

# АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ЗАСАД ЗАКОНОПРОЕКТУ «ПРО ФАРМАЦЕВТИЧНЕ САМОВРЯДУВАННЯ» ВІДПОВІДНО ДО МІЖНАРОДНИХ НОРМ РОЗВИТКУ ГРОМАДСЬКОГО РУХУ У ФАРМАЦІЇ

А. С. Немченко, І. В. Сушарина, В. М. Хоменко

Національний фармацевтичний університет, м. Харків, Україна  
Донецький національний медичний університет, м. Краматорськ, Україна  
economica@ukr.net

За умов посилення ролі демократичних інституцій у українському суспільстві вже наприкінці 2014 р. перед державними органами та громадськими організаціями (ГО) у фармацевтичній галузі гостро постало питання розробки принципово нової законодавчої та нормативно-правової бази, яка регулює діяльність професійних спільнот у фармацевтичній галузі на принципах «соціального партнерства» та «соціального замовлення», що практикується у більшості країн світу. Оновлена законодавча база повинна закріпити основний стратегічний напрямок розвитку вітчизняної фармацевтичної галузі, який можна сформулювати як «впровадження науково-обґрунтованих стандартів надання населенню фармацевтичної допомоги на засадах фармацевтичного самоврядування». Ефективна реалізація зазначеної мети неможлива без активної участі ГО, що функціонують на засадах фармацевтичного саморегулювання. Враховуючи тенденції посилення ролі ГО у житті держави та розвитку суспільства в Україні за останнє десятиліття було запропоновано чималу кількість нормативно-правових актів (НПА), які й донині не втрачають своєї актуальності. При цьому особливої уваги набуває законопроект «Про фармацевтичне самоврядування» (зареєстрований у ВР України № 3054 від 09.09.2015 р.), що був відкликаний у першому читанні та потребує суттєвої доопрацювання. Незважаючи на це, питання впровадження норм фармацевтичного самоврядування у практичну фармацевтичну галузь є найактуальнішим. Тому дослідження, що присвячені аналізу сучасних засад фармацевтичного самоврядування у функціонуванні ГО в Україні та країнах ЄС мають актуальність та практичне значення.

**Метою досліджень** став аналіз вітчизняного законопроект «Про фармацевтичне самоврядування» на відповідність основним положенням, що представлені у НПА, які регулюють діяльність ГО в Польській Республіці. Республіка Польща була обрана нами для аналізу враховуючи, по-перше, євроінтеграційних вектор розвитку України, до-друге, спільність етапів розвитку та становлення громадського суспільства у фармацевтичній галузі. Крім цього, важливим фактором, який сприяв вибору країни, як прикладу для аналізу змісту законопроекту стосовно фармацевтичного самоврядування, стала активна позиція польської фармацевтичної спільноти щодо можливості передачі Україні досвіду функціонування осередків громадського руху у фармацевтичній галузі.

У дослідженнях нами використовувалися наступні методи досліджень: діалектичний, історичний, порівняльний, системний, логіко-семантичний, структурно-функціональний та ін..

Проект Закону «Про фармацевтичне самоврядування» складається із преамбули, трьох розділів та 7 статей. До основних положень зазначеного законопроекту слід віднести:

- створення єдиної, на національному рівні самоврядної професійної організації провізорів та фармацевтів – Фармацевтичної палати (ФП), як недержавної некомерційної організації зі статусом юридичної особи;
- засновниками та членами ФП є провізори та фармацевти (працівники аптечних закладів, медичних закладів, а також науково-дослідних установ та закладів фармацевтичної освіти); вступ провізорів та фармацевтів до ФП відбувається на добровільній основі; претендувати на отримання статусу ФП можуть всеукраїнські ГО провізорів та фармацевтів, що функціонують у всіх областях України та м. Києві свої відокремленні підрозділи; членами організації є виключно фізичні особи, насамперед провізори та фармацевти, що працюють в аптечних закладах, медичних закладах, а також в наукових установах та закладах фармацевтичної освіти і які безпосередньо представлені в цій організації; закріплення статусу ФП за однією з таких ГО буде відбуватись на конкурсній основі в Порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (КМУ);
- проект не закріплює перелік повноважень, які державні органи делегують ФП, а лише зазначає, що такі повноваження можуть бути делеговані у відповідному порядку.

Слід зазначити, що ідея ефективного поєднання державного та суспільного регулювання господарської діяльності у сфері охорони здоров'я і фармації є досить розповсюдженою у світовій практиці та вже розглядалась вітчизняними вченими. За оцінкою фахівців, наразі Україна має унікальну можливість адаптувати законодавчу базу до європейських стандартів фармацевтичного самоврядування

Нами була проведена порівняльна характеристика норм, які прописані у Законі Польської Республіки «Про аптечні палати» та вітчизняному законопроекті «Про фармацевтичне самоврядування». Делегування функцій державних органів Національної аптечної палати Польщі («Naczelna Izba Aptekarska» – польська) у повному обсязі відповідає нормам, що представлені в Конституції країни. Так, у Ст. 17 Конституції Польської Республіки прописана можливість створення професійних та ГО у відповідності до діючої законодавчої бази. Ст. 61 на пряму закріплює за зазначеними об'єднаннями можливість виконання публічних функцій.

Спеціальним законом Національної аптечної палати Польщі (НАПП) делеговано цим ГО цілий ряд повноважень органів державної влади. Цікавим є той факт, що «Naczelna Izba Aptekarska», як фармацевтична організація функціонує на засадах самоврядування ще з 1939 р.. Без погодження з НАПП неможливо отримати дозвіл на відкриття нової аптеки. Крім цього, зазначене ГО фармацевтів проводить акредитацію аптечних закладів та атестацію професійних кадрів. Безпрецедентним для українських реалій є той факт, що делегування функцій державних органів НАПП відповідає основним засадам, що закладені у Конституції Польщі.

Конституція України (КУ) виключає здійснення владних функцій будь-ким іншим, окрім народу країни через інститути виборів до органів державної влади та місцевого самоврядування. Таким чином, норма законопроекту «Про фармацевтичне самоврядування» (Ст. 3, 4), що передбачає делегування ФП повноважень центрального органу виконавчої влади, як юридичній особі приватного права, в порядку визначеному КМУ та у спосіб, що передбачені КУ та законами України виглядає в правовій площині суперечною. При цьому, законопроект відповідає нормам, що прописані у КУ за Ст. 5 («...народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування»), Ст. 8 («Закони та інші НПА приймаються на основі КУ»).

У відповідності до норм вітчизняного законопроекту ФП за організаційно-правовою формою функціонування є ГО, порядок виборів органів управління та діяльність якої буде визначатися та може змінюватися на розсуд фізичних осіб (Ст. 3, ч. 1-2). Як свідчить досвід функціонування суб'єктів вітчизняного фармацевтичного ринку, фізичні особи можуть лобювати певні інтереси, зокрема фінансових груп або бізнесових об'єднань. У польському Законі «Про аптечні палати» чітко прописано, що НАПП є органом професійного самоврядування – формою управління, що прямо передбачено Конституцією Польщі, а структура органів управління палати, процедура їх виборів, повноваження та інші принципові аспекти діяльності визначаються законодавцем, а не членами та виборними органами. Тобто, можна зробити висновок, що організаційно-правова форма функціонування ФП, яка пропонується у вітчизняному законопроекті не є дієвою. По-перше, особам приватного права згідно з нормами діючого законодавства України не можуть бути делеговані владні повноваження. По-друге, відсутність чітко визначеного законом порядку формування органів управління, їх структури, повноважень, оскарження їх рішень та дій, створюють високий рівень корупційної небезпеки, що для України має непередбачувані наслідки, враховуючи високий рівень соціальної напруги та особливості національного менталітету громадян пострадянського етапу розвитку країни.

Наступним важливим аспектом в організації діяльності ФП в Україні, що прописано в законопроекті є вільне членство у формі добровільного вступу та виходу з неї (Ст. 2). У Польщі членство у фармацевтичній палаті є обов'язковим для всіх фармацевтів й провізорів. З метою отримання ліцензії на здійснення фармацевтичної діяльності провізори або фармацевти повинні зареєструватися у відповідних регіональних палатах и отримати там ліцензію.. Умовно кажучи, якщо ФП в Україні стане відповідно до законопроекту єдиною самоврядною громадською організацією фармації, якої буде передані управлінські повноваження органів державної влади то розроблені та затверджені нею принципи надання фармацевтичної допомоги або інші стандарти, наприклад «Належної аптечної практики» повинні бути поширені на всіх, без виключення фармацевтичних працівників. Зазначений факт створює об'єктивні умови для дискримінації працівників, які не входять до складу ФП та одночасно, до позбавлення цієї організації важелів впливу на таких осіб.

З іншого боку, враховуючи обрану організаційно-правову форму ФП («громадська організація») та закріплене в Ст. 36 КУ на свободу об'єднання, встано-

влення обов'язковості членства стає неможливим. Як бачимо, організаційно-правова форма функціонування ФП, що запропонована у вітчизняному законопроекті суперечить міжнародному досвіду, не відповідає світовому досвіду та є неефективною в українських реаліях розвитку суспільства та фармацевтичного ринку зокрема.

Представники фармацевтичної спільноти України звертають увагу законотворців на той факт, що у відповідності до Ст. 1 вітчизняного законопроекту наявність фахової освіти не є важливою вимогою для вступу до ФП. Так, членом ФП може стати особа, що працює в аптечних, медичних, науково-дослідних установах та закладах фармацевтичної освіти на момент вступу до зазначеної організації.

Багато питань виникає також з організацією ведення Реєстру провізорів та фармацевтів України, функціонування апарату органів управління та осередків (представництв) самоврядної професійної організації, а також з порядком проведення відбору фармацевтичних організацій з метою визнання їх статусу єдиної самоврядної професійної організації провізорів та фармацевтів на конкурсній основі й таке ін..

В цілому слід зазначити, що у вітчизняному законопроекті відсутні норми, які регламентують порядок створення організації фармацевтичного самоврядування. Тому наразі актуальним є не лише громадське обговорення законопроекту, що розглядається.

Більш важливого значення, на нашу думку, набуває наразі вирішення питання щодо розробки науково-обґрунтованої моделі створення самоврядованої фармацевтичної організації не лише з участю суб'єктів системи фармацевтичного забезпечення населення, а й держави. У цьому випадку можна стверджувати про формування об'єктивних передумов для ефективного та законодавчо закріпленого у відповідному порядку делегування частини владних повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в фармації самоврядної професійної організації. Як свідчить закордонний досвід, лише при наявності у фармацевтичних самоврядних організацій владних повноважень характер їх діяльності змінюється з «декларативного» на «професійний», що у кінцевому порядку наповнює громадський рух у фармації принципово новим змістом та формує сприятливі умови для реалізації фармацевтичної діяльності на засадах «соціального замовлення».