

Князевич Н. В.,

аспірант кафедри службового та медичного права
Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
юрисконсульт
ГО «Українська ліга розвитку паліативної та хоспісної допомоги»
ORCID: 0000-0002-1659-3934

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО САМОВРЯДУВАННЯ МЕДИЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ: ВИКЛИКИ, ПЕРЕВАГИ І МОЖЛИВІ ШЛЯХИ

IMPLEMENTATION OF PROFESSIONAL SELF-GOVERNANCE OF MEDICAL WORKERS: CHALLENGES, ADVANTAGES AND POSSIBLE WAYS

Стаття присвячена питанням запровадження самоврядування медичних працівників, викликів та можливих шляхів імплементації цього інституту у законодавство України, яке може відіграти значну роль у забезпеченні спроможності системи охорони здоров'я України в умовах війни та відбудови України, підвищенні якості медичної допомоги, а також у захисті прав і законних інтересів медичних працівників та пацієнтів. Самоврядування медичних працівників може відіграти велику роль не лише в захисті прав та законних інтересів медичних працівників, а й у забезпеченні якості медичної допомоги, належному здійсненні медичними працівниками професійної діяльності, боротьбі з корупцією та ін.

Аналіз чинних нормативно-правових актів та досвіду європейських країн дає підстави стверджувати, що існує низка важливих переваг запровадження самоврядування медичних працівників у період сьогодення, зокрема: звільнення уряду і органів державного управління від багатьох організаційних клопотів шляхом делегування самоврядній організації частини важливих регуляторних функцій, що зможе розвантажити уряд та профільне міністерство, надавши їм можливість зосередитися на виконанні пріоритетних завдань; підсилення впливу професійної спільноти, яка в Україні наразі не має достатнього впливу; зміцнення регіональних структур та безпосередня підтримка діяльності лікарів та інших медичних працівників на місцях; широкі можливості обміну досвідом і знаннями з колегами із розвинених зарубіжних країн та можливість співпрацювати із міжнародними самоврядними організаціями; продовження боротьби з корупцією в системі охорони здоров'я України.

Україна має неабиякий шанс побудувати нову демократичну та дієву систему медичного самоврядування та подолати усі виклики на її шляху, завдяки національному та міжнародному досвіду. Для цього усій медичній спільноті потрібно окреслити переваги такої системи, зустрітись з викликами та знайти можливі шляхи вирішення проблем на всіх етапах впровадження професійного самоврядування.

Ключові слова: реформування системи охорони здоров'я, медичні працівники, професійне самоврядування медичних працівників, модель професійного самоврядування.

The article is devoted to the issues of introduction of professional self-governance of medical workers, challenges and possible ways of implementing this institute into the legislation of Ukraine, that may play an important role in ensuring the sustainability of Ukrainian healthcare system in times of war and post-war recovery, in increasing the quality of health care as well as in the protection of rights and lawful interests of patients and healthcare workers. The self-governance of medical workers can play an essential role not only in protecting the rights and legitimate interests of medical workers, but also in ensuring the quality of medical care, the proper performance of professional activities by medical workers, fighting corruption, etc.

The analysis of current legal acts and the experience of European countries gives reason to assert that there are a number of important advantages of the introduction of the institute of professional self-governance of medical workers in the current period, in particular: freeing the government and state administration bodies from many organizational problems by delegating a part of important regulatory functions to a self-governing organization, that will be able to relieve the government and the relevant ministry, giving them the opportunity to focus on the implementation of priority tasks; strengthening the influence of the professional community, which currently does not have sufficient influence in Ukraine; strengthening of regional structures and direct support of the activities of doctors and other medical workers in the field; broad opportunities to exchange experience and knowledge with colleagues from developed foreign countries and the opportunity to cooperate with international self-governing organizations; continuation of the fight against corruption in the healthcare system of Ukraine.

Ukraine has a great chance to build a new democratic and effective system of medical self-governance and overcome all challenges on its way, thanks to national and international experience. To do this, the entire medical community needs to outline the advantages of such a system, meet the challenges and find possible ways to solve problems at all stages of implementation of professional self-governance.

Key words: health care system reform, medical workers, professional self-governance of medical workers, model of professional self-governance.

Під час реформи охорони здоров'я, яка здійснюється в Україні, значна увага приділяється питанням доступності та якості медичної допомоги. Велику роль у забезпеченні якості медичної допомоги має відігравати лікарське самоврядування та самоврядування інших професій в охороні здоров'я. Наявні фахові громадські організації, на жаль, наразі не мають достатнього впливу на прийняття рішень в охороні здоров'я, що зумовлюється низкою чинників, зокрема і їх правовим статусом. Не менш важливою є і забезпеченість прав та законних інтересів працівників сфери охорони здоров'я.

Ці питання ще більше актуалізуються зараз, коли внаслідок повномасштабної війни, розв'язаної Російською Федерацією проти України, система охорони здоров'я України стикнулася з великою кількістю викликів. На допомогу державі має прийти лікарське та інше професійне самоврядування, якому буде делегована частина державних повноважень. З огляду на це дослідження зарубіжного досвіду та українського юридичного підґрунтя для запровадження самоврядування в охороні здоров'я набуває особливого значення.

Управлінські та правові питання, пов'язані з запровадженням самоврядування в охороні здоров'я, вже піднімалися українськими дослідниками (З. Надюком, З. Гладуном, Р. Гревцовою, І. Демченком, О. Роговою та ін.) та громадськими і політичними діячами (О. Мусієм, В. Карпуком, І. Сисоєнко та ін.). Утім, нові виклики вимагають нових акцентів.

Слід відзначити, що запровадження самоврядування в охороні здоров'я має підсилити спроможність вітчизняної системи охорони здоров'я, особливо у відбудовний період, та сприятиме її трансформації. Відтак воно стає важливим чинником забезпечення громадського здоров'я.

З положень глави 22 «Громадське здоров'я» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони випливає необхідність подальшого реформування охорони здоров'я та пріоритетність забезпечення безпеки пацієнтів і якості медичної допомоги, що надаватиметься ним [1]. Запровадження самоврядування в охороні здоров'я має стати одним із найважливіших кроків на цьому шляху, адже воно спрямоване на підвищення рівня захищеності здоров'я людини та населення, прав та законних інтересів медичних працівників, забезпечення їх професійного зростання, подолання корупції в охороні здоров'я тощо.

Варто звернути увагу на те, що запровадження професійного самоврядування працівників охорони здоров'я у кожній окремій країні мало свої переваги (як і недоліки) та приносило свої результати. Тож важливо враховувати риси, властиві національній системі охорони здоров'я та чинному законодавству

України, що дозволить уникнути помилок, які нерідко трапляються під час впровадження нових інститутів, та максимізувати переваги самоврядування.

Ключовою складовою самоврядування в охороні здоров'я є медичне самоврядування. На нашу думку, його можна визначити як систему відносин, що складаються між медичними працівниками та між ними і органами медичного самоврядування у зв'язку з набуттям права на здійснення медичної діяльності, її здійсненням та припиненням, притягненням винуватих осіб до дисциплінарної відповідальності за порушення правил, встановлених органами медичного самоврядування, захистом прав та законних інтересів медичних працівників, представництвом медичних працівників у відносинах з органами державної влади та інститутами громадянського суспільства, і якій державою делегуються певні управлінські повноваження для виконання зазначених функцій.

Розглядаючи передумови створення та функціонування в Україні такого суспільного інституту, як медичне, зокрема, лікарське самоврядування, З. Надюк визначає наступні передумови:

- політичні та соціально-економічні зміни, що відбулися в Україні в цілому;
- політична воля керівництва держави;
- зміна економічних відносин в суспільстві, що істотно вплинули на діяльність системи охорони здоров'я і призвели до серйозних трансформацій в ній;
- кардинальні зміни у свідомості медичного персоналу і пацієнтів;
- воля лікарської громадськості [2, с. 6].

Протягом тривалого часу в Україні не було достатніх передумов для запровадження медичного (лікарського) самоврядування. Більше того, існувало багато перешкод і викликів на шляху до запровадження цього інституту. З. Надюк також висловлює думку, що однією з основних перешкод було несприйняття ідеології лікарського самоврядування через відсутність у 70-80% медиків мотивів до ефективної трудової діяльності – матеріальних, трудових, статусних, а також інших мотивів виконувати свою роботу якісно; а з іншого боку, й відсутність мотиваційного моніторингу з боку керівників системи охорони здоров'я [2, с. 6-7].

Утім, такі перешкоди поступово усуваються. Під час реформування охорони здоров'я України, зокрема запровадження державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення і встановлення залежності оплати медичних працівників (особливо лікарів, що надають первинну медичну допомогу), від результатів їхньої діяльності (наприклад, кількості декларацій про вибір лікаря) медичні працівники отримали стимул для підвищення якості та інтенсивної своєї праці.

Крім того, для медичних працівників стає все більш очевидним, що їхні колеги-медики краще впрацюють із завданнями щодо встановлення стандартів

якості медичної допомоги та оцінки якості наданої медичної допомоги, ніж публічні службовці.

Усе більш відчутною стає політична воля до запровадження самоврядування в охороні здоров'я. Так, зокрема, розроблення проекту Закону України «Про самоврядування медичних професій в Україні» (цілісна редакція) передбачено у Плані діяльності Міністерства охорони здоров'я з підготовки проєктів регуляторних актів на 2022 рік, затвердженому наказом МОЗ України від 17 грудня 2021 року № 2812 [3].

Запровадження медичного самоврядування можливе тоді, коли ця ідея сприймається лікарською професійною громадськістю. Для того, щоби забезпечити її сприйняття, потрібно донести до лікарської спільноти переваги запровадження самоврядування, провести публічне обговорення та врахувати пропозиції представників медичної професії.

Вище ми відзначали роль і значення самоврядування медичних працівників в системі охорони здоров'я, зокрема з огляду на євроінтеграційні перспективи України. Якими ж є переваги його запровадження?

Серед переваг запровадження самоврядування медичних працівників слід особливо відзначити зростання суспільної довіри до медичної професії. Воно має відбутися завдяки підвищенню професійного рівня лікарів та інших медиків. Крім того, йому сприятиме уможливлення притягнення винуватих осіб до дисциплінарної відповідальності за відповідні проступки, зокрема, за порушення правил медичної етики. Як зазначається у Мадридській декларації стосовно професійної автономії та самоуправління, прийнятій 39-ю Всесвітньою медичною асамблеєю у 1987 році, «національні медичні асоціації повинні сприяти становленню етичних норм поведінки лікарів на благо їхніх пацієнтів. Порушення етичних норм повинні негайно виправлятися, а лікарі, винні в цих порушеннях, повинні бути покарані в дисциплінарному порядку. Тільки Національні медичні асоціації можуть ефективно і вміло виконати це завдання» [4].

Також медичне самоврядування дозволить лікарям та іншим медикам краще доносити свої потреби до тих, хто приймає рішення в охороні здоров'я, а з більшості питань своєї професійної діяльності – приймати такі рішення самим, а також контролювати їх виконання.

Одним з питань, які мають бути передані самоврядній медичній професії, є розроблення і впровадження стандартів надання медичної допомоги. Відсутність медичних стандартів та клінічних протоколів з багатьох нозологій негативно позначається на якості медичної допомоги (послуг), а також на стані захищеності медичних працівників і пацієнтів. Самоврядна організація, що складається з лікарів, зможе швидше, ніж державні органи чи підприємства, розробити стандарти і протоколи, що ґрунтуються на доказах та враховують досягнення медичної науки і практики. Окрім цього, лікарі та

представники інших медичних професій, які безпосередньо здійснюють медичну діяльність, краще розуміють потреби професійного розвитку, ніж працівники профільного міністерства або створених при ньому центрів, а забезпечення належної якості безперервного професійного розвитку професіоналів у сфері охорони здоров'я, а також прозорості процедур його проходження є запорукою належної якості медичної допомоги. Зазначене ще раз підтверджує доцільність запровадження в Україні самоврядування лікарів та представників інших професій в охороні здоров'я.

Р. Гревцова звертає увагу на необхідності «обрати і законодавчо закріпити модель самоврядування» [5, с. 32]. При цьому слід врахувати, що «у світі існує делеговане самоврядування, тобто делегування державою певних функцій самоврядній організації з визначенням компетенції такої організації в законі. ...Також існує добровільне саморегулювання, коли вимоги встановлюються самою організацією без погодження з державою і їх виконання теж здійснюється без участі держави. Існує також і змішана модель самоврядування – співрегулювання» [6]. Наступним питанням, яке підлягає обговоренню і законодавчому вирішенню, є добровільність чи обов'язковість членства. У цьому плані корисним є зарубіжний досвід, а також досвід інших самоврядних професій в Україні, передусім адвокатури. Отже запровадження лікарського самоврядування має піти шляхом аналізу наявного досвіду, надання відповідей на зазначені вище запитання та прийняття закону, в силу якого медичній, зокрема лікарській, спільноті будуть делеговані повноваження щодо допуску до професії, позбавлення, за наявності підстав, права на її здійснення, забезпечення безперервного професійного розвитку, представництва інтересів спільноти перед державними органами та інститутами громадянського суспільства тощо.

В Україні неодноразово робилися спроби запровадити самоврядування в охороні здоров'я, зокрема, лікарське самоврядування. Однак приховані в законопроектах ризики, на які звертали увагу фахівці [7], не дозволяли прийняти відповідний закон. Щойно для громадського обговорення було оприлюднено проєкт Закону України «Про самоврядування в сфері охорони здоров'я в Україні» [8]. Зазначений законопроект підлягає ретельному аналізу, результати якого мають бути враховані під час законодавчої діяльності.

Висновки. В умовах реформування охорони здоров'я України, а також в період війни та у відбудовий період важливо підсилити спроможність системи охорони здоров'я України та стан захищеності прав і законних інтересів пацієнтів та медичних працівників. Одним із шляхів досягнення цієї мети є запровадження медичного самоврядування, яке матиме низку переваг, зокрема зростання суспільної

довіри до медичної професії, більш активна участь медичної спільноти у прийнятті рішень в охороні здоров'я, впровадження інновацій та підвищення якості медичної допомоги. Необхідний вибір моделі самоврядування в охороні здоров'я та прийняття закону, яким вона запроваджуватиметься.

Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 21.03.2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
2. Надюк З.О. Поєднання механізмів державного управління і лікарського самоврядування на ринку медичних послуг в Україні. *Державне будівництво*, 2008 р. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_25.
3. Про затвердження Плану діяльності Міністерства охорони здоров'я з підготовки проєктів регуляторних актів на 2022 рік: Наказ МОЗ України від 17 грудня 2021 року № 2812. URL: <https://www.apteka.ua/article/628680>.
4. Мадридська декларація стосовно професійної автономії та самоуправління: Декларація, прийнята 39-ою Всесвітньою медичною асамблеєю у 1987 р. URL: <https://med.sumdu.edu.ua>.
5. Гревцова Р. Ю. Тенденції розвитку медичного і фармацевтичного права в Україні. Другий Всеукраїнський конгрес з медичного права, біоетики і соціальної політики з міжнародною участю 14-15 квітня 2011 року, м. Київ : Збірник тез доповідей / Упор. к.ю.н. Гревцова Р.Ю., д.м.н. Степаненко А.В.- Київ: Видавництва «КІМ», 2011.
6. Корчинська О.А., Мусій О.Н., Лінчевський О.В. та ін. Професійне самоврядування: світовий досвід та перспективи в Україні. *Health-ua.com*, 29.05.2018. URL: <https://health-ua.com/article/37274-profesijne-samovryaduvannya-svitovij-dosvid-ta-perspektivi-v-ukraini>.
7. Сисоєнко І. Перспективи і ризики законопроєкту про самоврядування медичних професій. Ваше здоров'я, 22.07.2020. URL: <https://www.vz.kiev.ua/perspektivy-i-ryzyky-zakonoprojektu-pro-samovryaduvannya-medychnyh-profesij/>.
8. Про самоврядування в сфері охорони здоров'я в Україні: Проєкт Закону України. МОЗ України, 8 вересня 2022. URL: <https://moz.gov.ua/article/public-discussions/proekt-zakonu-ukraini-pro-samovryaduvannya-v-sferi-ohoroni-zdorov%e2%80%99ja-v-ukraini?preview=1>.