнаних тимчасово непрацездатними внаслідок захворювання.

Реалізація таких положень не відповідає принципам соціального страхування, зокрема принципу цільового використання коштів соціального страхування, а також потребуватиме додаткових коштів з бюджету Фонду соціального страхування України, джерела покриття яких відсутні.

Також передбачається, що особам, які були в контактi з хворими на небезпечні для оточуючих інфекційні хвороби, здійснюється виплата у встановленому законодавством порядку допомоги із соціального страхування.

Однак незрозумілим є, який вид допомоги із соціального страхування пропонується здійснювати, а тому така норма потребує виключення.

Крім цього, законопроектом пропонується встановити, що працівники державних і комунальних закладів охорони здоров'я та державних наукових установ підлягають обов'язковому державному страхуванню на випадок захворювання на інфекційну хворобу у випадках, в порядку та на умовах, встановлених Кабінетом Міністрів України, а також віднести захворювання на інфекційні хвороби медичних та інших працівників, що пов'язані з виконанням професійних обов'язків в умовах підвищеного ризику зараження збудниками інфекційних хвороб, до професійних захворювань.

Слід зазначити, що всі медичні та інші працівники закладів охорони здоров'я є застрахованими особами у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування і відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» мають право на страхові виплати.

Крім того, постановою Кабінету Міністрів України від 08.11.2000 № 1662 затверджено перелік професійних захворювань, до якого включено, зокрема, й роботу медичних працівників, пов'язану з інфекційними захворюваннями.

У зв'язку з цим вважаємо за доцільне пункти 1 та 2 статті 35 законопроекту замінити нормою, що передбачає обов'язкове державне страхування на випадок захворювання на інфекційну хворобу працівників державних і комунальних закладів охорони здоров'я та державних наукових установ відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

8. Згідно зі статтею 19 законопроекту за період роботи з ліквідації епідемій і спалахів інфекційних хвороб, а також в осередках особливо небезпечних і небезпечних інфекційних хвороб посадові оклади медичним та іншим працівникам встановлюються в порядку і розмірах, визначених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері трудових відносин та соціального захисту населення.

Зазначене не відповідає Закону України «Про оплату праці», яким встановлено, що умови розміру оплати праці працівників установ та організацій, що фінансуються з бюджету, визначаються Кабінетом Міністрів України.

9. Відповідно до положень законопроекту (статті 8 та 44) передбачено, що центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, затверджує порядок організації і здійснення обов'язкових медичних оглядів та переліків професій, виробництв та організацій, працівники яких підлягають обов'язковим профілактичним щепленням проти інфекційних хвороб. Окрім того, у статті 44 законопроекту наводиться перелік окремих працівників, які повинні проходити обов'язкові попередні і періодичні медичні огляди, та джерела покриття витрат, а також випадки проведення позачергових медичних оглядів осіб тощо.

Водночас відповідно до статті 33 Основ законодавства України про охорону здоров'я перелік категорій населення, які повинні проходити обов'язкові

медичні огляди, їх періодичність, джерела фінансування та порядок цих оглядів визначаються Кабінетом Міністрів України.

10. Відповідно до положень Кодексу надходження та витрати Державного бюджету України визначаються виключно законом про Державний бюджет України. Відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, регулюються Кодексом.

Отже, пункти 2 та 9 статті 51 законопроекту слід виключити.

11. Бюджетним кодексом України (статті 89, 90) встановлено, що з місцевих бюджетів можуть здійснюватися видатки на регіональні та місцеві програми громадського здоров'я.

Водночас згідно з пунктом 1 частини першої статті 44 Закону України «Про місцеве самоврядування» районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям повноваження, зокрема підготовку і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 27 зазначеного Закону до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм.

Ураховуючи зазначене, пропонуємо частину третю статті 51 проекту Закону викласти у такій редакції:

«3. Пропозиції до регіональних та місцевих програм громадського здоров'я готуються територіальними органами уповноваженого органу у сфері громадського здоров'я та розглядаються на засіданні регіональних координаційних рад з питань громадського здоров'я. Рішення регіональних координаційних рад з питань громадського здоров'я подаються відповідним місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам місцевих рад для врахування під час підготовки регіональних та місцевих програм громадського здоров'я.»

7. Пропозиції щодо розгляду законопроекту

Законопроект потребує доопрацювання.

Заступник Міністра фінансів України

Роман ЄРМОЛИЧЕВ