

Проневич О.С.¹, Коляда Т.А.²

¹*Київський національний університет імені Тараса Шевченка, м. Київ*

²*Національний фармацевтичний університет, м. Харків*

Професійне лікарське самоврядування як управлінсько-правовий феномен

aspron1@ukr.net, takolyada@ukr.net

Вступ. Феномен самоврядування полягає в автономному функціонуванні відокремленої соціальної системи на основі наділення об'єднаних за певною ознакою рівноправних суб'єктів публічно-владними повноваженнями щодо колегіального вирішення внутрішніх/локальних проблем, забезпечення реалізації легального територіального та/або корпоративного інтересу спільноти. Самоврядування є станом, коли суб'єкт та об'єкт адміністрування співпадають. Професійне (функціональне) самоврядування як різновид самоврядування ґрунтоване на визнанні права об'єднаних належністю до окремої професії осіб на незалежне вирішення основних питань професійної діяльності. Професійне самоврядування притаманне традиційним «вільним» професіям («професіям, що потребують публічної довіри»), у першу чергу адвокатам, нотаріусам, аудиторам, журналістам, лікарям тощо. Інституціоналізація професійного самоврядування відбувається у контексті делегування державою публічно-владних повноважень органам професійного самоврядування (палатам, колегіям, асоціаціям) як юридичним особам публічного права або саморегульвним організаціям як неприбутковим добровільним громадським об'єднанням, створеним з метою захисту суб'єктивних прав та законних інтересів представників певної професії. Аксиоматично, що органи професійного самоврядування мають легальний характер, наділені ознаками суб'єктів публічної адміністрації, реалізують представницьку функцію, поширюють юрисдикцію на носіїв окремої професії, ґрунтуються на колегіальному принципі прийняття управлінських рішень, уповноважені здійснювати недержавне публічно-правове регулювання, виконують делеговані завдання в іманентних урядовій адміністрації формах,

несуть юридичну відповідальність за прийняті рішення та вчинені дії. Упродовж останнього часу в Україні активізувався дискурс щодо запровадження професійного лікарського самоврядування/професійного самоврядування медичних професій, ґрунтованого на персональній відповідальності кожного медичного працівника за дотримання професійних стандартів перед самоврядною професійною інституцією, наділеною публічно-владними повноваженнями щодо реалізації регуляторних функцій у сфері охорони здоров'я [1].

Метою дослідження є спроба осмислення доктринально-правових засад професійного лікарського самоврядування та стану законопроектної роботи щодо інституціоналізації самоврядних інституцій у сфері охорони здоров'я.

Матеріали та методи. При дослідженні означеної проблеми аналізувався актуальний фаховий дискурс, аналітичні матеріали, окремі чинні нормативно-правові акти та законопроекти. Застосовано загальнонаукові і спеціальнонаукові методи дослідження (аналізу та синтезу, історико-правовий метод, логіко-семантичний метод, формально-логічний метод, функціональний метод тощо).

Отримані результати. Провідні демократії накопичили позитивний досвід легалізації національних самоврядних лікарських інституцій, що входять до складу заснованої у 1947 році Всесвітньої медичної асоціації, представницьким органом якої є Всесвітня медична асамблея. Істотне значення для інституціоналізації професійного лікарського самоврядування мала ухвалена у жовтні 1987 року Всесвітньою медичною асамблеєю Мадридська декларація про професійну автономію та самоврядування лікарів, де було визнано об'єктивну зумовленість професійного лікарського самоврядування «правом медичної професії на професійну автономію» та «правом лікаря лікувати пацієнтів без втручання в його професійні рішення і дії», наголошено на відповідальності медичної професії за «контроль над професійною поведінкою та діяльністю окремих лікарів» та прагненні суспільства створити умови для «відповідальної професійної діяльності кожного лікаря». У цьому

документі також було акцентовано наголошено на пріоритетній зосередженості лікарського самоврядування на забезпеченні безперервної якісної допомоги пацієнтам кваліфікованими/компетентними лікарями, «фіксуванні досягнень у галузі наукової медицини, використанні безпечних та ефективних терапевтичних методів», унеможливленні застосування дискредитованих наукових теорій в лікуванні, забезпеченні доступності медичної допомоги для широких верств населення, дотриманні лікарями високих морально-етичних імперативів поведінки «на благо їхніх пацієнтів» та обов'язковості притягнення порушників етичних норм до дисциплінарної відповідальності, налагодженні професійної медичної взаємодопомоги, обміну інформацією та досвідом. Примітно, що особлива увага сфокусована на транспарентності та інклюзивності діяльності національних медичних асоціацій з метою формування в суспільстві довіри «в питаннях чесної та об'єктивної оцінки проблем, пов'язаних з медичною практикою, наданням допомоги і лікуванням пацієнтів» [2].

Наразі вітчизняна лікарська спільнота позбавлена реальної можливості участі у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я та практично не долучена до прийняття публічно-владних управлінських рішень, пов'язаних з регулюванням професійної медичної діяльності. Водночас назріла нагальна необхідність правового забезпечення інституційної спроможності лікарської спільноти самостійно здійснювати регулятивну діяльність з широкого спектру питань професійної діяльності (надання і позбавлення права здійснювати медичну діяльність, оцінювання обґрунтованості медичних утручань та раціонального використання лікарських засобів, організації підготовки та підвищення кваліфікації лікарів, контролю за дотриманням деонтологічних професійних стандартів лікарями, налагодження взаємодопомоги у професійній лікарській спільноті тощо). Безсумнівно, професійне лікарське самоврядування є маркером приватизації окремих завдань держави, формою ангажементу лікарської спільноти до вирішення ключових питань професійної діяльності, важливим компонентом громадянського

суспільства, засобом забезпечення дотримання стандартів діяльності у медичних професіях.

Зазначимо, що початково імплементація концепту професійного лікарського самоврядування в Україні полягала у створенні саморегульованих лікарських організацій як громадських об'єднань, покликаних сприяти зміцненню громадського здоров'я, розвитку медичної науки, професійному зростанню медичних і фармацевтичних працівників, забезпеченню їх правового та соціального захисту тощо. Однак зазначені самоврядні інституції як юридичні особи приватного права не наділені публічно-владними повноваженнями, а тому не розглядаються суб'єктами публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я як рівноправні партнери. Як наслідок, роль саморегульованих лікарських організацій переважно зводиться до організації науково-дослідної діяльності та підвищення професійної кваліфікації лікарів. Тому стратегічним пріоритетом визнана інституціоналізація органів професійного лікарського самоврядування, наділених публічно-владними повноваженнями щодо здійснення регуляторної діяльності у сфері охорони здоров'я.

16 грудня 2015 року було проведено парламентські слухання, присвячені професійному лікарському самоврядуванню. За результатами парламентських слухань було доручено Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я забезпечити у 2016 році розроблення та супровід законопроекту «Про лікарське самоврядування» з метою врегулювання реалізації внутрішніх і зовнішніх (регуляторних) функцій професійного лікарського самоврядування (найперше йшлося про створення реєстру лікарів, залучення професійних асоціацій до формування кадрової політики, запровадження ліцензування професійної діяльності та індивідуальної професійної відповідальності, організацію безперервного професійного розвитку, забезпечення дотримання морально-етичних імперативів професійної діяльності).

Наслідком докладених зусиль стало розроблення низки альтернативних законопроектів щодо запровадження професійного лікарського самоврядування

(«Про самоврядування медичних професій в Україні» (реєстр. № 2445 від 14.11.2019 року), «Про професійне самоврядування у сфері охорони здоров'я» (реєстр. № 2445-1 від 26.11.2019 року), «Про професійне самоврядування медичних професій в Україні» (реєстр. № 2445-2 від 26.11.2019 року), «Про засади та органи медичного самоврядування в Україні» (реєстр. № 2445-3 від 02.12.2019 року). Зауважимо, що рішенням Комітету Верховної Ради України з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування від 11 грудня 2019 року було рекомендовано ці законопроекти відхилити. Згодом комітетом було представлено законопроект «Про самоврядування медичних професій в Україні» (реєстр. № 2445-д від 03.07.2020 року) як компромісну редакцію на основі опрацювання зазначених альтернативних законопроектів. Суб'єкт законодавчої ініціативи наполягав на сприйнятті професійного самоврядування медичних професій крізь призму реалізації права представників медичних професій «управляти діяльністю професії, самостійно виконувати завдання та здійснювати повноваження» [3]. Зазначений законопроект на початку 2021 року було відхилено та знято з розгляду.

10 березня 2023 року на сайті Міністерства охорони здоров'я України було оприлюднено для громадського обговорення проект Закону України «Про самоврядування в сфері охорони здоров'я в Україні», який передбачає: делегування лікарям, фармацевтам, сестрам медичним (братам медичним) та іншим медичним працівникам, об'єднаним у самоврядні організації, окремих функцій, які на сьогодні здійснюються органами державної влади; врегулювання питання захисту прав та інтересів як представників медичних та фармацевтичних професій, так і пацієнтів. Примітно, що в законопроекті наголошено на доцільності створення палат медичних та фармацевтичних професій як організацій професійного самоврядування, покликаних об'єднати всіх представників медичної та фармацевтичної професій [4].

На нашу думку, правовим орієнтиром для учасників дискусії щодо запровадження професійного лікарського самоврядування є Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 року. Наголосимо,

що у цьому Законі дефініція «адвокатське самоврядування» тлумачиться як гарантоване державою право адвокатів самостійно вирішувати питання організації та діяльності адвокатури. Відповідно до ч. 3 ст. 2 аналізованого Закону прямо передбачено, що адвокатське самоврядування покликано забезпечити належне здійснення адвокатської діяльності, дотримання гарантій адвокатської діяльності, захист професійних прав адвокатів, високий професійний рівень адвокатів та «вирішення питань дисциплінарної відповідальності адвокатів». Реалізацію завдань адвокатського самоврядування забезпечує Національна асоціація адвокатів України. Завданням Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури є розгляд скарг на рішення, дії чи бездіяльність кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури [5].

Висновки. Резюмуючи, зазначимо, що професійне лікарське самоврядування є легальним інструментом децентралізації державного управління у сфері охорони здоров'я, формою ангажементу лікарської спільноти до регулювання професійної діяльності. Наразі назріла необхідність легалізації органів професійного лікарського самоврядування як юридичних осіб публічного права, наділених державою окремими публічно-владними повноваженнями. Національна модель професійного лікарського самоврядування має ґрунтуватися на апробованих європейських стандартах самоврядної регламентації різних аспектів професійної діяльності лікарів. Інституціоналізація професійного лікарського самоврядування має здійснюватися на демократичних засадах у контексті реалізації ліберального принципу субсидіарності при визначенні балансу компетенцій органів державної влади та недержавних самоврядних інституцій у сфері охорони здоров'я. Важливо, аби законодавчо було закріплено правовий імператив щодо створення єдиного органу професійного лікарського самоврядування та автоматичного набуття членства усіма носіями медичних професій. Держава повинна закріпити адміністративну правосуб'єктність органів професійного лікарського самоврядування, встановити недискримінаційні правила участі усіх без винятку носіїв професії у прийнятті рішень, запровадити прозорі та

раціональні адміністративні процедури прийняття рішень з питань професійної діяльності, забезпечити можливість оскарження прийнятих рішень.

Перелік використаних джерел інформації:

1. Устінов О.В. Лікарське самоврядування: міжнародний досвід та перспектива впровадження в Україні. *Український медичний часопис*. 22 листопада 2013 року. - URL: <https://www.umj.com.ua/article/68521/likarske-samovryaduvannya-mizhnarodnij-dosvid-ta-perspektiva-vprovadzheniya-v-ukraini>.
2. Мадридська декларація про професійну автономію та самоврядування лікарів: прийнята 39-ю Всесвітньою медичною асамблеєю, Мадрид, Іспанія, жовтень 1987 року. - URL: https://med.sumdu.edu.ua/images/content/doctors/Deontology/Madrid_1987.pdf.
3. Про самоврядування медичних професій в Україні: законопроект (реєстр. 2445-д від 03.07.2020). - URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69359.
4. Проект Закону України «Про самоврядування в сфері охорони здоров'я в Україні». *Аптека*. 14.03.2023. - URL: <https://www.apteka.ua/article/660781>.
5. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>.