

Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про лікарське самоврядування»

1. Обґрунтування необхідності прийняття акта

Існуюча модель системи охорони здоров'я України в нових соціально-економічних умовах продовжує демонструвати свою неефективність, про що свідчать показники її діяльності, передусім низькі доступність, якість медичної допомоги, незадовільний стан здоров'я населення, а також, як наслідок, практично тотальна незадоволеність системою охорони здоров'я населення та медиків. У зв'язку з цим сьогодні необхідно докладати енергійних зусиль щодо її реформування.

Проте без ефективно функціонуючої системи охорони здоров'я, без створення суспільних інститутів управління нею з метою підвищення громадської відповідальності у розв'язанні завдань, що стоять перед країною, досягти цілей, поставлених реформою охорони здоров'я, досить складно.

Важливими передумовами створення і функціонування в Україні такого суспільного інституту, як лікарське самоврядування — найважливішого механізму системи суспільного управління охроною здоров'я, є:

- політичні та соціально-економічні зміни, що відбулися в Україні;
- політична воля керівництва держави;
- позитивний міжнародний досвід тривалого функціонування інституцій лікарського самоврядування в переважній більшості країн світу;
- зміна економічних відносин у суспільстві, що істотно вплинули на діяльність системи охорони здоров'я і сприяли її серйозним трансформаціям;
- суттєві зміни свідомості медичного персоналу та пацієнтів;
- воля лікарської громади.

Практично в усіх економічно розвинених країнах головну роль в організації лікарської діяльності традиційно виконують національні медичні самоврядні організації (товариства, асоціації, лікарські палати, ізби, комори, колегіуми лікарів тощо), які несуть правову, фінансову та моральну відповідальність перед державою і суспільством за якість медичної допомоги, професійну підготовку медичних фахівців, дотримання норм медичної етики та вирішують інші питання охорони здоров'я.

Головними завданнями національних лікарських організацій є формування в лікарському співтоваристві та суспільстві загалом таких цивільно-правових відносин, згідно з якими лікар несе персональну юридичну і фінансову відповідальність за результати своєї діяльності перед національною медичною організацією, а національна медична організація за результати діяльності лікаря — перед пацієнтами та державою. Такі відносини забезпечують новий якісний рівень захисту прав пацієнтів та лікарів, якого на сьогодні в Україні практично немає.

До компетенції національних лікарських організацій належать і такі найважливіші види діяльності, як ведення реєстру лікарів, своєчасне забезпечення їх необхідною медичною інформацією, атестація та сертифікація медичних фахівців, ліцензування лікарської діяльності, захист прав та інтересів медиків, розробка медичних стандартів, обрання головних фахівців з медичних спеціальностей, контроль за використанням лікарських засобів і медичною рекламою, участь в акредитації медичних практик, організація підвищення кваліфікації медичного персоналу, захист національних виробників медичної техніки та лікарських засобів тощо.

Таким чином, створення суспільної системи регулювання лікарської діяльності, яку очолить національна лікарська самоврядна організація, дасть змогу в разі часткового збереження за органами державної влади нормативно-розпорядничьких і наглядово-дозвільних функцій покласти на неї значну частину відповідальності за діяльність системи охорони здоров'я.

2. Міжнародне регулювання лікарського самоврядування

У законопроекті враховано досвід законодавчого забезпечення функціонування організацій лікарського самоврядування у провідних європейських країнах: Польщі, Німеччині, Австрії, Болгарії, Фінляндії, Естонії, Румунії, Сербії, Словенії, Македонії, Чехії, Швейцарії, Франції.

У переважній більшості країн світу організації лікарського самоврядування поряд з уповноваженими державними органами здійснюють управління усією системою охорони здоров'я як рівноправні партнери. У цих країнах діяльність, функції, завдання та повноваження національної самоврядної лікарської організації регулюються на законодавчому рівні.

Вимоги та рекомендації щодо впровадження лікарського самоврядування містяться в деклараціях, прийнятих всесвітніми медичними асамблеями найавторитетнішої світової лікарської організації — Світового лікарського товариства (World Medical Association (WMA)), яке на сьогодні об'єднує лікарів 94 провідних країн світу.

Так, ще 17-та Всесвітня медична асамблея у 1967 році прийняла «Дванадцять принципів організації охорони здоров'я для будь-якої національної системи охорони здоров'я», а 35-та Всесвітня медична асамблея доповнила їх (Венеція, 1983). Серед них слід зазначити:

1-й — умови лікарської діяльності в будь-якій системі охорони здоров'я визначаються за участю представників організації лікарів;

7-й — гарантована моральна, економічна та професійна незалежність лікаря;

8-й — адекватну винагороду лікарю забезпечує влада;

9-й — розмір винагороди лікарю не залежить виключно від фінансового стану влади, яка його забезпечує, а також не визначається одностороннім рішенням уряду та узгоджується з організацією лікарів.

38-ма Всесвітня медична асамблея (Каліфорнія, 1986) прийняла Декларацію стосовно незалежності і професійної свободи лікаря, у якій зазначено, що наданням лікарям незалежності та про-

фесійної свободи в проведенні медичної діяльності суспільство забезпечує найкращу з можливих систем охорони здоров'я для своїх громадян, що своєю чергою є вагомим внеском у створення сильної і безпечної держави.

39-та Всесвітня медична асамблея (Мадрид, 1987) прийняла Мадридську декларацію про професійну лікарську автономію і самоврядування, яка утвердила необхідність самоврядування медичної професії (професійної незалежності лікаря) та сформулювала основні принципи самоврядування, спрямовані на захист прав медичних працівників та якнайширше задоволення потреб пацієнтів.

59-та Всесвітня медична асамблея (Сеул, 2008) прийняла Сеульську декларацію «Про професійну лікарську автономію і клінічну незалежність», що підтвердила важливість професійної лікарської автономії та незалежності у прийнятті клінічних рішень, які повинні бути збереженими не лише як істотний компонент високоякісної медичної допомоги, і тому вигідний для пацієнта, а і як істотний принцип лікарського професіоналізму.

Як наслідок у країнах Європейського Співтовариства, Північної і Південної Америки, Південної та Східної Азії, значній частині країн Африки прийнято закони, якими держава передала лікарському самоврядуванню регуляторні функції в управлінні системою охорони здоров'я, де окреслено організаційні засади професійної діяльності лікарів.

3. Мета і завдання прийняття акта

Метою законопроекту є визначення принципів побудови системи лікарського самоврядування шляхом створення єдиної всеукраїнської самоврядної лікарської організації — Всеукраїнського лікарського товариства — для модернізації управління системою охорони здоров'я України шляхом впровадження системи професійного самоврядування в медичній галузі та підвищення ролі медичної спільноти в питаннях забезпечення якості медичної діяльності та авторитету медичної професії у суспільстві.

Прийняття законопроекту зумовлене необхідністю законодавчого врегулювання діяльності системи самоврядування лікарської професії в системі охорони здоров'я України.

Завданнями законопроекту є:

- впровадження системи лікарського самоврядування в систему охорони здоров'я шляхом використання принципів суспільного регулювання медичної діяльності;
- законодавче забезпечення створення і діяльності самоврядної лікарської організації — Всеукраїнського лікарського товариства як всеукраїнської організації лікарського самоврядування в Україні;
- передання частини державних функцій, що регулюють професійну медичну діяльність, всеукраїнському професійному лікарському об'єднанню — Всеукраїнському лікарському товариству;
- впровадження системи корпоративної відповідальності за результати лікарської діяльності з боку лікарського самоврядного професійного об'єднання — Всеукраїнського лікарського товариства як самостійного суб'єкта права;
- встановлення єдиних принципів організації та функціонування національних і територіальних органів лікарського самоврядування;
- захист професійних інтересів лікарів, боротьба з корупцією в системі охорони здоров'я України та захист прав пацієнтів.

Законопроект забезпечить сучасне визначення ролі та місця лікарської професії в Україні відповідно до міжнародних вимог, кращих світових традицій, численних вимог лікарських громадських організацій України.

Прийняття законопроекту дасть реальну можливість досягти серед лікарської спільноти вищого рівня професійності та відповідальності, що сприятиме відновленню довіри між лікарями та пацієнтами, підвищить суспільну значущість професії лікаря, поверне її престиж.

4. Загальна характеристика та основні положення акта

Проект закону складається з 5 розділів та 47 статей.

Законопроектом впроваджується система лікарського самоврядування у сфері охорони здоров'я населення, встановлюються відповідні принципи, а також визначаються роль і місце лікарського самоврядування в системі охорони здоров'я України, визначається і регламентується діяльність всеукраїнської самоврядної професійної організації — Всеукраїнського лікарського товариства як центрального та головного суб'єкта створюваної системи.

Законопроект визначає:

- статус, порядок та умови створення, а також діяльність національної самоврядної професійної організації, що представляє систему лікарського самоврядування в Україні — Всеукраїнського лікарського товариства;
- систему правових відносин суб'єктів лікарського самоврядування, що представляють Всеукраїнське лікарське товариство, з державними органами влади та іншими суб'єктами системи охорони здоров'я України;
- повноваження, принципи діяльності та функції Всеукраїнського лікарського товариства у сфері регулювання медичної діяльності та забезпечення її якості на всіх рівнях: національному, регіональному, індивідуальному.

5. Стан нормативно-правової бази у цій сфері правового регулювання

В українському правовому полі це питання системно неврегульоване, що унеможлиблює проведення достатньо ефективної державної політики у сфері управління системою охорони здоров'я та її подальший розвиток.

В Україні питання професійного самоврядування в інших сферах, зокрема адвокатів, нотаріусів, аудиторів, суддів, частково регулюються законами України «Про адвокатуру», «Про нотаріат», «Про аудиторську діяльність» та «Про судоустрій України».

Прийняття законопроекту не потребує внесення змін до інших законів.

6. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація законопроекту не потребує додаткових фінансових витрат з державного бюджету України, оскільки законопроект передбачає інші джерела фінансового забезпечення органів лікарського самоврядування, передусім через членські внески та кошти, отримані як плата за послуги.

Також передбачається, що функції, які на сьогодні виконують державні органи охорони здоров'я, могли б бути передані самоврядній лікарській організації разом з існуючим бюджетним фінансуванням.

7. Громадське обговорення

З метою громадського обговорення законопроекту у 2005–2008 роках проведено засідання за участю представників широкого кола громадськості та громадських організацій (Громадської ради при Міністерстві охорони здоров'я України; XI та XII Конгресів Світової федерації українських лікарських товариств; сектора законодавчих ініціатив Дорадчої ради з питань охорони здоров'я Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я), заінтересованих обласних управлінь охорони здоров'я, лікарських трудових колективів.

Законопроект для широкого обговорення було опубліковано у матеріалах VIII з'їзду Всеукраїнського лікарського товариства та найпопулярнішій українській медичній газеті Міністерства охорони здоров'я України та ЦК профспілки працівників охорони здоров'я України «Ваше здоров'я».

Крім того, для публічного обговорення законопроект розміщувався на офіційних сайтах Управління охорони здоров'я Кіровоградської обласної державної адміністрації (www.health.kr.ua), Управління охорони здоров'я Миколаївської обласної державної адміністрації (www.uoz.mk.ua), Українського лікарського товариства у Львові (www.ult.lviv.ua), Дніпропетровської обласної клінічної лікарні ім. І.І. Мечникова (www.mechnikov.dp.ua).

Необхідність ухвалення законопроекту зазначено в численних резолюціях, рішеннях та зверненнях, зокрема XI та XII Конгресів Світової федерації українських лікарських товариств, парламентських слухань «Проблеми у сфері охорони здоров'я і медичного обслуговування громадян України та шляхи їх розв'язання», Першого Всеукраїнського конгресу з медичного права та соціальної політики, III Національного конгресу з біоетики, VIII та IX з'їздів Всеукраїнського лікарського товариства, Першого національного круглого столу «Як створити конкурентоспроможну систему охорони здоров'я України», Міжнародної робочої зустрічі «Створення і розвиток структур для участі громадян у процесах прийняття рішень, що впливають на охорону здоров'я, на регіональному рівні в Україні», Концептуальних напрямках розвитку охорони здоров'я в м. Києві Головного управління охорони здоров'я та медичного забезпечення м. Києва, постанові Президії Національної академії наук України від 07.11.2007 № 288, рішеннях Національної ради з питань охорони здоров'я при

Президентів України, IV з'їзду фахівців з соціальної медицини та організації охорони здоров'я України, колегій Міністерства охорони здоров'я України.

Законопроект підтримали численні медичні громадські організації та організації захисту прав пацієнтів.

8. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття акта

Головним наслідком прийняття законопроекту стане підвищення якості медичної допомоги населенню та ефективності системи охорони здоров'я України в результаті створення та діяльності національної самоврядної лікарської організації — Всеукраїнського лікарського товариства.

Прийняття законопроекту сприятиме децентралізації функцій існуючої командно-адміністративної системи управління галуззю охорони здоров'я України, що стане реальним кроком до побудови в Україні громадської системи охорони здоров'я та громадянського суспільства.

З прийняттям законопроекту буде створено умови для контролю з боку держави за діяльністю національної лікарської організації, а також з боку Всеукраїнського лікарського товариства за рішеннями, що приймають органи управління охороною здоров'я, що забезпечить динамічний розвиток і конструктивну взаємодію державної та суспільної системи управління у сфері охорони здоров'я населення.

У системі охорони здоров'я України буде забезпечено розвиток і зміцнення елементів громадянського суспільства за допомогою професійного самоврядування для відновлення довіри та співпраці між громадянами і державою, між громадянами і системою охорони їхнього здоров'я, між системою охорони здоров'я і владою.

Створення саморегульованої національної системи лікарського самоврядування забезпечить вагомий внесок у формування цивільної відповідальності лікарів за здоров'я громадян, дасть реальну можливість розвитку цивілізованого ринку медичних послуг, створить умови для надання якісної і доступної медичної допомоги населенню, дасть змогу реально здійснювати правовий, соціальний, фінансовий і моральний захист лікаря та лікарської професії, позбавить важелів адміністративного тиску на професійних медиків.

Впровадження системи лікарського самоврядування значно скоротить тіньовий обіг фінансових засобів в охороні здоров'я, убезпечить пацієнтів від послуг псевдомедичних організацій та забезпечить контроль за медичною рекламою, створить умови для прагнення лікаря і медичної установи надавати якісну медичну допомогу, практично обґрунтує доцільність функціонування тих чи тих закладів охорони здоров'я, визначить потребу в лікарях різних спеціальностей, дасть змогу вести ефективний реєстр лікарів та рейтинг їх професійної діяльності, забезпечить формування системи страхування професійної відповідальності лікарів і медичного страхування громадян, сприятиме успішному розв'язанню інших важливих медико-соціальних проблем, запобіганню кризових явищ у системі охорони здоров'я та суспільстві.

Отже, прийняття законопроекту дасть змогу:

- встановити корпоративний устрій діяльності лікарів в Україні;
- привести законодавство України у сфері охорони здоров'я у відповідність з міжнародними стандартами, стандартами Європейського Співтовариства;
- підвищити якість та доступність надання медичної допомоги;
- підвищити престиж лікарської професії та відповідальність лікарів за свою професійну діяльність;
- досягти незалежності лікарів у своїй діяльності, наділення їх гарантіями для більш повної реалізації ними повноважень;
- ефективніше запрацювати системі охорони здоров'я України;
- зміцнити в державі інституції громадянського суспільства;
- захистити права лікарів і пацієнтів;
- заповнити прогалини в наданні медичної допомоги громадянам України, що є наслідком кадрової кризи та нестачі висококваліфікованих лікарів у цій сфері.