

З.О. Надюк,

к.держ.упр. доцент кафедри державного
управління та адміністративного менеджменту
Класичного приватного ун-ту

ПОЄДНАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І ЛІКАРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РИНКУ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Проаналізовано сучасний стан нормативно-правового регулювання діяльності професійних медичних асоціацій в Україні, а також процес становлення інституту лікарського самоврядування в системі охорони здоров'я з погляду інституціональної теорії. Запропоновано можливі шляхи поєднання механізмів державного управління та лікарського самоврядування на ринку медичних послуг в Україні.

Ключові слова: державне регулювання, інституціональна теорія, лікарське самоврядування, механізми державного управління, ринок медичних послуг, система охорони здоров'я.

Ситуація, яка склалася в сучасній охороні здоров'я України, потребує зміни державної політики і стратегії щодо неї, проведення реорганізації управління в галузі. Трансформації в соціальній, політичній, економічній і екологічних сферах життя українського суспільства зумовлюють відповідні зміни в національній системі охорони здоров'я. Державна влада і суспільство взаємно відповідальні за стан здоров'я нації, а отже, і за її безпеку.

Стратегічний розвиток галузі охорони здоров'я ускладнюється асиметрією ринкових відносин у ній. Провали ринку у сфері збереження здоров'я населення вимагають соціальної активності держави щодо розвитку цивілізованого ринку медичних послуг. Найгостріше проблеми проявляються в гуманітарній сфері, зокрема в галузі охорони здоров'я. Нереалізованість підприємницького потенціалу системи охорони здоров'я є одним із факторів, який вимагає більш активної ролі держави у формуванні ринку медичних послуг.

Резолюція 38-ї Всесвітньої медичної асамблеї стверджує, що, надаючи лікарям незалежність і професійну свободу у проведенні медичної діяльності, суспільство забезпечує найкращу з можливих систем охорони здоров'я для своїх громадян, що, в свою чергу, робить вагомий внесок у створення сильної та безпечної держави [3].

Рекомендації Ради Європи пропонують урядам створювати сприятливі умови в юридичній і податковій системах для фінансування і керування неурядовими медичними організаціями, а бюджет охорони здоров'я, наскільки можливо, повинен включати статті для підтримки їхньої діяльності.

У сучасних умовах створення дієвого інституту лікарського самоврядування потребує не лише ефективною структурованості власне лікарської організації, а й чіткої координації її діяльності з державними інститутами влади.

Сучасні дослідники М. Білинська, Ю. Вороненко, О. Галацан, З. Гладун, Ю. Деркач, Л. Жаліло, В. Загородній, Т. Камінська, Б. Криштопа, В. Лехан, В. Москаленко, Н. Нижник, В. Пономаренко, Я. Радиш, І. Солоненко, А. Степаненко, А. Уваренко та інші науковці зазначають у своїх дослідженнях важливість державного регулювання у сфері охорони здоров'я, як однієї зі складових національної безпеки країни [1; 2; 18; 19].

Безпосередньо розвитку лікарського самоврядування присвячено праці, В. Карпука, Г. Кривошеєва, І. Михеєвої, О. Мусія, О. Перетяки, Я. Радиша та ін. [1; 5; 7; 9; 10]. Проте незважаючи на їх широкий спектр і не применшуючи вагомості й значущості внеску вказаних вчених, слід зазначити, що є потреба у подальшому розробленні теоретичних та практичних аспектів поєднання державного управління та інституту лікарського самоврядування у регулюванні ринку медичних послуг в Україні. Це й зумовило вибір теми дослідження та вказує на її актуальність.

У цій статті маємо на меті:

- проаналізувати сучасний стан нормативно-правового регулювання діяльності професійних медичних асоціацій в Україні;
- проаналізувати процес становлення інституту лікарського самоврядування в системі охорони здоров'я з погляду інституціональної теорії;
- запропонувати можливі шляхи поєднання державного управління та лікарського самоврядування на ринку медичних послуг в Україні.

У попередніх дослідженнях [11 – 13], використовуючи здобутки нової інституціональної економіки, було визначено різні варіанти розбудови формальних інститутів у системі охорони здоров'я. Зокрема, досліджуваний інститут лікарського самоврядування можна віднести до таких категорій, як створення інститутів шляхом відтворення тих зразків, що існували в історії країни і побудова формальних інститутів за зразками, що існують в інших країнах.

Однією з основних можливостей проведення реформ є так зване вирощування інститутів, коли не виникає проблем з невідповідністю формальних і неформальних правил, з формуванням механізму примусу, проте цей механізм може тривати багато років. Роль держави полягатиме, перш за все, у нормативно-правовому забезпеченні цього процесу.

Розглянемо систему охорони здоров'я як економічну систему за критерієм інституціонального порядку. Зрозуміло, що вона буде перебувати в рівновазі, якщо економічні інтереси суб'єктів цієї системи будуть збалансованими. У цьому випадку система не буде схильною до радикальних змін. Це означатиме, що державні, громадські чи інші органи, підприємства, установи, організації, посадові особи та громадяни забезпечуватимуть пріоритетність охорони здоров'я у власній діяльності, не завдаватимуть шкоди здоров'ю населення й окремих осіб, у межах своєї компетенції надаватимуть допомогу хворим, інвалідам та потерпілим від нещасних випадків, сприятимуть працівникам органів і закладів охорони здоров'я в їх діяльності, а також виконуватимуть інші обов'язки, передбачені законодавством про охорону здоров'я. При цьому громадяни держави задоволені умовами реалізації права на охорону здоров'я, а працівники органів і закладів охорони здоров'я – умовами забезпечення їх професійної діяльності.

Здійснивши історичний аналіз розвитку лікарського самоврядування, треба зазначити, що зародження медичних товариств у Європі припадає на початок ХІХ ст. В основі їхньої діяльності лежала добровільність об'єднання лікарів для обміну науково-практичним досвідом. Членами таких професійних

асоціацій ставали відомі лікарі, науковці, які здатні були впливати, завдяки своєму авторитету, на державні органи, вирішуючи багато загальносоціальних і медичних проблем.

До кінця XIX ст. медичні товариства трансформувалися в загальнонаціональні лікарські асоціації, які згодом стали важливим інститутом громадянського суспільства, що поєднували та захищали корпоративні інтереси лікарського стану у взаєминах медичної громадськості та держави. На початку XX ст. практично в усіх країнах Європи відбулося об'єднання різних громадських медичних організацій (лікарських палат, рад тощо) в національні медичні асоціації, сформувалися базові принципи розподілу повноважень між лікарськими асоціаціями й органами державного управління, що сьогодні прийнято називати державно-суспільною системою управління.

У світовій медичній практиці органи лікарського самоврядування існують у більшості країн світу. Так, у США – це American Medical Association (рік заснування – 1847); у Канаді – The Medical Council of Canada (1912); у Великобританії – British Medical Association (1832); у Німеччині – Bundesärztekammer (1947); у Швейцарії – Federation des medecins suisses (1867); у Норвегії – Den Norske Legeforeningen (1886); у Македонії – Македонско лекарско друштво (1945, 1996); у Туреччині – Turk Tabipleri Birliği (1973); у Польщі – Польська палата лікарів і стоматологів (1892, 1989); у Нігерії – Nigerian Medical Association (1998). Діяльність Всеукраїнського лікарського товариства (ВУЛТ) бере свій початок з 1910 р. від Українського лікарського товариства у Львові та з 1917 р. від лікарського товариства Української Народної Республіки.

Одночасно з традиційними лікарськими товариствами, існують і міжнародні медичні об'єднання такі, як Європейський союз медичних фахівців, Постійний комітет європейських лікарів, Постійна робоча група молодих лікарів Європи; Європейський союз лікарів загальної практики; Європейська асоціація з громадської охорони здоров'я, з лікарняної допомоги, з сімейної медицини та загальнолікарської практики, з оцінки медичних технологій, з

медичної інформатики, з якості медичної допомоги тощо. Існування та діяльність цих організацій свідчить про значну активність суспільного руху лікарів та його роль у покращанні здоров'я та розвитку служб охорони здоров'я в Європі. Найбільшою з подібних організацій є Всесвітня медична асоціація (ВМА), яка об'єднує 117 національних медичних асоціацій.

У жовтні 1987 р. в Іспанії ВМА на її 39-й ВМА була прийнята Мадридська декларація щодо професійної автономії і самоуправління. У цій декларації сформульовано основні принципи лікарського самоврядування, серед яких основними є забезпечення якості надання медичної допомоги пацієнтам і професійної компетенції медичних працівників, які її надають. ВМА у п. 4 Мадридської декларації щодо професійної автономії і самоуправління висувається вимога до національних медичних асоціацій, щоби вони у своїх країнах, розробляли, підтримували і брали активну участь у системах самоуправління лікарів [8]. На виконання цієї вимоги у багатьох країнах Європейського Союзу прийнято нормативно-правові документи, якими регулюються основні питання лікарського самоврядування, організаційні засади діяльності, а також його регулятивні функції в національних системах охорони здоров'я.

Професійне лікарське самоврядування розглядається як передбачена законом система управлінських взаємин між усіма представниками певної професії, покликана консолідувати зусилля представників певного фаху в стосунках з органами державної влади, із суспільством та між собою. Тобто законом надаються управлінські повноваження з метою успішного функціонування певної професії на користь усього суспільства. Таке професійне самоврядування репрезентується власною, визначеною законом представницькою організацією, побудованою на засадах децентралізації, і перебуває вона під наглядом державної влади.

На думку О. Мусія [10], самоврядування – це передбачена законом система управлінських взаємин між усіма представниками певної професії, покликана консолідувати зусилля представників певного фаху в стосунках з

органами державної влади, із суспільством та між собою. Тобто законом надаються управлінські повноваження з метою успішного функціонування певної професії на користь усього суспільства. Таке професійне самоврядування репрезентується власною, визначеною законом представницькою організацією, побудованою на засадах децентралізації, і перебуває вона під наглядом державної влади.

Важливими передумовами створення і використання в Україні такого суспільного інституту, як лікарське самоврядування, такі [16]:

- 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.

У сучасних умовах створення дієвого інституту лікарського самоврядування потребує не лише ефективної структурованості власне лікарської організації, а й чіткої координації її діяльності з державними інститутами влади.

Причинами опортуністичної поведінки з боку інститутів державної влади (бюрократичної системи) є їх бажання утримати під своїм контролем такі сфери, як ліцензування та атестація медичних працівників, ліцензування та акредитація лікувально-профілактичних закладів; закупівля за державні кошти медичних препаратів і техніки для потреб галузі – тобто сфери, в яких є найвищий ризик зловживань посадовим становищем.

Однією з основних перешкод у сприйнятті ідеології лікарського самоврядування можна вважати відсутність у 70-80 % медиків мотивів до ефективної трудової діяльності – матеріальних, трудових, статусних, а також мотивів виконувати свою роботу якісно; а з іншого боку, й відсутність мотиваційного моніторингу з боку керівників системи охорони здоров'я. За

таких умов пригнічується почуття професійної гордості, виникає розчарування лікарів в обраній професії.

Лікарське самоврядування є одним з основних компонентів суспільної складової державно-суспільного самоврядування. Утвердження громадських засад у національній системі охорони здоров'я суттєво гальмується неприйняттям відповідного закону Верховною Радою України. Треба нагадати, що вперше проект Закону України „Про лікарське самоврядування” було обговорено 2 квітня 2005 р. на спільному засіданні Великої ради Всеукраїнського лікарського товариства та ініціативної робочої групи Громадської ради при Міністерстві охорони здоров'я України. Згодом проект було також обговорено на VIII Всеукраїнському з'їзді ВУЛТ в Івано-Франківську і на Парламентських слуханнях. Лише у березні 2006 р. проект Закону України “Про лікарське самоврядування” було зареєстровано у Верховній Раді України. Першим етапом у цьому стала розробка проекту Закону України “Про лікарське самоврядування” [17]. Його прийняття спричинить перегляд функцій і повноважень суб'єктів державного управління системою охорони здоров'я в Україні.

Надання Всеукраїнському лікарському товариству статусу професійної організації, що передбачено проектом Закону України “Про лікарське самоврядування” [17] дає змогу вийти з-під юрисдикції Закону України “Про громадські організації” (ст. 7 якого вказує, що жоден громадянин України не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян), а також п. 4 ст. 36 Конституції України, яка вказує, що належність чи неналежність до будь-якого об'єднання громадян, не може бути підставою для обмеження прав і свобод або для надання державою будь-яких пільг і переваг) [4, ст. 7; 6, ст. 36].

Завданнями, які покликаний вирішити цей Закон, є такі [17]:

– упровадження системи лікарського самоврядування в систему охорони здоров'я шляхом використання принципів суспільного регулювання медичної діяльності;

– законодавче забезпечення створення і діяльності самоврядної громадської організації – Всеукраїнського лікарського товариства як всеукраїнської організації лікарського самоврядування в Україні;

– передання частини державних функцій, що регулюють професійну діяльність, єдиному всеукраїнському громадському медичному об'єднанню – Всеукраїнському лікарському товариству;

– упровадження системи корпоративної відповідальності за результати лікарської діяльності з боку лікарського самоврядного громадського 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.

На думку сучасних дослідників [5], а ми приєднуємося до цієї думки, введення лікарського самоврядування приведе до формування в лікарському співтоваристві та в суспільстві в цілому таких цивільно-правових відносин, за яких лікар буде персонально юридично і фінансово відповідальним за результати своєї діяльності перед лікарським товариством, а лікарське товариство – за результати діяльності лікаря перед пацієнтами і державою. Це приведе до підвищення довіри суспільства до системи охорони здоров'я та лікарів.

Високе суспільне значення медичних послуг часто спричиняє неефективність ринкових механізмів регулювання, а отже, і потребу в пошуку, розробці та впровадженні механізмів державного регулювання ринку медичних послуг. Аналіз сучасного стану нормативно-правового регулювання діяльності професійних медичних асоціацій в Україні виявив можливі шляхи його покращання, серед яких основним є якнайшвидше прийняття Закону України “Про лікарське самоврядування”.

Проаналізувавши з інституціонального погляду інститут лікарського самоврядування виокремлено можливі шляхи його розвитку, а саме: створення

цього інституту шляхом відтворення тих зразків, що існували в історії України і/або його побудова за зразками, що існують в інших країнах.

Враховуючи сказане вище, у першу чергу, пропонується делегувати лікарському самоврядуванню усі функції щодо забезпечення професійної діяльності медичних працівників і умов надання медичних послуг, тобто питання ліцензування, акредитації, сертифікації лікувально-профілактичних закладів, медичних працівників, фармацевтичних закладів. За державним управлінням пропонується залишити лише загальний контроль цих процесів.

Список використаних джерел

1. *Вороненко Ю.В., Радий Я.Ф.* Історія виникнення, становлення та розвитку правового регулювання медичної діяльності на теренах України // Укр. мед. часопис. – 2007. – № 1 (57). – С. 45 – 49.
2. *Гладун З.С.* Адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я населення України: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 720 с.
3. Декларація щодо незалежності і професійної свободи лікаря. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_326
4. Закон об'єднання. Про об'єднання громадян: Закон України №2460-ХІІ від 16 червня. 1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
5. *Карпук В., Мусій О.* Чи потрібне нам лікарське самоврядування // Голос України. – 2008. – № 347 (4347). – Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/section/11647995999.html>
6. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30.– Ст. 141.
7. *Кривошеев Г.Г.* О развитии системы врачебного самоуправления и формировании механизмов государственного общественного управления здравоохранением (Социально-психологический и политологический анализ проблемы). – Режим доступу: <http://www.nrma.ru/Reform/conception.shtml>
8. Мадридская декларация относительно профессиональной автономии и самоуправления. – Режим доступу: <http://www.zdravnet/chronicle/wma>
9. *Михеева И.В.* Правовое обеспечение экономики регионов // Журн. Росс. права. – 2001. – № 2. – С. 50 – 60.
10. *Мусій О.С.* Низку управлінських функцій могла б виконувати лікарська громада. Що стримує утвердження лікарського самоврядування. – Режим доступу: <http://www.vz.kiev.ua/19-07.shtml>
11. *Надюк З.О.* Державне регулювання і економічні інститути у сфері охорони здоров'я // Інституціональні перетворення в суспільстві: світовий досвід і українська реальність: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Мелітополь, 8 – 10 вересня 2006 р. / За заг. ред. А.А. Ткач; МІДМУ ГУ "ЗІДМУ". – Мелітополь, 2006. – С. 185-186.
12. *Надюк З.О.* Роль держави в інституціональних змінах в системі охорони здоров'я України // Теорія та практика державного управління: Зб. наук. пр. – Вип. 2 (17). – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2007. – С. 219 – 225.
13. *Надюк З. О.* Роль держави у процесі становлення інституту здоров'я здорових // Інституціональні перетворення в суспільстві: світовий досвід і українська реальність: Матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф. / За заг. ред. А.А. Ткача. – Мелітополь, 7-8 вересня 2007 р. – Мелітополь: МІДМУ ГУ "ЗІДМУ", 2007. – С. 252 – 255.

14. Основні шляхи подальшого розвитку системи охорони здоров'я в Україні / За заг. ред. В.М. Лехан, В.М. Рудого. – К.: Вид-во Раєвського, 2005. – 168 с.

15. *Перетяка О.* Лікарське самоврядування: що це таке? – Режим доступу: <http://www.vz.kiev.ua/42-05.shtml>

16. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про лікарське самоврядування”. – Режим доступу: http://www.uoz.mk.ua/content-15-likar_samovrad.html.

17. Про лікарське самоврядування: проект Закону України. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28417.

18. Управління підприємницькою діяльністю в галузі охорони здоров'я: Монографія О.В. Баєва, М.М. Білинська, Л.І. Жаліло та ін.; за ред. О.В. Баєвої, І.М. Солоненка. – К.: Вид-во МАУП, 2007. – 376 с.

19. *Шутов М.М.* Организационно-экономический механизм развития системы здравоохранения в регионе: Дис. ... д.е.н.: 08.10.01. – Д., 2004. – 467 с.

Nadyuk Z.O. Cooperation of state adjusting mechanisms and activity of professional medical associations at the medical services market in Ukraine.

The modern state of the normatively legal adjusting of professional medical association activity at the market of medical services of Ukraine has been analyzed in the article. Genesis of doctors' self-management in the system of health protection has also been analyzed from point of institutional theory. The possible ways to cooperate the state adjusting mechanisms and activity of professional medical associations at the market of medical services in Ukraine have been suggested.

Key words: state adjustment, institutional theory, medical self-government, mechanisms of state administration, market of medical services, system of health protection.

Надюк З.А. Сочетание механизмов государственного управления и врачебного самоуправления на рынке медицинских услуг в Украине.

Проанализировано современное состояние нормативно-правового регулирования деятельности профессиональных медицинских ассоциаций в Украине, а также процесс становления института врачебного самоуправления в системе здравоохранения с точки зрения институциональной теории. Предложены возможные пути сочетания механизмов государственного управления и врачебного самоуправления на рынке медицинских услуг в Украине.

Ключевые слова: государственное регулирование, институциональная теория, врачебное самоуправление, механизмы государственного управления, рынок медицинских услуг, система здравоохранения.