

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 населенням і працюючими в ній медиками. У зв'язку з цим сьогодні необхідно здійснювати енергійні зусилля 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 щодо створення і функціонування в Україні такого суспільного інституту, як лікарське самоврядування – найважливішого механізму системи суспільного управління охороною здоров'я, є:

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

Практично у всіх економічно розвинених країнах основне місце в організації лікарської діяльності традиційно посідають національні медичні самоврядні організації (товариства, асоціації, лікарські палати, ізби, комори, колеґіуми лікарів тощо), які несуть правову, фінансову і моральну відповідальність перед державою і суспільством за якість медичної допомоги, професійну підготовку медичних фахівців, дотримання норм медичної етики та розв'язують інші питання охорони здоров'я.

При цьому основними завданнями національних лікарських організацій є формування в лікарському співтоваристві і суспільстві в цілому 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 і державою. Такі відносини

призводять до нового якісного рівня захисту прав пацієнтів та лікарів, який на сьогодні в Україні практично відсутній.

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

Тому створення суспільної системи регулювання лікарської діяльності, на чолі якої стоятиме національна лікарська самоврядна організація, дасть можливість у разі часткового збереження за органами державної влади нормативно-розпорядницьких 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 із 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 врегульовуються на законодавчому рівні.

Вимоги та рекомендації до запровадження лікарського самоврядування містяться в ряді декларацій, прийнятих Всесвітніми Медичними Асамблеями найавторитетнішої світової лікарської організації – World Medical Association (WMA) – Світового Лікарського Товариства, яке на сьогодні об'єднує лікарів 94-х провідних країн світу.

Так, ще 17-а Всесвітня Медична Асамблея у 1967 році прийняла “Дванадцять принципів організації охорони здоров'я для будь-якої національної системи охорони здоров'я” із доповненнями 35-ї Всесвітньої Медичної Асамблеї, Венеція, 1983. Серед яких слід відзначити:

- 1-й – “Умови лікарської діяльності в будь-якій системі охорони здоров'я повинні визначатися за участі представників організації лікарів”;
- 7-й – “Повинна бути гарантована моральна, економічна і професійна незалежність лікаря”;
- 8-й – “... адекватна винагорода лікарю повинна забезпечуватися владою”;
- 9-й – “Розмір винагороди лікарю не повинен залежати виключно від фінансового стану влади, яка його забезпечує, а також не може

визначатися одностороннім рішенням уряду та повинен узгоджуватися з організацією лікарів”

38-а Всесвітня Медична Асамблея, Каліфорнія, 1986 – прийняла “Декларацію стосовно незалежності і професійної свободи лікаря” у якій вказано, що “Надаючи лікарям незалежність і професійну свободу в проведенні медичної діяльності, суспільство забезпечує найкращу з можливих систем охорони здоров’я для своїх громадян, що в свою чергу вносить вагомий внесок у створення сильної і безпечної держави”

39-а 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-а Всесвітня Медична Асамблея, Сеул, 2008 – прийняла Сеульську декларацію “Про професійну лікарську автономію і клінічну незалежність” якою “... знову підтверджує важливість професійної лікарської автономії і незалежності у прийнятті клінічних рішень, які повинні бути збереженими, не лише як істотний компонент високоякісної медичної допомоги і тому вигідної для пацієнта, але і як істотний принцип лікарського професіоналізму”.

Як наслідок в країнах Європейського Співтовариства, Північної і Південної Америки, Південної та Східної Азії, значній частині країн Африки прийняті 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 даного 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 упровадження системи професійного самоврядування в медичній галузі та підвищення ролі медичної спільноти в питаннях забезпечення якості медичної діяльності й авторитету медичної професії у суспільстві.

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

Завданнями даного 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;

– передача 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.

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

Прийняття даного законопроекту дасть реальну можливість досягти серед лікарської спільноти вищого рівня професійності та відповідальності, що призведе до відновлення довіри у стосунках між лікарями та пацієнтами, підвищить суспільну значимість професії лікаря, відновить її престиж.

4. Загальна характеристика та основні положення акта

Проект закону складається з V розділів і 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 і головного суб'єкта створюваної системи.

Цим законопроектом визначаються:

– статус, порядок і умови створення, а також діяльність національної самоврядної професійної організації, що представляє систему лікарського самоврядування в Україні – Всеукраїнського Лікарського Товариства;

– система правових взаємин 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 і забезпечення її якості на всіх рівнях: національному, регіональному, індивідуальному.

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

Це питання в правовому полі України системно не врегульоване, що унеможливує проведення достатньо ефективної державної політики у сфері управління системою охорони здоров'я і її подальший розвиток.

В Україні серед деяких інших професій: адвокатів, нотаріусів, аудиторів, суддів, питання їх професійного самоврядування частково регулюється відповідними законами: Закон України “Про адвокатуру” від 19.12.1992 року, Закон України “Про нотаріат” від 02.09.1993 року та Закон України “Про аудиторську діяльність” від 22.04.1993 року та Закон України “Про судоустрій України” від 07.02.2002 року.

Прийняття даного закону не потребує внесення змін до інших законів.

6. Фінансово-економічне обґрунтування

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

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

7. Громадське обговорення

З метою громадського обговорення законопроекту у 2005-2008 роках проводилась низка засідань за участю представників широкого кола громадськості та громадських організацій (зокрема: Громадської Ради при Міністерстві охорони здоров'я України; XI та XII Конгреси Світової федерації українських лікарських товариств; сектору законодавчих ініціатив Дорадчої ради з питань охорони здоров'я Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я), заінтересованих обласних управліннях охорони здоров'я, лікарських трудових колективах.

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. Мечникова (www.mechnikov.dp.ua).

На необхідності ухвалення законопроекту вказано у багаточисельних 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 конкурентноспроможну 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, Національної ради з питань охорони здоров’я при Президентові України, IV з’їзду фахівців з соціальної медицини та організації охорони здоров’я України, Колегіях 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 після прийняття законопроекту стане підвищення якості медичної допомоги населенню та ефективності системи охорони здоров’я України внаслідок створення і діяльності національної самоврядної лікарської організації – Всеукраїнського Лікарського Товариства.

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

Із прийняттям даного законопроекту створюються умови для контролю з боку держави за діяльністю національної лікарської організації, а також для здійснення контролю з боку Всеукраїнського Лікарського Товариства за рішеннями, що приймаються органами управління охороною здоров’я, тим самим забезпечуючи 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, надасть реальну можливість розвитку цивілізованого ринку медичних послуг і 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 дасть можливість значно скоротити тіньовий обіг фінансових коштів в охороні здоров'я, забезпечить пацієнтів від послуг псевдомедичних організацій і забезпечить контроль за медичною рекламою, створить умови для прагнення лікаря і медичної установи надавати якісну медичну допомогу, дасть практичне обґрунтування доцільності функціонування тих чи тих закладів охорони здоров'я, визначить потребу в лікарях різних спеціальностей, дасть змогу вести ефективний реєстр лікарів та рейтинг їхньої професійної діяльності, дасть можливість сформувати систему страхування професійної відповідальності лікарів і медичного страхування громадян, успішно вирішувати інші важливі медико-соціальні проблеми, сприятиме запобіганню кризових явищ в системі охорони здоров'я та у суспільстві.

Отже, прийняття запропонованого законопроекту дозволить:

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

Народні депутати України

В.Г. Карпук

Є.Д. Добряк

Л.С. Григорович